

**PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU**

Aleksandar Žigić

**DOSTUPNOST INFORMACIJA O ZAŠTITI
ŽIVOTNE SREDINE**

Doktorska disertacija

MENTOR:

Dr. Saša Gajin

Dr. Vladimir Vodinelić

SADRŽAJ

I UVODNA RAZMATRANJA

1. Prethodne napomene o predmetu, cilju i metodologiji rada
2. Postavljanje naučnog problema
3. Analiza predmeta istraživanja

II DOSTUPNOST INFORMACIJA KAO LJUDSKO PRAVO

1. Pojam informacije
2. Pojam i nastanak dostupnosti informacija
3. Pojam ljudskih prava i njihov razvoj
4. Dostupnost informacija kao ljudsko pravo
 - 4.1. Dostupnost informacija kao ljudsko pravo u Republici Srbiji
 - 4.2. Sadržina i osobenosti dostupnosti informacija
 - 4.3. Pravni i drugi aspekti prava na dostupnost informacija
5. Pravo na dostupnost informacija od javnog značaja i ekološka svest
6. Pravo na dostupnost informacija u propisima i odlukama međunarodnih institucija
 - 6.1. Dostupnost informacija u uporednom zakonodavstvu
 - 6.2. Dostupnost informacija u Evropskoj uniji
 - 6.3. Dostupnost informacija u Republici Srbiji
7. Obim prava na dostupnost informacija u uporednom zakonodavstvu i praksi
8. Poteškoće u realizaciji prava na dostupnost informacija od javnog značaja
9. Organi vlasti i dostupnost informacija
10. Primena prava na dostupnost informacija od javnog značaja

- 10.1. Pravo na pristup pravosuđu kod povrede prava na dostupnost informacija od javnog značaja**
- 10.2. Dostupnost informacija od javnog značaja u odlukama Evropskog suda za ljudska prava**
- 10.3. Upravni i sudski postupci zaštite prava na dostupnost informacija u Republici Srbiji i zemljama regiona**

III ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

- 1. Sličnosti i razlike između prirode i životne sredine**
- 2. Pojam životne sredine**
- 3. Uzroci ugrožavanja i zagađenja životne sredine**
- 4. Posledice zagađenja životne sredine**
- 5. Pojam zaštite životne sredine**
 - 5.1. Konceptijska zaštita životne sredine**
 - 5.2. Načela zaštite životne sredine**
- 6. Pravo na zaštitu životne sredine**
 - 6.1. Nastanak i razvoj ekološkog prava**
 - 6.2. Instrumenti pravne zaštite životne sredine**
 - 6.3. Evropska unija i zaštita životne sredine**
 - 6.4. Zaštita životne sredine u Republici Srbiji**
- 7. Zdrava životna sredina kao ljudsko pravo**
 - 7.1. Razvoj prava na zdravu životnu sredinu**
 - 7.2. Sadržina prava na zdravu životnu sredinu**
 - 7.3. Pravo na život i zdrava životna sredina**
 - 7.4. Beneficijari prava na zdravu životnu sredinu**
 - 7.5. Adresati zaštite prava na zdravu životnu sredinu Srbiji**
- 8. Sistemi pravne zaštite životne sredine**

IV DOSTUPNOST INFORMACIJA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

1. Pravo na adekvatnu životnu sredinu kao koncept savremenog življenja i ljudsko pravo treće generacije

- 1.1. Pojam prava na adekvatnu životnu sredinu**
- 1.2. Nastanak prava na adekvatnu životnu sredinu**
- 1.3. Pravo na adekvatnu životnu sredinu u međunarodnom i evropskom zakonodavstvu**
- 1.4. Perspektive razvoja prava na adekvatnu životnu sredinu**
- 1.5. Pravo na adekvatnu životnu sredinu i Arhuska konvencija**

2. Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine

- 2.1. Život i informisanje u 21. veku**
- 2.2. Veza između informisanja i zaštite životne sredine**
- 2.3. Pravci informisanja o životnoj sredini**
- 2.4. Ciljevi informisanja o zaštiti životne sredine**
- 2.5. Dometi slobodnog pristupa informacija o zaštiti životne sredine**
- 2.6. Regulisanje prava na dostupnost informacija o zaštiti životne sredine**
- 2.7. Zaštita prava na dostupnost informacija o zaštiti životne sredine**

3. Dostupnost informacija kroz prizmu Arhuske konvencije

- 3.1. Razlozi za donošenje Arhuske konvencije**
- 3.2. Značaj Arhuske konvencije**
- 3.3. Događaji i dokumenti preteče Arhuske konvencije**
- 3.4. Arhuska konvencija i ljudska prava**
- 3.5. Dometi Arhuske konvencije**
- 3.6. Specifičnosti Arhuske konvencije**
- 3.7. Pravo na pristup informacijama u Arhuskoj konvenciji**
- 3.8. Arhuska konvencija i pravo na učestvovanje u donošenju odluka o zaštiti životne sredine**
- 3.9. Arhuska konvencija i pravo na pristup pravosuđu**

- 3.10. Arhuska konvencija u Evropskoj uniji**
- 3.11. Arhuska konvencija u Republici Srbiji**
- 3.12. Poteškoće u primeni Arhuske konvencije**

V. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

- 1. Dostupnost informacija i unapređivanje zaštite životne sredine**
- 2. Dostupnost informacija u korelaciji sa drugim ljudskim pravima radi očuvanja i zaštite životne sredine**
- 3. Dostupnost informacija i jačanje demokratije**
- 4. Završna razmatranja o dostupnosti ekoloških informacija**
- 5. Zaključak**
- 6. Spisak korišćene literature**

I. UVODNA RAZMATRANJA

1. PRETHODNE NAPOMENE O PREDMETU, CILJU I METODOLOGIJI RADA

Zaštita životne sredine postaje neizostavan, izuzetno bitan segment u životu savremenog čoveka usled nekontrolisanog, prekomernog zagađivanja i decenijski nesavesnog odnosa prema prirodi i njenom okruženju. Očuvanje životne sredine, njenih specifičnosti i vrednosti, kao i njena zaštita, pozicioniraju se kao osnovni zadatak savremenog društva. U pitanju je dugoročni cilj u razvoju savremenog društva u čijoj realizaciji treba da učestvuju svi društveni činiooci, počevši od pojedinca, pa sve do najviših državnih institucija. Ostvarivanje ovog cilja, moguće je uspostavljanjem efikasnih pravnih mehanizama za sprečavanje zagađivanja i za otklanjanje posledica postojećih zagađivanja.

Pitanje zaštite životne sredine danas zauzima bitno mesto u razvijenim društvima, a postepeno zauzima i sve značajnije mesto u zemljama koje se nalaze u razvoju ili manje razvijenim društvima i njihovim pravnim sistemima. Istovremeno ova tematika predstavlja izazov za sve pravnike imajući u vidu aktuelnost problema s jedne strane, te s druge strane suprostavljene interese moćnih multinacionalnih kompanija, pojedinaca i raznih interesnih formalnih ili neformalnih grupa koji se retorički bore za zaštitu životne sredine iako njihovi postupci demantuju njihova načelna zalaganja.

Očuvanje životne sredine i njena efikasna zaštita, predstavlja ispit zrelosti savremenih društava. Od rezultata polaganja toga ispita, odnosno od uspešnog rešavanja ekoloških problema koji se konstantno gomilaju zavisi kvalitet života sadašnjih, a posebno budućih generacija. Ova tematika dobija na značaju usled sve bržeg tehnološkog razvoja i primene

inovativnih, a moćnih izvora energije koji ugrožavaju prirodu i njeno okruženje. Osim navedenog, ekološka pitanja su posebno aktuelna usled nesavesnog i krajnje nemarnog ljudskog ponašanja prema životnoj sredini. Konstantni porast broja stanovnika praćen ekspanzijom potrošačkog načina života koji implicira neodgovoran odnos prema zaštiti životne sredine, ali još više izgradnja mnogobrojnih industrijskih, prerađivačkih ili energetskih postrojenja predstavljaju osnovne uzročnike zagađivanja i oštećenja životne sredine. Do toga dolazi u nešto manjoj meri i usled izgradnje i korišćenja proizvodnih, poslovnih, pa i stambenih objekata. Oni svi zajedno dovode do porasta nivoa zagađenosti i negativnih implikacija po biljni i životinjski svet. Prekomerno zagađenje narušava prirodnu ravnotežu i dovodi u pitanje opstanak biljnog i životinjskog sveta. Postojeće stanje nameće neminovnost preduzimanja aktivnosti usmerenih na pravnu zaštitu životne sredine. Pravnom zaštitom životne sredine, ne rešava se problem zagađenja već se postavlja temelje za uspešno sprečavanje daljeg zagađenja i za smanjivanje postojećeg nivoa zagađenosti. Ovaj oblik zaštite, kordinisan sa ostalima, pospešuje efekte zaštite i može doprineti ostvarivanju ekoloških ciljeva.

Karakteristike i specifičnosti pravne zaštite životne sredine jesu donošenje propisa i uspostavljanje pravnog sistema koji će obezbediti i na efikasan način regulisati smanjenje postojećeg i sprečavanje budućeg zagađivanja. Istovremeno, tim merama se nastoji postići očuvanje postojećih prirodnih staništa i revitalizacija prirode i njenih resursa. To implicira preduzimanje mnoštva svakodnevnih aktivnosti baziranih na postojećim pravnim aktima i donošenje novih odgovarajućih propisa radi popunjavanja pravnih praznina ili nadogradnje postojećih propisa. Bitan segment, a istovremeno nezaobilazan korak u stvaranju efikasnog pravnog sistema predstavlja učešće najšire javnosti u procesima donošenja ekoloških propisa, pored učešća u implementaciji istih. Pojedinaac može efikasno učestvovati u društvenim procesima, uključujući učešće u postupcima pravne ili druge zaštite životne sredine pod pretpostavkom da je informisan. Informisanost se postiže, pored ostalog omogućavanjem dostupnosti ekoloških informacija, prevashodno onih u posedu organa javne vlasti.

Informisanje javnosti koje u sebi sublimira informisanje svakog pojedinca, nužna je pretpostavka za sticanje ili produbljanje svesti o zaštiti i očuvanju prirode i njenog okruženja. Informisanost uobličava i razvija svest kod pojedinca o njemu kao aktivnom društvenom činiocu. Pod tim se misli na razvoj svesti o njegovoj ulozi i njegovim

moogućnostima u organizovanoj društvenoj zajednici. Pojedinaac informisanjem postaje svestan svog položaja i značaja svoje uloge u društvenim procesima. Svakom novom informacijom njegova uloga postaje realnija i relevantnija. Gotovo svakodnevno se povećava uloga pojedinca u ekološkim procesima jer raste broj ekoloških informacija kojima on raspolaže. Ubrzani protok informacija i pristup istima nastaje kao željeni produkt informacione revolucije i konstantnog razvoja moćnih informacionih tehnologija i tehničko tehnoloških pomagala.

Mnoštvo informacija koje se ubrzano šire usled razvoja tehnologije, intenzivno se koriste u svakodnevnom životu. To doprinosi mogućnosti blagovremenog i objektivnog informisanja građana o svim društvenim procesima, uključujući pristup ekološkim podacima kao informacijama od javnog značaja. Poželjno je, čak šta više obavezno da javnost bude informisana o ekološkim pitanjima jer se kroz to sublimiraju mnoga ljudska prava uključujući ona najbitnija. Zaštitom životne sredine štiti se pored ostalih i pravo na život. To implicira potrebu da svaki pojedinac ima pristup svim relevantnim informacijama o stanju životne sredine. Dostupnost informacija je korak koji prethodi preduzimanju konkretnih aktivnosti u oblasti pravne zaštite životne sredine i angažovanosti pojedinaca. Pravovremene i tačne ekološke informacije su garancija za ostvarivanje željenih rezultata u očuvanju i zaštiti životne sredine jer niko kao pojedinac koji je deo prirode nije zainteresovan za njeno očuvanje i zaštitu. Budući da je neodvojivi deo prirode, zdravlje pojedinca i kvalitet njegovog života zavisi od stanja prirode i njenog okruženja.

Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine se nameće kao aktuelna tematika zbog ugroženosti životne sredine i sve većih opasnosti koje se nad nju nadvijaju, ali i usled brzine protoka informacija kao produkta informacionog doba. Dostupnost informacija o životnoj sredini predstavlja uslov za preduzimanje akcija njene zaštite i očuvanja. Blagovremena informacija je moćno sredstvo u ostvarivanju društvenih ciljeva uključujući obezbeđivanje uslova za zdravu i čistu životnu sredinu. Informisanost o njenom stanju, o opasnostima i postojećim problemima predstavlja osnovu za konkretne aktivnosti zaštite. Evidentna je povezanost između zaštite životne sredine i pristupa ekološkim informacijama, posebno onima u posedu organa javne vlasti. Uprkos očigledne uslovljenosti i povezanosti, međusobni odnos i korelacija između dostupnosti informacija i uspešne zaštite životne sredine nisu do sada detaljnije naučno obrađivani. Prema istraživanjima sprovedenim tokom

izrade ove disertacije, nisu pronađeni značajniji naučni radovi koji daju detaljnu analizu uticaja dostupnosti informacija na efikasnu zaštitu životne sredine. Nasuprot tome, poslednjih dvadesetak godina često je analizirano i proučavano pitanje slobodnog pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti, bez apostrofiranja ekoloških pitanja.

Pitanje dostupnosti informacija je predmet interesovanja ne samo stručne već i najšire javnosti, a vremenom je steklo status ljudskog prava. Ono se kao ljudsko pravo izvestan broj godina izučava i naučno obrađuje. Postaje izvesno da su nastupile okolnosti za naučnu obradu dostupnosti informacija u oblasti zaštite životne sredine. Pored prava na slobodan pristup informacijama i zaštita životne sredine se nalazi na pijadestalu ljudskih prava. Odnos između njih zaslužuje više prostora i pažnje nego što je bio slučaj do sad, uključujući naučnu razradu i obuhvatnija istraživanja. Njihova povezanost je višestruka i kompleksna, ali najviše ih povezuje zajednički cilj koji se ogleda u zaštiti i očuvanju prirode i njenog okruženja.

Konkretniji i efikasniji rezultati zaštite životne sredine postižu se neposrednim uključivanjem građana u taj proces. Rezultati zaštite su mnogo slabiji kada to nije slučaj ili kada je uključivanje građana samo simbolično ili sporadično. Učešće građana, stepen i efikasnost učešća, u najvećoj meri je uslovljeno pristupom ekološkim informacijama. Samo u situacijama kada je pojedincima omogućen pristup ekološkim informacijama, kod njih se može formirati ekološka svest i od njih se može dobiti očekivani rezultat u procesima zaštite. Pristupom ekološkim informacijama pojedinci stiču nova saznanja i šire poglede što im daje veću motivaciju za aktivnije učešće u procesima zaštite. Istovremeno, tako stiču ekološko obrazovanje i želju za preduzimanje konkretnih aktivnosti zaštite životne sredine jer shvataju da štiteći prirodu štite sami sebe, svoje živote i zdravlje.

Ovim naučnim radom se izučava međusobni odnos, uslovljenost i povezanost prava na očuvanu životnu sredinu s jedne strane, te s druge strane prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Fokus istraživanja je usmeren ka zaštiti životne sredine posredstvom slobodnog pristupa ekološkim informacijama u posedu organa javne vlasti. Ovo istraživanje ukazuje na svrsishodnost uzajamne povezanosti prava na dostupnost informacija od javnog značaja sa pravom na adekvatnu životnu sredinu. Oba navedena prava su univerzalnog karaktera, svojstvena svim ljudima bez obzira na njihove različitosti. Kao takva ona su proklamovana najznačajnijim međunarodno-pravnim aktima, posebno onima donetim pod okriljem Ujedinjenih nacija. U tim aktima su po pravilu definisana pojedinačno, a

izuzetak od navedenog predstavlja Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine. Odredbama ove Konvencije, zaštita životne sredine i slobodan pristup informacijama od javnog značaja, povezani su u neraskidivu vezu čineći jedinstveno pravo. Reč je o specifičnom pravu konceptualnog karaktera, poznatom kao pravo na adekvatnu životnu sredinu. Ovo pravo tretira zaštitu životne sredine kao ljudsko pravo procesnog karaktera koje svakog pojedinca neposredno uključuje u procese zaštite. Pojedincima se obezbeđuje slobodan pristup ekološkim informacijama. Time se oni svako za sebe kvalifikuju za učešće u donošenju ekoloških odluka. Pored navedena dva segmenta pojedincima se pravom na adekvatnu životnu sredinu garantuje sudska zaštita za slučaj da je jedno od prethodna dva prava povređeno. Ovako koncipirano pravo garantuje adekvatnu životnu sredinu kojom se obezbeđuje da pojedinci žive u zdravlju i blagostanju koje nudi zdravo životno okruženje uz poštovanje drugih osnovnih ljudskih prava.

Pored toga što su pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i pravo na zaštitu životne sredine proklamovana i zaštićena nekim međunarodno-pravnim aktima, ona su često sastavni deo najviših pravnih akata savremenih država. U većini slučajeva, najvišim pravnim aktima su proklamovana i zaštićena individualno, najčešće kroz druga osnovna ljudska prava iz kojih se ona izvode kao prava novije generacije. Većina savremenih država sadrži odredbe o ovim pravima u ustavima koji ih kao i druga prava proklamuju u načelu. To znači da se tim aktima propisuje kako ona pripadaju svim građanima, da su to njihova osnovna, neotuđiva prava. Detaljnija razrada je data zakonima koji definišu sadržinu prava i situacije na koje se oni primenjuju. Ponegde se ova prava razrađuju odredbama pojedinačnih zakona, i to njihovim većim brojem što je karakteristično za prava zaštite životne sredine. To je tekovina novijeg doba koje karakteriše širok dijapazon garancija i visok nivo zaštite ljudskih prava i sloboda.

Pravo na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti predstavlja jedno od temelja demokratskog društvenog uređenja. Ono proizlazi iz tradicionalnih političkih i građanskih prava utemeljenih tokom građanskih revolucija s kraja osamnaestog veka, a docnije su proklamovana i potvrđena Rezolucijom 59, Ujedinjenih nacija iz 1946.

godine.¹ Te godine je Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila rezoluciju kojom se ističe kako je Sloboda informisanja osnovno ljudsko pravo i standard za sva ljudska prava kojima su Ujedinjene nacije posvećene. Ono je vremenom uobličeno i izdvojeno u posebno ljudsko pravo koje se izdvaja iz ostalih ljudskih prava prve generacije, posebno iz prava, odnosno slobode izražavanja i prava na privatnost. To je pravo svakog pojedinca da traži i dobije od državnih i drugih organa javne vlasti informacije koje imaju javni značaj i koje se tiču svakog pojedinca i društvene zajednice kao celine. Svaki pojedinac ima pravo na slobodan pristup informacijama kojima raspolažu organi vlasti, a koje su od značaja za njega ili društvenu zajednicu. Uživanjem i korišćenjem prava na slobodan pristup informacijama stvaraju se uslovi da građani imaju aktivnu ulogu u kontroli organa javne vlasti čime se postiže veća odgovornost tih organa.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje predstavlja osnovu i izvor prava na slobodan pristup ekološkim informacijama kao nesporno informacijama od javnog značaja, vuče korene iz prava odnosno slobode izražavanja.² Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a posebno onima o zaštiti životne sredine, jeste pravo čija realizacija ima poseban značaj za demokratiju i prosperitet savremenog društva. Realizacijom ovog prava stvaraju se pretpostavke za savestan i transparentan rad organa javne vlasti. Bez slobodnog pristupa informacijama o radu organa uprave i drugih organa javne vlasti gubi se bitna poluga kontrole vlasti, te demokratija predstavlja samo „mrtvo slovo na papiru“. Takvo stanje predstavlja plodno tle za korupciju, javašluk i manipulativne aktivnosti. Izostanak slobodnog pristupa ekološkim informacijama u posedu organa javne vlasti može proizvesti pogubne posledice za životnu sredinu. To iz razloga jer se posledice pogrešnih ili neadekvatnih odluka, postupaka ili činidbi na tom polju, po pravilu teško saniraju i imaju dugoročno negativne efekte po životnu sredinu. Zbog opasnosti od konstantnog ili prekomernog zagađenja kojem je izložena životna sredina postoji neophodnost za odlučno i

¹ www.un.org/en/section/documents/general-assembly-resolutions/index.html, stranici pristupljeno 10.09.2014. godine.

² Članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, eng. *European Convention on Human Rights*, donetom 1950. godine, garantuje se sloboda izražavanja. Tim članom se propisuje da svako ima pravo na slobodu izražavanja koje uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.echr.coe.int/documents/convention_srp, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.

kontinuirano delovanje u pravcu njene zaštite. Takvo delovanje podrazumeva uključivanje svih činilaca u taj proces.

Pojedincu pripada bitna uloga u procesu zaštite životne sredine. Svaki pojedinac može odgovoriti zadatku zaštite uspešnije i delotvornije ukoliko mu se omogući pristup informacijama o zaštiti životne sredine. Pristup ekološkim informacijama je odlučujući činilac za aktivno i efikasno učešće pojedinaca u procesima očuvanja i zaštite životne sredine. Neophodno je da svi, uključujući svakog pojedinca, daju nesebičan doprinos ekološkim procesima, ali ipak nije realno očekivati da se to i desi. Previše optimistično je očekivati da se najveći zagađivači, uključujući brojne multinacionalne korporacije, značajne nacionalne kompanije iz oblasti energetike ili industrije, odreknu ogromnih profita zarad zdravijeg života i izvesnije budućnosti. Svakako, da je takav scenario moguće zamisliti, pa i realizovati, ali da bi se to postiglo nužan je konstantan, organizovan i snažan pritisak javnog mnjenja. Da bi se to desilo, jedan od uslova je objektivno, potpuno i savesno informisanje javnosti. Potrebno je upoznavati javnost sa postojećim rizicima, štetama i opasnostima koje prete od zagađivanja i preteranog oštećenja životne sredine. Javnost predstavlja pokretačku snagu, zamajac koji može pokrenuti i sprovesti nužne promene koje se odnose na smanjivanje i efikasnu kontrolu stepena ili intenziteta zagađivanja prirode.

Za ostvarivanje tih ciljeva neophodno je stvoriti pravne pretpostavke kako bi javnost, odnosno pojedinac postao zamajac promena. Uslov je potpuno i objektivno informisanje. Pojedincu moraju biti dostupni ekološki podaci i informacije o stanju životne sredine, i to podaci o uzročnicima zagađivanja, o procesima koji utiču na zagađivanje ili ugrožavanje životne sredine. Drugi segment su informacije o mehanizmima zaštite i postupcima koji se preduzimaju ili mogu preduzeti. Oba ova segmenta informisanosti o zaštiti životne sredine obezbeđuju ili mogu obezbediti zainteresovanost građana za te procese. Posedovanjem relevantnih podataka obezbeđuje se spoznaja o problemima i aktivnostima koje će se preduzeti za otklanjanje uočenih problema. Informacije su moćno sredstvo u rukama građana. Informacije pružaju mogućnost preduzimanja akcija u pravcu menjanja postojećeg stanja na način da se problemi identifikuju, otklanjaju i trajno rešavaju. Identifikacija konkretnih problema omogućuje primenu postojećih pravnih mehanizama za rešavanje problema, ali i pokretanje procedura za izmenu neodgovarajućih propisa ili donošenje novih koji nedostaju.

Posedovanje informacija otvara nove mogućnosti jer onaj ko vidi on će pronaći put, a onaj ko ne vidi to može učiniti samo uz tuđu pomoć.

Adekvatna životna sredina je simbioza prava na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti i prava na očuvanu i zdravu životnu sredinu koja garantuje svakom pojedincu mogućnost da živi u zdravlju i blagostanju, uživajući zagarantovana ljudska prava i slobode. Primena prava na slobodan pristup ekološkim informacijama omogućava građanima upoznavanje stanja životne sredine, opasnostima koje prete i mehanizmima zaštite. Pri tom se ne sprečava ekonomski razvoj, već se on stimuliše uz insistiranje na upotrebi ekološki prihvatljivih standarda. Ekonomski razvoj ne mora biti nužno na štetu prirodnog okruženja i biodiverziteta, već je moguća simbioza čoveka i prirode u uslovima rasta privrednih, energetske ili industrijske aktivnosti. To je moguće ukoliko je rast usklađen i kontrolisan sa prirodnim zakonomernostima.

U uslovima zagađene ili uništene životne sredine, vremenom će nestati većina postojećih biljnih i životinjskih vrsta što bi ugrozilo i čovekov opstanak. Ove činjenice ukazuju na neophodnost sprečavanja tog scenarija preduzimanjem svih potrebnih aktivnosti i mera. Jedna od poznatih i efikasne mera predstavlja omogućavanje slobodnog pristupa ekološkim informacijama čime se postiže očuvanje i zaštita prirode. Na slobodan pristup informacijama nadovezuje se pravo učešća građana u donošenju ekoloških odluka. Samo informisan građanin poseduje znanja potrebna za donošenje odluka kojima će se obezbediti efikasna zaštita biodiverziteta. Ukoliko pojedinci budu uskraćeni za informacije od javnog značaja, garantovano im je pravo na sudsku ili upravnu zaštitu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ovakav pristup ekološkim pitanjima garantuje pravo na adekvatnu životnu sredinu koje predstavlja značajan pravni instrument za kvalitativni napredak u očuvanju životne sredine. Primena toga prava postavlja temelje za svrsishodnu zaštitu životne sredine i predstavlja realnu osnovu građanima za zdrav i ispunjen život garantovan primenom skupa navedenih procesnih ljudskih prava. Sprovedenjem prava na slobodan pristup ekološkim informacijama, prava učešća u donošenju ekoloških odluka i prava na zaštitu od strane pravosudnih organa za slučaj povrede nekog od prava u vezi sa zaštitom životne sredine, odnosno prava na adekvatnu životnu sredinu, stvorene su pretpostavke za opstanak i budućnost čovečanstva.

2. POSTAVLJANJE NAUČNOG PROBLEMA

Zaštita životne sredine se krajem dvadesetog i početkom dvadesetprvog veka nametnula kao nezaobilazan činilac društvenog života. Ova oblast postepeno zauzima mesto obaveznog segmenta čovekove svakodnevnice. Istovremeno, postaje relevantna tema u naučnim krugovima gde se obrađuje sa različitih aspekata vođenih idejom osmišljavanja delotvornijih metoda očuvanja i zaštite životne sredine. Naučna obrada ove teme nije do sad u većoj meri obrađivala korelaciju odnosa između poboljšanja i unapređivanja zaštite životne sredine i informisanja javnosti o potrebi zaštite, te o metodama i modalitetima zaštite.

Povezanost između zaštite životne sredine i informisanosti javnosti o neophodnosti i postupcima zaštite prirode i njenog okruženja, isprepleteni su u neraskidivu vezu. Njihov međusobni odnos, a prevashodno povećanje informisanosti i bolji protok informacija, mogu dati značajne efekte u pravcu bolje zaštite životne sredine. Naučna obrada ove problematike polazi od značaja koju imaju ovi pravni instituti za savreneno društvo. Zaštita životne sredine je poslednjih decenija uvršćena u kategoriju osnovnih ljudskih prava, a to znači da zdrava i očuvana, odnosno adekvatna životna sredina pripada svakom čoveku, bez obzira na njegova lična ili druga svojstva i bez obzira gde, u kakvim uslovima ili na kom kraju sveta živi.

Naučna obrada predložene teme, istraživanja koja su u tom cilju sprovedena i koja se sprovode tokom izrade ove disertacije usmerena su na poboljšanje pravne zaštite životne sredine. To se čini putem osvetljavanja uloge i prikazivanja bitnosti slobodnog pristupa svim informacijama od javnog značaja koje su vezane za zaštitu životne sredine. Svaki pojedinac je neposredno i lično zainteresovan za stanje u kom se nalazi životna sredina. Usled toga, svaki pojedinac, i to prevashodno on ima pravo na slobodan pristup informacijama o njenom stanju i zaštiti. Nesporan interes svakog građanina je očuvanje i zaštita prirode i njenog okruženja jer se na taj način indirektno, a sve češće i direktno štiti njegovo zdravlje i stvaraju uslovi za normalan život dostojan čoveka. Zdrava i očuvana životna sredina i zdrav život su ideali za kojima čezne čovečanstvo, a istovremeno predstavljaju ideju vodilju generacija koje dolaze, filozofa idealista, pravnih teoretičara, ali i razvijenih demokratskih sistema.

Da bi pojedinac prepoznao značaj zaštite životne sredine potrebno je da uvidi neposredan lični interes u njenom očuvanju i zaštiti. Shodno tome, da bi pojedinac dao odgovarajući doprinos tim procesima, osnovna pretpostavka je njegova informisanost o stanju životne sredine i značaju koji ona ima po ljudsku civilizaciju i njegov život. Nameće se kao neophodnost informisanost javnosti o potrebi zaštite i očuvanja životne sredine, te informisanost o mogućnostima, postupcima i mehanizmima njene zaštite. Informisanost pojedinaca se vrši na različite načine koje svesrdno omogućava i olakšava savremena informaciona tehnika i tehnologija.

Kako bi se iskoristile tehnološke dobrobiti manifestovane u vidu savremenih informacionih tehnologija, potrebno je postojanje pravnog osnova da organi javne vlasti omoguće građanima pristup svim relevantnim informacijama. To se najefikasnije postiže odgovarajućim zakonskim i podzakonskim aktima kojima se uređuje ova oblast, kao što je već urađeno u mnogim savremenim državama. Ova tematika je zakonski regulisana u svima onim državama za koje se vezuje prefiks demokratske. Zakonskom regulisanju prethodili su dugi periodi osvajanja i ustoličavanja demokratskih principa i načela, kako na međunarodnom, tako i na unutrašnjem, unutar državnog planu.

Dostupnost informacija, odnosno slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti poprima karakter osnovnog, nezaobilaznog ljudskog prava. Reč je o izvedenom pravu koje nastaje i oblikuje se iz drugih, srodnih ljudskih prava. Ovo ljudsko pravo proizlazi iz slobode izražavanja kao tradicionalnog političkog i građanskog prava. Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja predstavlja uslov za kvalitetnije ostvarivanje niza drugih ustavnih prava, između ostalog i prava na slobodno izražavanje mišljenja.³ Dugotrajna je i teška bila borba za proklamovanje i priznavanje slobode izražavanja kao osnovnog ljudskog prava iz korpusa političkih prava i sloboda. Ta borba počinje davati rezultate krajem osamnaestog veka, kao produkt građanskih revolucija koje su rezultovale donošenjem deklaracija o pravima i slobodama čoveka i građanina. Prihvatanje i priznavanje slobode izražavanja kao ljudskog prava nastupilo je sredinom dvadesetog veka. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, usvojila je 10. decembra 1948. godine, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, koja nije pravno obavezujuća, a koja proklamuje slobodu izražavanja. Pet

³ Vodinelić, Vladimir, *Pravo na Slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo, u Slobodan pristup informacijama, ustavno jemstvo i zakonske garancije, Beograd, 2004, str. 15.*

godina kasnije, i to 3. septembra 1953. godine, stupila je na snagu Evropska konvencija o ljudskim pravima, koja u članu 10. proklamuje slobodu izražavanja.

U periodu posle Drugog svetskog rata, a nakon formiranja organizacije Ujedinjenih nacija, pod njenim okriljem započinja aktivnosti donošenja međunarodno-pravnih akata univerzalnog karaktera. Ti akti su u najvećem delu posvećeni proklamovanju i zaštiti univerzalnih vrednosti, među koje se definitivno ubrajaju ljudska prava i slobode. U tom periodu, ovo pravo je potvrđeno Univerzalnom deklaracijom Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima,⁴ kojom se u članu 19. proklamuje da “svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima ili širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice”, ali i nekim drugim međunarodnim aktima,⁵ koji su postavili temelje ovom pravu. Napred citirani član pokazuje da svi imaju pravo na slobodu mišljenja i izražavanja bez obzira na granice.⁶ Pravo na slobodu izražavanja predstavlja okosnicu demokratije, noseći stub demokratije i razvijenih demokratskih sistema.

Vremenom se iz slobode izražavanja kao ljudskog prava, izdvajaju dva posebna prava odnosno slobode. Jedno od njih je sloboda pristupa informacijama od javnog značaja, koje je predmet naučnog istraživanja obuhvaćenog ovim radom. Drugo je sloboda javnog informisanja. Ona je od trenutka definisanja kao samostalnog prava imala mnogo veći publicitet i značaj u svakodnevnom životu, u odnosu na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Sloboda javnog informisanja je nakon izdvajanja u samostalno

⁴ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima usvojena je na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine. U uvodnom delu ovog akta se navodi da Generalna skupština proglašava ovu Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima kao zajednički standard koji treba da postignu svi narodi i sve nacije da bi svaki pojedinac i svaki organ društva imajući ovu Deklaraciju stalno na umu, težio da učenjem i vaspitanjem doprinese poštovanju ovih prava i sloboda i da postupnim unutrašnjim i međunarodnim merama obezbedi i njihovo opšte i stvarno priznanje i poštovanje kako među narodima samih država članica, tako i među narodima onih teritorija koji su pod njihovom upravom. Za više informacija posetiti internet stranicu poverenika od javnog značaja, gde je ova deklaracija dostupna na srpskom jeziku - <http://www.poverenik.rs/yy/pravni-instrumenti>, ili <http://www.poverenik.rs/index.php/sr/doc/medjunarodni-dokumenti/146-eaa-aaaja-o-aa.html>, stranicama pristupljeno 10.09.2014. godine.

⁵ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija, usvojen je rezolucijom 2200 A (XXI) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 16. decembra 1966. godine, a stupio na snagu 23. marta 1976. godine. Ovim aktom, članom 19. stavom drugim, se proklamuje da svako lice ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvata slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, usmeno, pismeno, štampom ili umetničkim oblikom ili bilo kojim drugim sredstvom prema ličnom izboru i bez obzira na granice. Za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.ohchr.org/eng/professionalinterest/pages>, stranici pristupljeno 10.09.2014. godine.

⁶ Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama*, Beograd, 2003, str. 45.

pravo, kao takva obuhvaćena i nekim međunarodnim aktima. Uporedo s tim, ona je postala deo ustavne materije. Danas mnogi ustavi proklamuju ovo ljudsko pravo.

Za istraživanja obuhvaćena ovim radom, važnija je druga sloboda, odnosno pravo koje se izdvojilo iz slobode izražavanja. Reč je o slobodnom pristupu informacijama u posedu organa javne vlasti. Začeci ovog prava se vezuju za Švedsku, gde je 1776. godine,⁷ po prvi put građanima priznato pravo na dostupnost dokumenata i podataka u posedu organa uprave. U dvadesetom veku, ovo pravo je najpre regulisano Američkim federalnim zakonom o slobodi pristupa informacijama,⁸ posle čega je usledilo regulisanje ovog prava i od strane mnogih drugih, prevashodno evropskih država. Vremenom se ovo pravo razvijalo i uobličavalo, tako da danas ima značaj posebnog ljudskog prava priznatog međunarodno-pravnim aktima i od strane mnogih nacionalnih ustava. Do kraja osamdesetih godina dvadesetog veka, tek desetak država je donelo zakone kojima se reguliše pravo građana na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Do zaokreta, koji se manifestuje gotovo masovnim donošenjem zakona kojima se reguliše predmetna materija, dolazi u poslednjoj deceniji dvadesetog veka. Taj trend se uveliko nastavlja početkom tekućeg milenijuma. Usled toga, pred kraj 2005. godine, ukupno 66 zemalja garantuje građanima zakonsko pravo slobodnog pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti.⁹ U periodu koji je usledio posle toga, nastavljeno je sa donošenjem propisa iz ove oblasti, budući da je postalo opšteprihvaćeno stanovište da je u pitanju osnovno ljudsko pravo, kojim se osnažuju demokratski procesi i kojima se učvršćuje demokratsko društvo.

U stvaranju i oblikovanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, bitan doprinos su dala zakonodavstva pojedinih država koja su svojim građanima kroz zakonske odredbe priznavala ovo pravo, mnogo pre nego što je to postalo opšte prihvaćen standard. Korene ove pojave, kao što je već napred pomenuto, pronalazimo u Švedskom

⁷ Tryckfrihetsförordning, - za više informacija posetiti internet stranicu: <http://copyrighthistory.com/swetf1766.html>, stranici pristupljeno 02.09.2014. godine.

⁸ Freedom of Information Act - američki savezni zakon o slobodi informisanja koji je 4. jula 1966. godine, potpisao američki predsednik Lyndon Johnson, a stupio je na snagu 1967. godine. Omogućava potpuno ili delimično objavljivanje prethodno neobjavljenih informacija o dokumentima pod kontrolom Vlade Sjedinjenih američkih država. Zakonom se propisuje pod kojim uslovima se objavljuju akti, poštujući propisanu proceduru koja predviđa 9 izuzetaka od zakonske obaveze da se informacije učine dostupnim javnosti. Za više informacija posetiti internet stranicu <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>, stranici prisupljeno 02.09.2014. godine.

⁹ Ackerman, John, Sandoval-Bellestros, Irma, *The Global Exploision of Freedom of Information Laws*, *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1, 2006, page 86.

Tryckfrihetsförordningu¹⁰ donetom 1776. godine, a slično je gotovo jedan vek kasnije učinjeno zakonom Američke savezne države Viskonsin, kada je 1849. godine, propisano ovo pravo.¹¹ Tokom 19. veka, slično je učinjeno i na tlu Južne Amerike, kada je 1888. godine, zakonski regulisano ovo pitanje u Kolumbiji.¹² Ovo pravo se u potpunosti razvija, odnosno njegovo pravo doba nastupa tek sa trećom četvrtinom dvadesetog veka.¹³

Kao šta je već konstatovano, a to je od posebnog značaja za ovo istraživanje, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, danas je priznato i prihvaćeno kao ljudsko pravo. Takav status ovog prava, građanima omogućava da dođu u pristup većini informacija sa kojima raspolažu organi javne vlasti. To je od mnogostrukog značaja za očuvanje i zaštitu životne sredine jer se realizacijom ovog prava olakšava i omogućuje pravna zaštita životne sredine. Pravna zaštita životne sredine, definisana je najpre kroz pravo na zdravu, a od kraja prošlog veka i prava na adekvatnu životnu sredinu. Ova prava, takođe poprimaju karakter ljudskog prava. Proklamovanjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ljudskog prava, stvorene su pravne pretpostavke da građani zatraže i dobiju sve ili većinu informacija od značaja za zaštitu životne sredine. Time se omogućava pojedincu da dođe u posed informacija o zagađivačima prirode i njenog okruženja, vrstama, oblicima, modalitetima i stepenu zagađenja, kao i o potencijalnim ili stvarnim posledicama zagađivanja. Građani su došli u situaciju da redovno dobiju informacije o aktivnostima koje se preduzimaju i koje treba preduzeti za očuvanje i zaštitu prirodnog okruženja. Svaki pojedinac, kao imalac prava na slobodan pristup ekološkim informacijama, stiče pravo da mu organi javne vlasti omoguće pristup tim informacijama ili da od njih to zahteva ukoliko je od imaoća uskraćen za informacije.

Građani stiču pravo i mogućnosti da traže dostavljanje informacija o zaštiti životne sredine imajući u vidu da se one tretiraju kao informacije od javnog značaja. To otvara nove perspektive u realizaciji ekoloških ciljeva i daje mogućnosti za aktivnije i rasprostranjenije

¹⁰ U Švedskoj je 1766. godine, donet zakon kojim je građanima priznato pravo na dostupnost dokumenata i podataka u posedu javne vlasti. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://copyrighthistory.com/swetf1766.html>, ili <http://home.broadpark.no/wkeim/foil.htm> i <http://fecl.org/circular/1507.htm>, stranicama pristupljeno 02.09.2014. godine.

¹¹ za više informacija pogledati sledeću internet prezentaciju: www.rcfp.org/rcfp/orders/docs/ogg/VVI.pdf, stranici pristupljeno 02.09.2014. godine.

¹² Za više informacija posetiti sledeću internet prezentaciju: www.freedominfo.org/2012/07/access-to-information-in-colombia-124-years-leter, stranici pristupljeno 02.09.2014. godine.

¹³ Vodinelić, Vladimir, Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo, op. cit. str. 11.

akcije, usmerene ka očuvanju prirode i njenog okruženja. Pojedincima se primenom tog prava otvara mogućnost da budu informisani o mnogim detaljima vezanim za prirodu i njeno okruženje, njihovu ugroženost, objektivno stanje, probleme sa kojima se suočavaju i mogućnosti zaštite. Time se stvaraju uslovi za preduzimanje konkretnih aktivnosti zaštite i očuvanja životne sredine. Neophodno je da građani imaju pristup informacijama u najširem obimu i u svim oblastima jer im se time omogućuje ostvarivanje i drugih zajamčenih prava.¹⁴

Primenom ovog prava i njegovim doslednim sprovođenjem, pojedincima, ali i različitim kolektivitetima, grupacijama i udruženjima građana, omogućava se da zaštite svoje pojedinačne potrebe i interese, štiteći na taj način opšti interes koji se ogleda u očuvanju i zaštiti prirode i njenog okruženja. Svima njima se otvara prostor da dođu u posed informacija o stanju životne sredine, njenim zagađivačima, vrstama i oblicima zagađenja. Pored toga, svim navedenim subjektima se omogućava pristup informacijama o stanju životne sredine, uključujući podatke o postojećim i potencijalnim problemima vezanim za prirodno okruženje. Naposljetku, iako po značaju najvažnija pogodnost u vezi sa slobodnim pristupom informacijama, jeste mogućnost da se pristupi informacijama o nužnim i eventualnim aktivnostima usmerenim na zaštitu prirodnog okruženja. Time se obezbeđuje prostor za aktivno učestvovanja u procesu očuvanja i zaštite životne sredine, uključujući procese ekološkog odlučivanja. To naročito imajući u vidu da informacije nisu samo nužne građanima zarad kvalitetnijeg i ispunjenijeg života, već su one sastavni deo dobre vladavine.¹⁵

Realizacijom prava na slobodan pristup informacijama o životnoj sredini, otvara se prostor za nove akcije i delotvorniju zaštitu prirodnog okruženja. Samim tim građanima se omogućava da preuzimaju stvari u svoje ruke na način da kontrolišu ekološka dešavanja, a u određenoj meri i da upravljaju s njima. Kontrolom dešavanja u vezi sa zagađivanjem i aktivnostima zaštite prirode, građani postaju neposredni činoci tih procesa. To podrazumeva i mogućnost uticanja na događaje na način da se zagađivanja izbegnu ili da se najdelotvornije otklone njihove posledice. Svakako da prioritet mora biti na preventivnim merama koje sprečavanje zagađivanje ili ga ograničavaju. Preduzimanjem preventivnih aktivnosti zaštite životne sredine, i to samo na taj način životna sredina se kao očuvana, može predati u amanet

¹⁴ Mathiesen, Kay, *Access to Information as a Human Right*, University of Arizona, 2008, page 4.

¹⁵ ARTICLE 19; *The Public Rights to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, London, 1999, page 1.

budućim generacijama. Slobodan pristup informacijama stvara pogodno tle za primenu preventivnih mera jer postojanje i primena ovog prava zahteva od organa javne vlasti kontinuirano objavljivanje informacija i dokumenata od značaja za javnost.¹⁶

Svakako je krajnje nerealno i previše optimistično rezonovanje kako su pojedinci ili organizovane grupacije ljudi, primenom prava na slobodan pristup informacijama o ekološkim pitanjima, postali ravnopravni partneri organima javne vlasti ili bar ravnopravan sagovornik. To naravno, nije i ne može biti tačno. U ovom trenutku smo daleko od istinitosti takvih tvrdnji i previše daleko od ostvarivanja tih scenarija, ali je činjenica da se realizacijom prava na slobodan pristup informacijama stvaraju uslovi da građani u izvesnoj meri učestvuju u ekološkim dešavanjima. Time se, bar delimično, stvaraju mogućnosti da građani u što većoj meri kontrolišu aktivnosti organa javne vlasti usmerene ka zaštiti životne sredine. Ova relativno pesimistična konstatacija bazira se na tome da je još uvek teško doći do relevantnih informacija o najvećim zagađivačima, vrstama i količinama štetnih materija koje se ispuštaju u prirodna staništa. Jednako teško je doći do relevantnih informacija o stepenu zagađenosti ili intenzitetu zagađenja. I pored toga, nesumnjivo je da građanima treba omogućiti pristup informacijama kako bi znali svoja prava i kako bi mogli tražiti njihovo ostvarivanje,¹⁷ jer bez spoznaje prava, gotovo je nemoguće doći do njihove realizacije.

Bez obzira na razvijenost informacionih tehnologija, njihovu moć uticanja na društvene tokove i zazor koji prema njima imaju organi javne vlasti, slobodan pristup informacijama još uvek ima previše ograničenja. Osim pravnih ograničenja i faktičkih smetnji, još je više neformalnih prepreka. Sve prednosti i dobrobiti koje sa sobom donose informacione tehnologije, ali i sve mogućnosti savremenih zakonskih rešenja, nisu dovoljni da većina informacija o zagađivačima, vrstama i količinama zagađivanja stignu do građana. Često te i takve informacije ne stignu ni do organa javne vlasti koje su za njih nadležne, a to se nikako ne sme dešavati ili u krajnjem slučaju takve situacije moraju biti izuzeci.

U situacijama kada organi javne vlasti dođu do relevantnih informacija o životnoj sredini, odnosno kad poseduju te informacije, potrebno je da se iste, u što kraćem roku, dostave na uvid javnosti. To posebno dolazi do izražaja kad se radi o opasnim materijama ili opasnim tehnologijama koje prete da ugroze brojne ljudske živote ili ogromna prirodna

¹⁶ *Ibidem*, page 3.

¹⁷ *Mathiesen, Kay, op. cit.* page 4.

prostranstva, kao što je slučaj sa nuklearnom energijom. Takve informacije o potencijalnim i neposrednim nuklearnim ili drugim akcidentima je potrebno dostaviti javnosti, medijima, predstavnicima lokalnih vlasti i privrednim subjektima.¹⁸ Te i slične informacije moraju biti dostupne javnosti u svakom trenutku, što najčešće nije slučaj, jer se po pravilu te informacije dostavljaju tek kad postoji neposredna opasnost ili akcidentne situacije. Javnost zaslužuje da bude informisana o svim ekološkim problemima i potencijalnim opasnostima, a posebno o onima od kojih postoje povišeni rizici ili strahovi izazvani nedovoljnim poznavanjem problematike i mehanizama zaštite. Kako bi se predupredile nesreće i umanjile štetne posledice u slučaju nuklearnih ili radijacionih akcidenata, ali isto tako i ekoloških šteta izazvanih drugim izvorima zagađenja ili uzrocima opasnosti, postoji nužnost detaljnog, kontinuiranog i blagovremenog informisanja javnosti o svim pitanjima iz ove oblasti. To podrazumeva kordinaciju organa javne vlasti koja imaju ovlašćenja i obaveze u ovoj oblasti.¹⁹ Gotovo identična situacija postoji kod rizika od radijacionih delatnosti gde se preporučuje nacionalnim zakonodavstvima da se omogući dostupnost informacija o radijacionim aktivnostima i opasnostima od tih aktivnosti koje prete javnosti, te da o tome budu informisani korisnici, sredstva informisanja i interesne grupe.²⁰ Slična situacija je i u drugim oblastima, s tim da je u njima situacija povoljnija po javnost jer je manji stepen potencijalnih opasnosti po ljudske živote. Pored toga, u većini ostalih oblasti, nije u toj meri ugrožena nacionalna sigurnosti i bezbednost kao što može biti usled nekontrolisane upotrebe nuklearne energije, nuklearnih materijala i drugih izvora jonizujućih zračenja.

Ovim radom i istraživanjima koja su prethodila njegovoj izradi ili su rađena tokom izrade ove disertacije, akcentovane su opasnosti i rizici od upotrebe nuklearne energije i radijacionih delatnosti. Dva su razloga za takvo opredeljenje. Prvi i osnovni razlog su realne opasnosti i dugotrajne višedecenijske posledice po ljudske živote i životnu sredinu, usled čega postoji neminovnost objektivnog i blagovremenog informisanja javnosti. S tim u vezi su brojni strahovi i nedoumice koje postoje kod stanovništva, a najčešće su produkt slabe ili parcijalne informisanosti. Drugi razlog, u bliskoj vezi sa prvim, jeste neobaveštenost građana,

¹⁸ Stoiber Carlton, Bear, Alec, Pelzer, Norbert, Tonhauser, Wolfram, *Handbook on Nuclear Law*, Vienna 2003, page 30.

¹⁹ *Ibidem*, page 31.

²⁰ Stoiber, Carlton, Cherf, Abdelmadjid, Tonhauser, Wolfram, de Lourdes Vey Carmona, Maria, *Handbook on Nuclear Law, Implementing Legislation*, Vienna, 2010, page 47.

o nuklearnoj energiji i radijacionim delatnostima koje nude mnoštvo prednosti i dobrobiti prvenstveno u medicini i nauci, ali koje istovremeno dugotrajno uništavaju ili zagađuju životnu sredinu, posebno usled nestručnog ili neadekvatnog odlaganja i skladištenja, prevashodno kod akcidentnih situacija. Dodatni razlog je to što ostali vidovi zagađenja životne sredine, poput zagađenja voda, imaju veći publicitet i češće su predmet naučnih istraživanja.

Može se konstatovati, da pored svih napred iznetih razmatranja i ideja koje preovlađuju, pojedinac po pitanju slobodnog pristupa ekološkim informacijama u bitnoj meri zavisi od volje organa javne vlasti. To iz razloga jer pojedinci nemaju dovoljno uticaja, niti odgovarajuće mehanizme koji bi im omogućili dostavljanje svih ekoloških informacija, odnosno njihovo stavljanje na uvid. Ovakvo stanje postoji gotovo u svim državama bez obzira na visoke demokratske standarde koje pojedine države primenjuju. Takvo stanje se može konstatovati iako se sloboda uvida u rad državnih organa danas shvata kao osnovni pravni mehanizam očuvanja demokratskog poretka.²¹

Pojava prava na slobodan pristup ekološkim informacijama i njegova dosledna primena u svakodnevnom životu, stvara povoljnu klimu i nužne pretpostavke za očuvanje životne sredine i njenu zaštitu od daljeg propadanja i uništavanja. Da li će to biti dovoljno da se procesi sve većeg i rasprostranjenijeg zagađenja životne sredine zaustave i da krene nova era u odnosu prema prirodi i njenom okruženju, teško je sa sigurnošću konstatovati. Po svemu sudeći da to nije dovoljno, ali svakako predstavlja značajan korak ka pozitivnim tendencijama koji u kordinaciji sa drugim merama i aktivnostima može dati pozitivne rezultate. Pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama kao segment prava na adekvatnu životnu sredinu uspostavlja nova pravila i nove vrednosti koje u prvi plan ističu pojedinca kao ključnog faktora u procesima zaštite životne sredine. Ovakva uloga pojedincu daje veću odgovornost, ali to je istovremeno njegovo osnovno pravo, po vremenu nastanka novo pravo koje mu omogućuje kvalitetnij i ispunjeniji život.

Lista ljudskih prava se vremenom proširuje, ali nije uobičajno da se više ljudskih prava sublimira u jedno stvarajući novo ljudsko pravo, a da pri tome pojedinačna prava i dalje egzistiraju. Vremenom se obogaćuje lista ljudskih prava proširenjem obima postojećih ili

²¹ Gajin, Saša, *Uporednopravni pregled ustavnih garancija slobode pristupa informacijama, u Slobodan pristup informacijama, ustavno jemstvo i zakonske garancije*, Beograd, 2004, str. 18.

jemčenjem novih po sadržini užih prava koja nastaju deljenjem postojećih ili unošenjem na listu ljudskih prava potpuno novih ljudskih prava.²² Sve to je vezano za postepen razvoj ljudskog društva i demokratije. Zaštita životne sredine, bez obzira da li je reč o zdravoj ili adekvatnoj zauzima visoko mesto na lestvici društvenih i državnih prioriteta, te kao takva zaslužuje posebno mesto u savremenom društvu s obzirom na njen značaj za budućnost i opstanak čovečanstva.

Životna sredina koja je očuvana i koja obezbeđuje uslove za zdrav, slobodan i život u blagostanju, predstavlja ne samo ideal, već pravo svakog pojedinca. To je potreba i neminovnost za kvalitetan život dostojan čoveka. Od ostvarivanja ljudskog prava na zdravu životnu sredinu zavisi u značajnoj meri ostvarivanje drugih osnovnih ljudskih prava iz kategorije ličnih i socijalnih prava, uključujući i pravo na život koje se dovodi u pitanje ukoliko je životna sredina ugrožena. Pravo na život gubi smisao usled nemogućnosti zaštite životne sredine, njenog trajnog zagađivanja ili uništenja. Pravo na život je vitalni osnov za uživanje svih ostalih prava.²³

Evidentno, da su pravo na slobodan pristup informacijama i pravo na zdravu životnu sredinu kao segment adekvatne životne sredine u bliskoj, uzročno posledičnoj vezi na način da se međusobno prepliću, uslovljavaju i dopunjuju. Poštovanjem prava na slobodan pristup ekološkim informacijama i doslednom primenom istog, stvaraju su pretpostavke za efikasniju, jednostavniju i bržu zaštitu životne sredine. Ekološke informacije i njihova dostupnost javnosti su pretpostavka za efikasnu zaštitu životne sredine. To su informacije u vezi sa stanjem životne sredine; faktorima, merama ili delatnostima koji imaju ili mogu imati uticaj na životnu sredinu; podaci o troškovima u vezi zaštite životne sredine i informacije o stanju ljudskog zdravlja i sigurnosti.²⁴

Istraživanja izvršena tokom izrade ovog rada pokazuju da slobodan pristup ekološkim informacijama pozitivno utiče na jačanje ekološke svesti, a samim tim poboljšava rezultate zaštite i unapređivanja životne sredine. Ekološku svest, odnosno svest o ulozi i značaju očuvanja i zaštite životne sredine je neophodno konstantno razvijati. Potrebno je da to bude

²² Milosavljević, Bogoljub, *Uvod u teoriju ustavnog prava*, Beograd, 2011, str. 36.

²³ Vodinelić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, op. cit. str. 15.

²⁴ Salma, Marija, *Dostupnost informacije o stanju životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 4, 2013, str. 103.

kontinuiran sistemski proces koji se odnosi na sve građane neke države, sa posebnim akcentom na mlađe generacije, prevashodno one predškolskog i školskog doba. Svim građanima je potrebno ne samo obezbediti pristup ekološkim informacijama već i obezbediti adekvatnu ekološku edukaciju i obrazovanje. Pravo na ekološku informaciju podrazumeva pravo na pristup podacima o stanju životne sredine koji su u posedu organa javne vlasti.²⁵

Bez slobode izražavanja se ne može govoriti o slobodama pojedinaca, niti o demokratskim sistemima. Sloboda izražavanja omogućuje raspravljanje pitanja od javnog značaja, među koja se pored ostalog ubraja zaštita prirode i njenog okruženja. Zabrane ili ograničenja slobode izražavanja su karakteristike totalitarnih, nedemokratskih režima koji imaju tendenciju ograničavanja ili zabrane individualnog izražavanja. Pravo na slobodu izražavanja je u bliskoj vezi sa pravom na slobodu misli i savesti iz člana 9. Konvencije i pravom na slobodu okupljanja i udruživanja iz člana 11. Konvencije.²⁶

Osvajanje ovih prava i njihova puna primena u obimu i na način kako to postoji u savremenim demokratskim državama, predstavljalo je dugotrajan, postepen, nimalo lak, niti jednostavan proces. Ulogu u tom procesu su odigrali i još uvek odigravaju domaći i međunarodni sudovi koji svojim odlukama štite ova prava štiteći osnovne demokratske vrednosti i prava individua. Zahvaljujući tim i takvim odlukama učvršćeni su temelji slobodne razmene informacija putem štampanih, a docnije i elektronskih medija. U vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, doneto je više značajnih sudskih odluka koje su doprinele primeni i širenju ovog prava. Posebno se među njima ističe odluka suda iz 1976. godine, u predmetu *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,²⁷ i odluka iz 1995. godine, u predmetu *Bowman protiv Ujedinjenog kraljevstva*.²⁸ Sud je utvrdio u predmetu

²⁵ *Ibidem*, str. 104.

²⁶ Članom 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, eng. *European Convention on Human Rights*, propisuje se sloboda misli, savesti i veroispovesti, na način da svako ima ovo pravo uključujući slobodu promene vere ili uverenja, dok se članom 11. Konvencije, propisuje pravo okupljanja i udruživanja, propisujući da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da se osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.echr.coe.int/documents/convention_srp, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.

²⁷ Za više informacija pogledati i posetiti internet stranice na kojima je dat detaljan prikaz ovog sudskog postupka: <https://www.article19.org/resources.php/resource/2444/en/handyside-v.-the-united-kingdom>, ili <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%22dmdocnumber%22:%22695376%22,%22itemid%22:%22001-57499%22>}, stranicama je pristupljeno 12.09.2014. godine.

²⁸ Za više informacija pogledati i posetiti sledeće internet stranice http://www.hrcr.org/safrica/expression/bowman_uk.html,

Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva, u stavu 49, da pravo na slobodu mišljenja predstavlja jedno od suštinskih temelja demokratskog društva, osnovni uslov za njegov progres i za razvoj svakog čoveka, dok je u predmetu Bowman protiv Ujedinjenog kraljevstva, utvrđeno kako je pravo na slobodu izražavanja suštinsko za funkcionisanje političkih procesa. U predmetnoj sudskoj odluci, u stavu 42, sud je naglasio kako je sloboda raspravljanja svih pitanja od javnog interesa ključna za obezbeđivanje odgovornosti na svim nivoima javnog života. Bez slobode primanja i slanja informacija kao mogućnosti razmene informacija i sopstvenih gledišta, nisu stvoreni uslovi za učestvovanje pojedinaca u političkim i drugim društvenim procesima. Ovo stanovište je značajno za predmet izučavanja ovoga rada, tj. za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Slobodan, neograničen pristup tim i takvim informacijama obezbeđuje pojedincima uticaj na poboljšanje kvaliteta sopstvenog života i celokupne društvene zajednice čiji je pripadnik. Pristup ekološkim, kao segmentu informacija od javnog značaja, daje mogućnost pojedincu da učestvuje u procesima zaštite životne sredine doprinoseći promeni postojećeg stanja na bolje.

Nužno je omogućiti slobodan pristup informacijama od javnog značaja svim građanima, a posebno sredstvima informisanja koja će primljene informacije distribuirati do pojedinaca putem elektronskih ili štampanih medija. Ovu nužnost podržavaju sudske instance, prevashodno Evropski sud za ljudska prava afirmativnim tumačenjem prava na slobodan pristup informacijama i prava na slobodu izražavanja. Navedeni sud nastoji tumačiti slobodu izražavanja tako da zaštiti sve informacije i sva mišljenja, iako član 18. Evropske konvencije o ljudskim pravima,²⁹ isključuje izražavanje koje je usmereno na negiranje zaštićenih prava i sloboda, tako da se ograničenja neće primenjivati osim u one svrhe koje su Konvencijom propisane. U sudskoj praksi, članom 10. Konvencije, štiti se informacija kada za nju postoji osnovana sumnja da je tačna jer bi drugačiji stav onemogućio pojedincima pravo na izražavanje ili ispoljavanje svojih stavova i gledišta, te bi se na taj način ograničila sloboda izražavanja koja je utvrđena predmetnim članom. Takvo shvatanje suda je primetno

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642989808406736?journalCode=fjhr20>, stranicama je pristupljeno 12.09.2014. godine.

²⁹ Članom 18. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, eng. *European Convention on Human Rights*, propisuje se da ograničenje navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primenjivati ni u koje druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.echr.coe.int/documents/convention_srp, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.

u predmetu iz 2005. godine, Salov protiv Ukrajine.³⁰ Presudom u tom predmetu, Sud za ljudska prava u Strazburu utvrđuje da je mešanje u pravo podnosioca predstavke na slobodu izražavanja bilo propisano zakonom i da predstavlja legitiman cilj radi pružanja informacija biračima tokom predsedničke kampanje iz 1999. godine. U svojoj odluci, sud je podsetio da član 10. Konvencije ne zabranjuje diskusiju ili širenje informacija čak i kada postoji sumnja da informacija nije istinita, jer u suprotnom bi se oduzelo pravo na izražavanje stavova i mišljenja čime bi se ograničila sloboda izražavanja propisana članom 10. Konvencije.

Govoreći o sudskim odlukama koje su imale značaj u razvoju slobode izražavanja, odnosno informisanja, pa samim tim i slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, svakako da pravna praksa i literatura ne mogu izbeći pominjanje i navođenje sledećih presuda koje se mogu svrstati u red sudskih klasika: Presuda u predmetu Sunday times protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1979. godine, Leander protiv Švedske iz 1987. godine, Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1989. godine, i Roche protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 2005. godine. Jedna od najpoznatijih i u pravnoj literaturi najčešće pominjanih presuda je ona iz 1987. godine, u predmetu Leander protiv Švedske,³¹ pored presude iz 1989. godine, u predmetu Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva.³² Sud je u predmetu Leander protiv Švedske zaključio da član 10. Konvencije ne dozvoljava državi da zabranjuje pojedincima primanje informacija koje drugi žele ili su voljni da im saopšte. Međutim, u nastavku presude se navodi kako istovremeno taj član ne daje pojedincu pravo na pristup registru koji sadrži podatke o njegovom ličnom statusu, šta istovremeno znači da se ne stvara obaveza za državu da takvu informaciju saopšti pojedincu. Ovakav stav suda iznet je u presudi, u predmetu gde je podnosilac predstavke tražio dostavljanje informacija i pristup registru koji je država vodila o njemu, a nakon što je odbijena njegova prijava za radno mesto muzejskog tehničara

³⁰ za više informacija posetiti internet stranicu: <https://www.article19.org/resources.php/resource/2675/en/echr:-salov-v-ukraine> ili internet stranicu: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=904033&Site=COE&direct=true>, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.

³¹ za više informacija pogledati na https://www.coe.int/t/.../DP%202013%20Case%20Law_Eng_FINAL.pdf, ili posetiti internet stranice http://www.hrcr.org/safrica/access_information/ECHR/Leander.html, <http://swarb.co.uk/leander-v-sweden-echr-26-mar-1987/>, stranicama pristupljeno 12.09.2014. godine.

³² za više informacija pogledati https://www.coe.int/t/.../DP%202013%20Case%20Law_Eng_FINAL.pdf, ili http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_europeo/gaskin%20v.%20united%20kingdom.htm, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.

u mornaričkom muzeju smeštenom u blizini zabranjene vojne zone. Prijava podnosioca za dobijanje radnog mesta muzejskog tehničara u mornaričkom muzeju odbijena je posle bezbednosne provere. Nakon odbijanja prijave, podnosilac se obratio nadležnim mornaričkim vlastima tražeći objašnjenje za odbijanje prijave i tražeći uvid u registar koji je država vodila o njemu. Taj zahtev je odbijen, nakon čega se podnosilac predstavke obraća sudu sa zahtevom da se utvrdi kako odbijanje predstavlja povredu njegovog prava na slobodu primanja informacija vezanih za njega lično, odnosno njegov život.

Sud je u predmetu Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva, slično kao u predmetu Leander protiv Švedske zaključio da član 10. Konvencije ne dozvoljava držvi da zabranjuje pojedincima primanje informacija koje drugi žele ili su voljni da im saopšte. Međutim, istovremeno, sud u odluci ističe kako taj član ne stvara obavezu države da saopšti informaciju koja se odnosi na pojedinca. Podnosilac predstavke koji je veći deo svog detinjstva bio pod starateljstvom lokalne vlasti, pokrenuo je postupak protiv tih vlasti zbog zanemarivanja, navodeći kako je bio izložen nasilju za vreme dok je bio pod starateljstvom. Podnosilac predstavke je tražio od organa starateljstva da se otkriju podaci iz dosijea koji su lokalne vlasti vodile o njemu dok je bio pod starateljstvom, ali je taj zahtev odbijen. Podnosilac je tvrdio kako to odbijanje predstavlja povredu njegovog prava na slobodu informisanja, ali je sud doneo odluka kako je napred već navedeno. Sličan pravni osnov u postupku donošenja odluke, ali i slična sudska odluka je doneta u predmetu Roche protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 2005. godine.³³ Sud je donoseći odluku u ovom predmetu citirao predmet Leander protiv Švedske, ponovivši kako sloboda primanja informacija ne dozvoljava državi da zabranjuje pojedincu prijem informacija koje drugi žele ili su voljni da mu saopšte, a istovremeno navodeći kako se ova sloboda ne može shvatiti kao nametanje obaveze državi da širi informaciju. Navodeći ove stavove, odnosno mišljenja, sud smatra da nije došlo do mešanja u podnosiočevo pravo da prima informacije kako je to propisano članom 10. Konvencije. U ovom predmetu se raspravljalo o pravu bivšeg vojnika koji je imao ozbiljne zdravstvene smetnje za koje tvrdi da su posledica učešća u testiranju nervnog gasa i gasa plikavca koja testiranja je vršila britanska vojska, a bez njegove saglasnosti za učestvovanje u takvim

³³ za više informacija pogledati sledeće internet stranice: <https://www.timeshighereducation.com/news/echr-judgment-in-roche-v-uk-only-violation-of-article-8-in-former-servicemens-inability-to-sue-for-for-ill-health-he-believed-to-have-been-caused-by-porton-down-research-facility/199284.article>, ili pogledati ceo slučaj u pdf formatu na adresi <http://www.hudoc.echr.coe.int/app/.../pdf?library=ECHR&id>, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.

testiranjima. Pokušavajući dokazati svoje navode, suočio se sa teškoćama u dokazivanju vezano za otkrivanje podataka iz svog vojnog dosijea. Usled tih i takvih poteškoća i nemogućnosti da dođe do podataka iz svog vojnog dosijea obratio se predstavkom sudu tvrdeći kako mu je uskraćeno pravo na pristup informacijama i kako to predstavlja povredu člana 8. i člana 10. Konvencije. Međutim, sud je odlučujući o njegovom zahtevu zauzeo stav kako nije došlo do mešanja u podnosiocovo pravo da prima informacije na način propisan članom 10. Konvencije.

Ovi postupci pred Evropskim sudom za ljudska prava, vođeni su u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, a radi zaštite prava na slobodu informisanja čime se posredno traži i ostvaruje zaštita prava na slobodan pristup informacijama. Sloboda informisanja se obezbeđuje pojedincima pored ostalog, ponajviše primenom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje podrazumeva i to da te informacije budu dostupne svima građanima posredstvom medija. Na taj način se obezbeđuje ostvarivanje prava propisanih najznačajnijim međunarodno-pravnim aktima, a to istovremeno dovodi do učešća javnosti u društvenim i političkim procesima. Učešće javnosti je nezaobilazan segment demokratskih procesa koje se naslanja na slobodu izražavanja i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Učešćem javnosti postiže se uključivanje pojedinaca u rešavanje lokalnih i globalnih pitanja dajući aktivan doprinos tim procesima, a to je posebno značajno u ekološkim pitanjima. Značaj učešća javnosti je prepoznat u oblasti zaštite životne sredine, uključujući i pitanja nuklearne sigurnosti i bezbednosti koje takođe podrazumeva participaciju javnosti,³⁴ i njen doprinos u sprovođenju mera zaštite i očuvanja životne sredine.

³⁴ Stoiber, Carlton, Baer, Alec, Pelzer, Norbert, Tonhauser, Wolfram, *Handbook on Nuclear Law*, Viena 2003, page 36. – Autori ove publikacije su prepoznali oblast informisanja i učešće javnosti kao značajan segment nuklearne sigurnosti i bezbednosti, usled čega je obaveza svake države da propiše sopstvene procedure za informisanje javnosti i njeno uključivanje u regulatorne aktivnosti koje će se reflektovati na državne i političke strukture uzimajući u obzir kulturološke i socijalne elemente. Javno predstavljanje upotrebe nuklearnih materijala i tehnologija može obezbediti viši stepen sigurnosti koji se omogućava kroz širu autorizaciju tih procesa čime se podiže svest građana o značaju tih tehnologija, mehanizmima njihovog funkcionisanja i primene čime se pospešuje mogućnost bolje zaštite i prevencije. Na ovom mestu navodi se kako treba omogućiti uključivanje javnosti u procese regulatornih aktivnosti na nacionalnom planu prilikom donošenja legislative o nuklearnoj energiji i nuklearnim procesima. Tipični zahtevi uključivanja javnosti podrazumevaju njeno informisanje o: podnosiocima zahteva za dobijanje licence za obavljanje nuklearnih aktivnosti i dokumentaciji koju su dužni pripremiti i dostaviti; kako lica ili organizacije mogu učestvovati u postupku licenciranja; u kom vremenu je potrebno ili moguće aplicirati za te procese i kako o tome obavestiti javnost.

3. ANALIZA PREDMETA ISTRAŽIVANJA

Predmet ovog istraživanja je slobodan pristup ekološkim informacijama radi obezbeđivanja i unapređivanja zaštite životne sredine, čime se pored ostalog ostvaruje ljudsko pravo na život u očuvanoj i zaštićenoj životnoj sredini. Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine je tematika usmerena na iznalaženje mogućnosti i mehanizama za očuvanje prirode, iz čega proizlazi očuvanje i zaštita zdravlja ljudi i stvaranje uslova za život dostojan čoveka. Neminovno je i potrebno da javnosti budu dostupne informacije od javnog značaja kako bi se na osnovu njih predupredile potencijalne opasnosti, obezbedili bolji uslovi za kvalitetniji život, a nadalje kako bi se građanima omogućilo uživanje osnovnih ljudskih prava koja im pripadaju već samim rođenjem, uključujući i pravo na informisanje. Pristup ekološkim informacijama može obezbediti uslove za kvalitetniji život jer se informisanjem o potencijalnim opasnostima, uz upućivanje kako te opasnosti izbeći ili pominjanjem ekoloških alternativa, nude dodatne opcije i mogućnosti boljeg izbora. To posebno dolazi do izražaja u oblasti nuklearne sigurnosti i bezbednosti. U toj oblasti se pridaje značaj informisanju javnosti, upućujući regulatorna tela na obavezu posedovanja programa za dostavljanje informacija drugim korisnicima, apostrofirajući pri tome javnost, medije, zakonodavce, lokalne vlasti i industriju.³⁵ Pri tome u oblasti nuklearne sigurnosti i bezbednosti sva relevantna pitanja, uključujući pristup informacijama od javnog značaja su većim delom regulisana Konvencijom o nuklearnoj sigurnosti,³⁶ i Zajedničkom konvencijom.³⁷

³⁵ *Ibidem*, p. 30-31. - Na ovom mestu se naglašava značaj informisanja javnosti, navodeći kako se pod tim pojmom podrazumevaju ne samo građani, pojedinci, već su to i lokalne vlasti, zakonodavci i mediji kojima je zadatak dalje širenje i distribucija svih dostupnih informacija, uključujući one o pitanjima i aktivnostima relevantnim za nuklearnu i radijacionu sigurnost. Govori se o uključivanju javnosti u problematiku nuklearnih materijala i tehničkih pitanja značajnih za sigurno korišćenje tih materijala, a sve u vezi sa aktivnostima regulatornog tela koje je u obavezi da obezbedi i dostavi javnosti kompletno najznačajnije informacije o tim i takvim pitanjima i aktivnostima. Ističe se pri tom značaj nezavisnosti davaoca takvih informacija i nacionalnog zakonodavstva iz ove oblasti koje mora biti jasno po pitanju toga da je regulatorno telo autorizovano za komunikacijske odnose iz ove oblasti.

³⁶ *Convention on nuclear safety - The Convention on Nuclear Safety was adopted in Vienna on 17 June 1994. The Convention was drawn up during a series of expert level meetings from 1992 to 1994 and was the result of considerable work by Governments, national nuclear safety authorities and the Agency's Secretariat. Its aim is to legally commit participating States operating land-based nuclear power plants to maintain a high level of safety by setting international benchmarks to which States would subscribe.* za više informacija posetiti internet stranicu: <https://www.iaea.org/publications/documents/treaties/convention-nuclear-safety>,

³⁷ *Joint convention - The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, the first legal instrument to directly address these issues on a global scale, was opened for signature on 29*

Predmet istraživanja ovog rada je korelacija između dva ljudska prava, i to prava na adekvatnu životnu sredinu i dostupnost informacija u posedu organa javne vlasti. Međuzavisnost i isprepletenost ovih prava se vezuje za zaštitu životne sredine. Zdravlje ljudi i obezbeđivanje dostojnog i sigurnog života su večni ideali ljudske zajednice kojima su stremile sve generacije bez obzira na razvijenost njihove svesti i bez obzira na stepen društvenog razvoja. Tokom većeg dela istorije čovečanstva, društvena svest je bila na nižem nivou od današnjeg, usled čega ti ideali nisu bili dovoljno artikulisani, niti prepoznati iako su svakako postojali pojedinci koji su im težili. Reč je o večnoj težnji i stremljenju ljudskog bića koja predstavlja unutrašnju snagu razvoja čovečanstva i neumitnog evolutivnog procesa koji traje vekovima, a i dalje je u toku. Društvena svest se vremenom razvijala uporedo sa razvojem čovečanstva. Odnosno ispravnije bi bilo konstatovati da se čovečanstvo razvijalo usled razvoja društvene svesti. Taj razvoj je uslovljen mnoštvom faktora među kojima je i informisanost u smislu posedovanja i širenja informacija. Razvoj informisanosti koji podrazumeva nesmetan i brz protok informacija,³⁸ pospešuje se razvojem tehnike i tehnologije do kojih dolazi tokom poslednjih stotina i nešto više godina, a naročito informacionih tehnologija, čija ekspanzija je pristutna poslednjih nekoliko decenija, a usled kojih se formira informaciono društvo.³⁹ Osnovni produkti informacionog društva jesu informacije koje predstavljaju najznačajniju karakteristiku savremenog doba. Informacije poseduju mnoštvo značenja, od kojih je najvažnije ono koje je u vezi sa porukom koju prosleđuje njen imalac. U tom smislu informacija je rezultate obrade, analize i organizacije podataka na način da se znanje prezentuje primaocu informacije.⁴⁰

September 1997, the first day of the 41st regular session of the IAEA General Conference. It entered into force on 18 June 2001. Za više informacija posetiti internet stranicu: <https://www.iaea.org/publications/documents/conventions/joint-convention-safety-spent-fuel-management-and-safety-radioactive-waste>.

³⁸ *Informacija je termin koji se svakodnevno koristi u komunikacije, a definiše se kao bilo koja vrsta saznanja o faktima, konceptima ili instrukcijama koje mogu biti predmet komunikacije.; Podatak u kontekstu krajnji product interpretacije podataka iz konteksta; Pravno, podatak, tekst, fotografija, crtež, karikatura, film, usmeno izvešće, vrednosni sud ili drugi prilog objavljen u medijima. Definicija informacije data prema Pravnom leksikonu, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007, str. 445.*

³⁹ *Webster, Frank, Theories of the Information Society, Cambridge, Routledge, 2002, page 10, - prema ovom autoru informaciono društvo se definiše kao novi stepen društvenog, kulturnog razvoja koji ostavlja posledice na privatnost i ličnu sigurnost sa stanovišta funkcionisanja društva i sistema unutrašnje, spoljnje i egzistencijalne sigurnosti, praćen razvojem slobode, demokratskih postupaka i metoda, demokratije, rada, reda mira i produktivnosti na globalnom nivou.*

⁴⁰ *Boban, Marija, Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacionom društvu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2012, broj 3, str. 578.*

Većim delom istorije čovečanstva, težnja za zdravim životom nije bila jasno artikulisana niti definisana. To je razumljivo imajući u vidu stanje svesti i društvene okolnosti koje su vladale. Jedan od razloga za takvo stanje svesti je okolnost da prirodno okruženje nije imalo poseban uticaj, niti značaj na kvalitet života, bar ni u približnoj meri kao danas. To je predstavljalo podrazumevano stanje, zbog koga je postojalo odsustvo bilo kakvog odnosa prema prirodnom okruženju i njegovom značaju za kvalitet i sadržinu čovekovog života. Tek usled većih i konstantnih čovekovih uticaja na prirodu i njeno okruženje koji su rezultovali nepovratnim menjanjem prirodnog okruženja dolazi do trajne ugroženosti životne sredine. Osobnosti ekosistema su narušene toliko da poprima karakteristike i osobnosti sredine sa izraženom društvenom komponentnom sa svim manjkavostima i problemima koje ona poseduje. To između ostalog podrazumeva postojanje i širenje informacija o stanju životne sredine, njenoj ugroženosti i problemima koji postoje ili koji prete. Informisanost omogućava i pored konstantnog povećanja broja stanovnika njihovo uključivanje u društvena zbivanja, na način da svaka individua ima svakodnevni uvid u društvene interakcije.⁴¹

Istine radi, sve do nedavno nije ni postojala potreba za odlučnim aktivnostima usmerenim na zaštitu životne sredine, pošto njeno stanje nije bilo ugroženo u meri kako je to danas i nije zahtevalo značajnije akcije usmerene na njeno očuvanje ili zaštitu. Od prirodnog okruženja, tokom najvećeg dela ljudske istorije, značajne su za čoveka bile samo vremenske prilike, odnosno atmosferski uticaji. Poljoprivreda je oduvek bila podložna atmosferskim uticajima. Taj uticaj je sve do nedavno bio dominantan jer čovek ni na koji način nije mogao predvideti niti sprečiti atmosferske prilike. Danas se na tom polju situacija promenila, ali je i dalje uticaj čoveka na atmosferske prilike ograničenog domašaja. Od atmosferskih prilika kroz celokupnu ljudsku istoriju u značajnoj meri su zavisili poljoprivredni prinosi. Usled uticaja atmosferskih prilika na poljoprivredu, određivan je kvalitet ljudskog života. Poljoprivreda je tokom cele istorije čovečanstva, pored lova bila dominantan oblik privređivanja i obezbeđivanja egzistencijalnih uslova. Ona je imala presudan uticaj na ishranjenost čoveka i životno blagostanje. Čovek je na nju vršio uticaj prevashodno izborom pogodnog tla za obrađivanje, dok je sve ostalo zavisilo od atmosferskih prilika. Danas je situacija umnogome drugačija. Čovek ima ograničeni uticaj na atmosferske prilike, ali zato

⁴¹ Esser, H. Arstide, *Behavior and Environment, The Use of Space by Animals and Men*, Plenum Press, New York-London, 1971, page 365.

ima mnogobrojne alate, pomagala i supstance kojima pospešuje poljoprivrednu proizvodnju. Kvalitet zemljišta, odnosno tla za obradu nije više presudan jer je nauka napredovala u toj meri da se sve može podesiti, prilagoditi ili veštački unaprediti uključujući kvalitet poljoprivrednog zemljišta. Međutim, to sa druge strane podrazumeva konstantno korišćenje hemijskih, bioloških i drugih veštačkih supstanci poput veštačkih đubriva, sredstava za prehranjivanje ili dohranjivanje biljaka u poljoprivrednoj proizvodnji, šta sve ima negativne posledice po prirodno okruženje. Sve te hemikalije i drugi biocidni ili ostali preparati imaju negativne efekte po tlo, vazduh i vodu. Oni imaju i direktne negativne posledice po čovekovo zdravlje, uz posredne nuspojave usled uticaja tih supstanci na sve prirodne elemente.

Tokom najvećeg dela istorije čovek je živeo u skladu sa prirodom i njenim zakonomernostima. U tom razdoblju, čovek je uzimao od prirode samo ono šta mu je ona svesrdno nudila. Prilikom tog uzimanja od prirode, čovek nije remetio, niti negativno uticao na svoje prirodno okruženje. Plodovi prirode su ubirani i korišćeni u meri u kojoj je to priroda dozvoljavala, odnosno u kojoj je priroda ponudila. Za razliku od tih perioda, u novom dobu se usled razvoja tehnike i tehnologije eksploatišu prirodni resursi nesrazmerno njihovim kapacitetima i mogućnostima regenerisanja. Čovek je sebi dodelio ulogu gospodara nad prirodom, koji će kontrolisati i menjati prirodne uslove, ali očigledno da toj ulozi nije dorastao, niti je to moguće sprovesti u delo. Postoje i objektivne okolnosti ograničavanja te želje koje se manifestuju kroz protivljenje prirode da se u potpunosti potčini čoveku i da bezpogovorno trpi njegove bahatosti i sebičluke. S vremena na vreme priroda pokaže svoje nezadovoljstvo koje se manifestuje prirodnim katastrofama. Kroz celokupnu istoriju postojali su zemljotresi, poplave, razorne oluje ili slične prirodne nepogode kojima priroda dokazuje svoje moći i nepredvidivost. Međutim, usled sve veće zagađenost te nepogode postaju učestalije i sa težim posledicama po životnu sredinu. Na taj način, pored svih svakodnevnih pokazatelja, priroda prezentuje čoveku šta se dešava usled konstantnog zagađivanja prirodne sredine i šta mogu biti nusprodukti nekontrolisanog uništavanja prirode izazvanog tehničko tehnološkim razvojem po svaku cenu. Poslednjih godina priroda sve češće ponavlja te lekcije u vidu prikaznih vežbi šta se sve dešava ili može desiti usled prekomernog zagađenja koje dovodi do klimatskih promena. Iako su te prirodne kataklizme veoma upečatljive, one se za sada nisu pokazale kao dovoljna opomena jer ljudska civilizacija nastavlja utabanim putem samodestrukcije kroz uništenje prirode i njenog okruženja.

Stanje sklada u odnosima između prirode i čoveka je definitivno nestalo tokom dvadesetog veka, a potpuno iščezlo krajem tog i početkom tekućeg veka. Poslednjih decenija smo svedoci procesa gde se prirodna dobra nepovratno uništavaju, a prirodni resursi i životno okruženje se oštećuju ili narušavaju do te mere da je nemoguće njihovo regenerisanje. Zbog negativnih tendencija u odnosu sa prirodom, danas mnogi sa setom govore o vremenima kada je postojao sklad čoveka i prirode. Sve je izraženija žal za čistom i neokrnjenom prirodom i njenim okruženjem jer su to danas mitske, nedostižne vrednosti. U vremenima kada je postojao sklad čoveka i prirode, postojalo je odsustvo potrebe za razmišljanjem o zaštiti prirode. Međutim, decenijama unazad očuvanje životne sredine postaje preokupacija savremenog društva i konstantna briga koja zahteva najšire društveno angažovanje. Zdrava životna sredina i borba za očuvanje prirode koja je ugrožena do te mere da pretil opasnost od apokaliptičnih scenarija, postaju Damoklov mač nad savremenom civilizacijom.

Briga za očuvanjem i zaštitom prirode postaje jedan od najznačajnijih segmenata savremenog društva. Tako na primer, ova tematika je jedno od značajnijih pitanja razvoja Evropske unije, gde se zaštita životne sredine tretira kao nezaobilazan segment razvoja, posmatran u kontekstu održivog razvoja. Moglo bi se bez preterivanja konstatovati kako je ova oblast za Evropsku uniju najznačajnija posle onih oblasti koje se definišu kao njena tri noseća stuba. Politika zaštite životne sredine startovala je unutar Evropske unije 1973. godine,⁴² prateći, odnosno naslanjajući se na Konvenciju Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine održanu 1972. godine. Održivi razvoj označava ekonomski prosperitet praćen tehničkim i tehnološkim razvojem društva uz očuvanje i zaštitu prirode i njenog okruženja. Obezbeđivanje zdravog života u zdravom prirodnom okruženju, može se postići samo sinhronizovanim učešćem svih činilaca društvenog razvoja, uključujući aktivno učešće pojedinaca. Nije dovoljna samo tehnička i tehnološka inovativnost kojima će se postići izrada i primena ekološki prihvatljivih tehnologija koje neće imati štetne posledice po okruženje, već je neophodna i svest građana o postojećim opasnostima i značaju očuvanja zdrave, za živa bića odgovarajuće životne sredine.

⁴² Hey, Cristian, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, in *EU Environmental Policies Handbook*, Brussels, 2005, page 18-19.

Na buđenje svesti građana, može se uticati mnogobrojnim mehanizmima, počevši od kontinuirane edukacije koja će se sprovoditi od najmlađih uzrasta, još od predškolskog doba, pa do svih ostalih kategorija stanovništva. Ali svakako najznačajniju ulogu u tom procesu zauzima objektivna informisanost društva, odnosno dostupnost informacija od javnog značaja. Informacije je potrebno omogućiti svim pojedincima, na način da budu potpuno i objektivno informisani o svim segmentima i pitanjima od značaja za očuvanje i zaštitu prirode i njenog okruženja.

Informacije postaju ključni elementi u životu savremenog društva i svakog pojedinca ponaosob. Pravo na informisanje, odnosno slobodan pristup informacijama predstavlja osnovu i važan segment garantovanja slobode pojedinaca.⁴³ Informacije postaju neizostavan segment lične slobode i društvenih zbivanja. Takvo stanje predstavlja produkt informacione revolucije čiji smo savremenici. Epilog te revolucije je konstantna „glad za informacijama“, sa svim pozitivnim i negativnim efektima koje takvo stanje donosi. Negativni su svakako stanje zavisnosti od neograničenog broja informacija, čime dolazi do narušavanja, čak i gubitka nekih vekovima uspostavljenih vrednosti, kao npr. prava na privatnost ili do otuđenja ljudi koje nastupa usled prekomernog traganja za informacijama. Pored svega, ipak preovlađuju pozitivni efekti. Svakako da je jedan od važnijih pozitivnih efekata ovog procesa omogućavanje pojedincima slobodnog pristupa informacijama o stanju životne sredine. Saznanje o opasnostima koje prete životnoj sredini i neophodnostima da se te opasnosti otklone i umanje može bitno uticati na kvalitet života jer se stvaraju povoljni uslovi za pravovremene akcije zaštite. Značaj informisanosti o potencijalnim opasnostima i mogućim posledicama i štetama koje mogu nastati usled ekoloških katastrofa shvaćen je u postčernobiljskom periodu, dok u periodu koji je prethodio tom akcidentu nije postojala adekvatna regulativa na polju nuklearne odgovornosti koja uključuje i odgovornosti za prekogranične štete,⁴⁴ sa čim je blisko povezano pitanje dostupnosti informacija.

Informisanost je svakako pozitivna i pohvalna pojava u kontekstu zaštite životne sredine. Bez brzog i nesmetanog protoka informacija, postala je nezamisliva svakodnevnica savremenog čoveka. Zbog toga se nameće pitanje kako u moru postojećih informacija

⁴³ Mendel, Toby, *Freedom of Information, A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris, 2008, page 7.

⁴⁴ Schwartz, A. Julia, *International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl*, in *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD, IAEA, Vienna 2006, page 41.

filtrirati one bitne od nebitnih, odnosno kako sprečiti gubitak bitnih informacija u mnoštvu nebitnih. Na polju ekologije je veoma značajno pravovremeno i korektno informisanje i dostavljanje relevantnih informacija o stanju prirode i njenog okruženja. Jednako bitne su informacije o opasnostima koje joj prete. To zbog mogućnosti preduzimanja potrebnih i odgovarajućih zaštitnih mera. Zbog toga je potrebno izdvojiti bitne informacije i pravovremeno ih dostaviti građanima kako bi te informacije proizvele korisne efekte i kako bi njihovim objavljivanjem bila sprečena šteta do koje može doći neobjavljivanjem informacija ili pak objavljivanjem neistinitih ili poluistinitih podataka. Dobar primer za ovu konstataciju je situacija iz 1986. godine, kada se desila havarija na nuklearnoj elektrani u Černobilju. Ta havarija je proizvela katastrofalne posledice po prirodno okruženje i po zdravlje stotine hiljada ljudi. Tom prilikom je usled nepažnje i propusta za koje je odgovoran ljudski faktor prirodno okruženje trajno uništeno. Usled tih dešavanja, stradalo je na desetine hiljada ljudskih života. Tokom te havarije je stradao veliki broj ljudi, a još veći broj je pretrpeo teške i trajne zdravstvene posledice. Većina štetnih posledica se mogla izbeći pravovremenim i objektivnim dostavljanjem informacija o dešavanjima i posledicama koje mogu nastati. Prema saznanjima koje postoje o dešavanjima u Černobilju, kobnog 26.04.1986. godine, proizlazi da su ovlašćeni organi duže vremena krili informacije o havariji koja se desila. Oni te informacije nikad nisu ni dostavili javnosti, bar ne tačne i potpune. Informacije su procurile sa drugih strana kada je katastrofa već uzela svoj danak i kad je bilo evidentno da se nešto strašno desilo. Signal o postojanju opasnosti i upozorenje o štetnim posledicama nisu stigli na vreme, usled čega su nastupile katastrofalne posledice, a nekih od njih možda i dalje nismo svesni.⁴⁵

Deo tih posledica, pre svega onih po život i zdravlje ljudi, moglo se izbeći da su postojale pravovremene informacije. Tokom tih dešavanja, organi javne vlasti koji su znali šta se dešava, krili su informacije i nisu uopšte ili nisu blagovremeno obaveštavali javnost. To je imalo za rezultat katastrofalne posledice po stanovništvo, i jednako štetne po prirodu koja se u širem radijusu oko nuklearne centrale nikad nije oporavila. Ova dešavanja su školski primeri štete i obima štetnih posledica koje nastaju usled neinformisanja javnosti. Kad je

⁴⁵ Biočanin, Rade, Amidžić, Branka, *Nuklearni udesi i zaštita, Zbornik radova 49. Konferencije ETRAN, Budva, 5-10 juna 2005, tom IV, str. 82. Zbornik radova je moguće pronaći na internet stranici Međunarodne agencije za atomsku energiju, na internet stranici <http://www.iaea.org/inis/collection/NCLcollectionstore/Public/37/121/37121841.pdf>, stranici pristupljeno 04.09.2014. godine.*

javnost uskraćena za informacije od javnog značaja, kao što je to bio slučaj prilikom dešavanja u Černobilju, nedostatak pravovremenih i istinitih informacija dovodi do ugrožavanja života i zdravlja ljudi, kao i prirodnog okruženja. Prilikom te havarije, informacije su se krile od javnosti sa tendencijom da nikad ne budu objavljene i da se nikad ne sazna za taj nuklearni akcident.⁴⁶ Međutim, nivo radijacije je bio povišen u susednim državama, pa čak i u onim udaljenijim, te je usled toga uočena, odnosno otkrivena katastrofa, bez da su informacije o tome dostavljene od organa koji su ih posedovali i koji su znali šta se dešava i koje to posledice može prouzrokovati. Zbog propusta u vezi sa dostupnošću informacija, tj. neblagovremenim informisanjem o akcidentu i njegovim posledicama po život i zdravlje stanovništva, izgubljeno je mnogo ljudskih života, a broj obolelih nikad nije tačno utvrđen i to ne samo u Ukrajini, već i u susednoj Belorusiji i Rusiji, a tom prilikom je evakuisano stanovništvo u radijusu od 30 km od akcidenta.⁴⁷ Organi koji su bili u obavezi da obaveste javnost, odnosno da upozore građane na opasnosti i nužnost primene zaštitnih mera radi izbegavanja ili smanjivanja štetnih posledica to nisu učinili.

Informacije o neželjenim dešavanjima, o opasnostima i mogućim štetama nikad nisu dostavljene od strane nadležnih organa, odnosno institucija koje su te informacije posedovale. Akcident je slučajno otkriven, izvesni period nakon njegovog nastanka. Kad je otkriven već su nastupile štetne posledice po ljude i životnu sredinu. Informacije su objavljene nakon isteka roka predviđenog za preduzimanje zaštitnih mera. Tada se više nisu mogle preduzeti potrebne mere, bar ne one kojima bi se zaštitila životna sredina i ljudski životi. Štetne posledice su do tad uveliko nastupile. Moguće je da se taj akcident nikad ne bi otkrio da nije bio praćen značajno povišenim nivoom radijacije. Nivo radijacije je bio povišen u toj meri da su u udaljenijim krajevima Evrope izmereni znatno viši nivoi od dozvoljenih. U konkretnom slučaju nije postojao slobodan pristup informacijama, čak šta više, informacije su svesno zataškavane i skrivane od očiju javnosti. Građani nisu imali pristup informacijama i to je mnoge od njih koštalo života ili zdravlja.

⁴⁶ Prema odredbi člana 3. stav 1. tačka 2. Zakona o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti („Službeni glasnik RS“, br. 36/09 i 93/12) akcident jeste neočekivani događaj, ljudska greška, otkaz opreme i druga nepravilnost čije posledice ili moguće posledice nisu zanemarljive sa aspekta zaštite od jonizujućih zračenja, nuklearne, odnosno radijacione sigurnosti ili bezbednosti.

⁴⁷ Schwartz, A. Julia, *International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl*, in *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD, IAEA, Vienna 2006, op. cit. page 37.

Inspirisan „Černobiljskim slučajem“ a posle njega mnoštvom drugih ekoloških incidenata sa blažim ekološkim posledicama, nedugo nakon tih dešavanja, pojavila se mnogo veća zainteresovanost za proučavanje odnosa između zaštite životne sredine i informisanosti o njenom stanju. Krupni ekološki akcidenti su bili inicijalna kapisla za sprovođenje promena po pitanju dostupnosti ekoloških informacija. Oni alarmiraju javnost i bude svest o neophodnosti delovanja i preuzimanja stvari u svoje ruke. Nakon takvih dešavanja pojačavaju se zahtevi za potpunijom i delotvornijom zaštitom prirode i njenog okruženja. Zaštitom prirode se štite ljudski životi i sveukupni biljni i životinjski svet. Uvidelo se u periodu nakon Černobiljskog akcidenta da postoji neophodnost na strani međunarodne zajednice da preduzme značajne promene na polju nuklearne sigurnosti, uključujući i promene po pitanju bolje informisanosti i dostupnosti informacija o nuklearnoj energiji i opasnostima koje prete.⁴⁸ Posle Černobiljskih dešavanja, studioznije se pristupilo dostupnosti informacija o procesima koji ugrožavaju prirodu, prvenstveno o problemima zaštite od radioaktivnosti. U sledećih nekoliko godina nakon tih dešavanja, uočava se veoma živa aktivnost na donošenju međunarodno-pravnih akata usmerenih na zaštitu od radioloških opasnosti i na potrebu veće informisanosti javnosti o ekološkim problemima. To se posebno očituje u donošenju većeg broja međunarodnih konvencija iz ove oblasti.⁴⁹ Usvojeni su i brojni drugi akti, prevashodno od strane stručnog tela Ujedinjenih nacija za atomsku energiju,⁵⁰ sa sedištem u Beču. Međunarodna agencija za atomsku energiju ima aktivnu ulogu u zaštiti životne sredine od radijacionih i nuklearnih opasnosti, U godinama neposredno nakon Černobiljske katastrofe, od strane ove međunarodne Agencije, donet je veći broj preporuka i drugih akata iz njene nadležnosti radi zaštite životne sredine. Ti akti su imali za cilj potpuniju informisanost o pitanjima važnim za zaštitu životne sredine i za zaštitu od radiološke opasnosti, a neki od

⁴⁸ Rautenbach, Johan, Tonhauser, Wolfram, Wetherall, Anthony, *Overview of the Legal Framework Governing the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy – Some Practical Steps*, in *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD, IAEA, Vienna 2006, page 7-8.

⁴⁹ *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident - Konvencija o ranom obaveštavanju o nuklearnim akcidentima, doneta 26 septembra 1986.godine, Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency – Konvencija o pomoći u slučajevima nuklearnih nesreća ili radioloških opasnosti, doneta 26 septembra 1986.godine, ili Convention on Nuclear Safety – Konvencija o nuklearnoj sigurnosti, doneta 17 juna 1994.godine, za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.iaea.org/publications/documents/treaties>, stranica posećena 04.09.2014. godine.*

⁵⁰ IAEA - Međunarodna agencija za atomsku energiju sa sedištem u Beču, donela je niz akata usmerenih na blagovremeno i potpuno dostavljanje i širenje informacija o radiološkim opasnostima i nuklearnim akcidentima. Većina tih akata je doneta u periodu nakon akcidenta na nuklearnom reaktoru u Černobilju do koga je došlo 1984.godine. Za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.iaea.org>, stranici prisupljeno 04.09.2014. godine.

njih uređuju pitanje obaveštavanja kod nuklearnih, odnosno radioloških akcidenata. Prvi, verovatno i najznačajniji takav akt, donet od strane Međunarodne agencije za atomsku energiju, ubrzo nakon Černobiljskog akcidenta, bio je Konvencija o ranom obaveštavanju o nuklearnim akcidentima.⁵¹

Ne treba smetnuti s uma da se svakodnevno širom naše planete, uključujući tu i balkanske prostore dešava na desetine manjih ekoloških akcidenata koji ugrožavaju prirodno okruženje. Isto tako, treba imati u vidu da nisu samo incidentne situacije štetne po životnu sredinu. Jednako štetne posledice svakodnevno prouzrokuju industrijska, prerađivačka i slična druga postrojenja, ali i mnoge druge ljudske delatnosti. Sve one moraju biti predmet kontrole. Neophodno je sprovoditi kontrolne aktivnosti uključujući zakonodavne, usmerene na sprečavanje i smanjenje zagađenja, kao što je neophodno objektivno i tačno informisanje stanovništva. Informisanje o ekološkim pitanjima je često selektivno, pogotovo kad se radi o najopasnijim i najmanje poznatim izvorima opasnosti. U tim oblastima se najlakše i najčešće kriju informacije, što po pravilu može dovesti i što je već dovodilo do teških neželjenih posledica. Činjenično stanje ukazuje da je prilikom do sada najveće ekološke katastrofe bilo ogromnih i to svesnih propusta i namernog skrivanja informacija od javnosti. Takvim postupanjem su štetne posledice umnogostručene. Štetne posledice koje su tom prilikom nastupile, bile bi značajno umanjene da je postojalo prikupljanje podataka i informisanje javnosti uz poštovanje naučne i stručne slobode i integriteta.⁵²

Mnoštvo ekoloških problema je povezano sa nedostatkom informacija. U prvi plan izbija pitanje kako obezbediti pristup ekološkim informacijama i kako blagovremeno zaštititi životnu sredinu? Traži se odgovor na pitanja kako obezbediti pristup ekološkim informacijama i kako povećati svest o značaju ekološkog informisanja? Ova pitanja i adekvatni odgovori su povezani s postojanjem mnoštva najrazličitijih zagađivača životne sredine. Svima njima se ne zna broj, niti su poznati podaci o količinama štetnih materija koje bez kontrole zagađuju i oštećuju prirodne resurse. Svakodnevno se pojavljuju novi zagađivači

⁵¹ *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, adopting in 1986, following the Chernobyl nuclear plant accidents, za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cenna.html>, stranici pristupljeno 05.09.2014. godine.*

⁵² *Popović, Dragana, Spasić-Jokić, Vesna, Đurić, Gordana, Černobilj: Više od akcidenta? Univerzitet u Novom sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, 2009, str. 101.*

koji su izvan kontrole zbog čega je teško realno sagledati i proceniti štetne posledice koje su nastupile i koje mogu nastupiti.

Ovaj rad ima za predmet istraživanje korelacije koja postoji između dva ljudska prava koja su danas priznata u većem broju pozitivnopravnih sistema, radi iznalaženja mogućnosti za postizanje boljih rezultata u njihovoj svakodnevnoj primeni. Ti odnosi se prevashodno vezuju za ostvarivanje prava na adekvatnu životnu sredinu, čiji je bitan segment pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ideja je unapređenje i poboljšanje zaštite životne sredine doslednijom primenom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Slobodan pristup informacijama je neizostavan element demokratije. To je obeležje slobode i demokratije u svakom segmentu ljudskog života, ne samo u ekološkoj sferi. Jačanjem njegovog značaja u ekološkoj oblasti, pozicionira se njegova uloga i u drugim sferama ljudskog života usled značaja zaštite životne sredine za postojanje i opstanak čovečanstva i svakog pojedinca ponaosob. Ekološki postupci svakog pojedinca u direktnoj su vezi sa posjedovanjem ekoloških informacija. Obeležje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja jeste pravo svakoga fizičkog i pravnog lica da se obavesti o svim ekološkim podacima uključujući dokumente i druge informacije koje poseduju vlasti i oni koji rade za njih.⁵³

Iako su naizgled jednostavni ciljevi i tematika ovog istraživanja, iskustvo pokazuje da svako istraživanje i borba za primenu i poštovanje ljudskih prava ima trnovit put do realizacije. Ljudska prava su oduvek bila predmet interesovanja i istrajnih borbi za njihovo ostvarivanje. Ona su istovremeno predmet različitih interpretacija i shvatanja. Jedan od razloga za to jeste da se odredbe o ljudskim pravima nalaze na različitim mestima i definišu se od strane mnogobrojnih pravnih teoretičara. Pored izvesnih razlika postoji mnoštvo zajedničkih odrednica sa kojima su teoretičari uglavnom saglasni. Postoji saglasnost oko toga da su to prava i slobode koje pripadaju svim ljudima. Saglasnost postoji po pitanju njihove neotuđivosti, šta znači da su to prava neotuđiva od pojedinca. Svaki čovek se rađa slobodan sa svim pravima i slobodama koji pripadaju istovremeno i svim drugim ljudima. Svi ljudi su slobodni. Svima pripada isti korpus ljudskih prava, bar onih najosnovnijih poput prava na život, bez obzira na to u kojoj državi žive. U pitanju su prava koja ne zavise ili ne bi smela

⁵³ Vodinić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, op. cit. str. 7.

zavisiti od državne volje, odnosno volje vlasti. Čovek svoja prava i slobode ne dobija od milosrdne vlasti, niti ih oduzima zlovoljna vlast.⁵⁴

Svojim rođenjem čovek je dobio pravo da uživa blagodeti prirode i da živi u životnoj sredini koja svojim kvalitetom i stanjem omogućava zdrav i slobodan život. Isto pravo treba omogućiti i budućim generacijama koje su tek rođene ili koje će se roditi u periodu koji dolazi. U pitanju je odgovornost i teret koji na svojim plećima nose sadašnje generacije koje su obavezne da se prema prirodi odnose na način da je zaštite i vode brigu o njoj. Pred ljude je postavljen zadatak zaštite prirode i njenog očuvaju za buduća pokolenja. U tome im pomaže pravo na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. U posedu tih organa su ekološke informacije opšte prepoznate kao informacije od javnog značaja. Te informacije treba učiniti dostupnim javnosti, i to svakom pojedincu. Njihovom dostupnošću jača se ekološka svest i volja za aktivizmom radi očuvanja prirode. Samo svestan čovek uočava i prepoznaje probleme, te shvata nužnost njihovog rešavanja. Probleme treba odmah rešavati kako se ne bi multiplikovali. Podizanje ili jačanje svesti se postiže objektivnim, pravovremenim informisanjem. Taj cilj se postiže i odgovarajućom edukacijom koja se između ostalog stiče slobodnim protokom i pristupom informacijama. Ukoliko ne postoji uvid u probleme, niti postoji saznanje da oni postoje i kakve su njihove posledice, gubi se svest o potrebi preduzimanja akcija za rešavanje tih problema, šta implicira druge složenije probleme. Za izbegavanje ovakvih situacija, i za poboljšanje zaštite i očuvanja životne sredine važno je potpuno, objektivno i pravovremeno informisanje putem slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Pravo svakog pojedinca, ali i pravnih lica i različitih formalnih ili neformalnih grupacija uključujući udruženja građana jeste slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, a naročito ekoloških. To se posebno odnosi na pravna lica sa ekološkim predznacima koja su za ciljeve svog osnivanja i postojanja odredili brigu i staranje o zaštiti životne sredine. Takvi subjektiviteti moraju biti obavješteni o aktivnostima organa javne vlasti u vezi životne sredine, kao i o podacima ili informacijama koje organi vlasti poseduju. Podaci o životnoj sredini, njenom stanju, opasnostima koje joj prete i o njenom očuvanju,

⁵⁴ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, Beograd, 2011, str. 14.*

predstavljaju informacije od javnog značaja, koje su bitne svim subjektima društvenog života. S obzirom na značaj koji imaju, neophodno je stvaranje uslova za slobodan i nesmetan pristup tim informacijama. Posedovanje ekoloških informacija predstavlja bitnu pretpostavku za analiziranje postojećeg stanja, markiranje problema koji se manifestuju u vrsti, stepenu ili intenzitetu zagađivanja, te za pripremu i sprovođenje mera zaštite i očuvanja prirode i njenog okruženja. Upravo ovo navedeno predstavlja razloge za detaljnije proučavanje i analiziranje uslovljenosti i povezanosti prava na slobodan pristup informacijama sa pravom na zaštitu životne sredine koja se susreću i prožimaju kroz pravo na adekvatnu životnu sredinu.

II. DOSTUPNOST INFORMACIJA KAO LJUDSKO PRAVO

1. POJAM INFORMACIJA

Informacije su temelji informacionog društva. One su osnovna pokretačka snaga, zamajac koji pokreće savremenu civilizaciju. Posedovanjem informacija, pojedinac se usmerava na kolosek napretka i prosperiteta. Onaj kome informacije nisu dostupne često se nalazi na slepom koloseku koji nigde ne vodi. Informacije su znanje i moć čijim se pravilnim korišćenjem trasira put ka društvenom i ekonomskom prosperitetu. Isti značaj informacije imaju i za individualni napredak. U informacionom društvu, informacije imaju vrednost znanja, a znanje je moć. Pravilnim korišćenjem informacionog znanja u ekonomskim procesima i organizaciji društva, stiču se prednosti u informacionom društvu na osnovu kojih pojedinci uživaju blagodeti u odnosu na sve druge koji nemaju pristup informacijama ili ne poseduju informaciona znanja. Pod informacijom (latinski *informatio*) se shodno leksikonu stranih reči i izraza,⁵⁵ podrazumeva između ostalog poučavanje, upućivanje, uputstvo, obaveštavanje, obaveštenje, raspitivanje... Informacija shodno Deklaraciji o slobodi izražavanja i informisanja,⁵⁶ treba da služi unapređivanju prava da se izražavaju, traže, primaju i saopštavaju informacije i ideje bez obzira na njihov izvor.

Informacija je obeležje neke pojave, veza odnosa i procesa iskazana u vidu određenog znaka, podatka ili slično koji sadrže poruku ili svrhu. Podaci se sastoje od grupe

⁵⁵ Vujaklija, Milan, *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd, 1954, str. 37.

⁵⁶ Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja – usvojenja 29. aprila 1982. godine, od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, na 70 zasedanju toga tela. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.poverenik.rs/yy/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja-.html>, stranici pristupljeno 27.10.2014. godine.

kvantitativnih parametara koji opisuju neku činjenicu ili dešavanje. Samostalno, sami za sebe oni nemaju značenje, niti određuju neku važnost, tako da gomilanje podataka samo po sebi ne doprinosi razumevanju pojava na koje se ti podaci odnose.⁵⁷ Informacija nastaje tako da se podacima koje one sadrže ili na koje se odnose pripisuju određena značenja. Pri oblikovanju informacija na temelju prikupljenih podataka primenjuju se različiti postupci koji se mogu kompjuterski obraditi, ali suštinske komponente oblikovanja kao što su obrada i smeštanje podataka, ne mogu se sprovesti bez učešća pojedinca.⁵⁸

Informacija je spoljna manifestacija neke pojave, to je sadržaj vesti odnosno podataka ako se podrazumeva u komunikaciji, a ako se posmatra statički kao pohranjena, sačuvana vest tada je informacija deo znanja.⁵⁹ Informacije imaju različite vrednosti za različite pojedince ili grupacije. One često predstavljaju moćno oružje u rukama svojih imalaca. Takvu ulogu naročito imaju u situacijama kad se odnose na neke ličnosti ili sadrže podatke o ekonomskim, finansijskim ili političkim dešavanjima. Nešto je drugačija situacija sa ekološkim informacijama iako i one mogu biti moćno oružje. To svojstvo imaju kad se odnose na velike zagađivače ili na opasne materije. O ekološkim informacijama se najčešće govori u kontekstu zaštite opšteg interesa. Priroda i njeno očuvanje nedvosmisleno jesu opšti interes. Nasuprot opštem, postoji privatni interes koji se u ekologiji gotovo izjednačava sa opštim. Pojedinaac ima izražen interes za očuvanjem prirode i za njenom zaštitom jer se ostvarivanjem tih ciljeva stvaraju uslovi za realizaciju ostalih osnovnih ljudskih prava, poput prava na zdravlje. Zbog toga, u ovoj, kao i u drugim oblastima, pored opšteg interesa, potrebno je zaštititi lične podatke i lična prava pojedinaca. To iz razloga jer podatke o ličnosti prikupljaju ne samo državni organi već i razne privatne institucije poput osiguravajućih društava, banaka ili zdravstvenih ustanova,⁶⁰ pravdajući to interesima pojedinaca kako bi im se pružila što bolja usluga. Takvo postupanje i uspostavljene procedure su u neskladu sa pravom na lični integritet i pravom na privatnost.

⁵⁷ Rajko, Alen, *Informacije u javnoj upravi, Pravni aspekti*, Zagreb, 2007, str. 5.

⁵⁸ *Ibidem*, str. 6.

⁵⁹ Pusić, Eugen, *Država i državna uprava, Pravni fakultet Zagreb, 1999, str. 259. Definišući pojam informacije, Pusić navodi kako se ona može razlikovati u dinamičkom ili statičkom obliku, a na tom mestu daje i definicije nekih drugih autora, pa navodi kako je Luhman definisao informaciju kao iznenađujući izbor između više mogućnosti, a Winer je definiše kao izbor između dveju jednostavnih, verovatnih alternativa.*

⁶⁰ Erdeka, Sanda, *United States Policy and Legislation Concerning Information Privacy, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 40, br. 2, Zagreb 1990, str. 219-221.*

Mnoštvo je različitih definicija informacija koje se međusobno manje ili više razlikuju. Koja je od njih najprihvatljivija ili najveredostojnija, nije se lako opredeliti. O tome postoje oprečna shvatanja. Verovatno je najbolje ili bar najsigurnije rešenje, opredeliti se za definiciju određenu zakonskim odredbama. Ovom prilikom, tom mnoštvu definicija pojma informacije, prilažu se još neka razmišljanja uključujući razmišljanje utemeljivača kibernetike Norberta Winera koji je elementarnu jedinicu informacije smatrao izborom između dve jednako verovatne jednostavne mogućnosti. Informacija je prema Luhmanovom shvatanju izbor između više mogućnosti. U procesu komuniciranja, informacija je sadržaj obavesti, a posmatrana statički, informacija je deo znanja.⁶¹

Informacije se nalaze svuda oko čoveka. Kako su pojave, veze i odnosi prisutni u čovekovom svakodnevnom životu, te kako u značajnoj meri određuju kvalitet i uslove čovekovog života, potrebno je urediti pristup informacijama i njihovo korišćenje. To je rađeno još od najstarijih vremena, u kojima se uočila potreba za regulisanjem informacija, na ovaj ili onaj način. Nisu sve informacije od jednakog značaja, te usled toga nije neophodno precizno i potpuno uređenje pristupa svim informacijama. Nužna je potreba da se uredi pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, jer su to informacije koje su od značaja ili mogu biti od značaja za čovekov svakodnevni život ili za njegovu budućnost. Od pristupa tim informacijama u većoj ili manjoj meri zavisi sadržina i kvalitet života pojedinaca jer pristup ovim informacijama predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava i bitan element odnosa između države i njenih građana. Pristup informacijama u posedu organa javne vlasti koristi pojedincima u svakodnevnom životu, olakšava im ostvarivanje njihovih osnovnih prava i uvećava kvalitet života. Odsustvo informacija na negativan način utiče na proces donošenja odluka u svim aspektima života.

⁶¹ Godec, Tropina, Željka, *Informisanje građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora*, Hrvatska javna uprava, godina 9, broj 2, Zagreb, 2009, str. 324.

2. POJAM I NASTANAK DOSTUPNOSTI INFORMACIJA

Dostupnost informacija, odnosno slobodan pristup informacijama, danas je prema gotovo opštem prihvaćenom shvatanju pravnih teoretičara prepoznato kao jedno od osnovnih ljudskih prava. Najčešće se ne pojavljuje samostalno pod tim nazivom, već uglavnom kao deo prava na obaveštenost ili prava na informisanje. Ono je povezano sa srodnim pravima ili slobodama poput slobode mišljenja, izražavanja ili biračkog prava. Usled toga, skoro je nedeljivo od navedenih prava. Ovo pravo se može posmatrati kao deo veće grupe građanskih i političkih prava, kao komponenta osnovnog ljudskog prava na slobodu izražavanja kojim se zahteva od vlasti uzdržavanje od zadiranja u slobodan protok informacija.⁶² Proučavajući ovo pravo i njegove zakonomernosti, uočava se kako se sloboda izražavanja poima široko i da obuhvata različite oblike i načine ispoljavanja, kao i načine traženja, širenja i primanja informacija i ideja bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.⁶³ Sloboda izražavanja poseduje određene restrikcije, poput zabrane govora mržnje. Isto tako pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja poseduje određena ograničenja koja je potrebno svesti na najmanju meru. Suština prava na slobodan pristup informacijama jeste da pristup informacijama mora biti slobodan i ne sme se uslovljavati, dok formalni uslovi za podnošenje zahteva moraju biti minimalni.⁶⁴

Pravo na dostupnost informacija, odnosno pravo na slobodan pristup informacijama, vremenom se izdvojilo kao posebno, izvedeno pravo iz slobode izražavanja, prava na privatni i porodični život i prava na pravično suđenje, kao fundamentalnih ljudskih prava prve generacije.⁶⁵ Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, i to njenim članom 10. propisano je da svako ima pravo na slobodu izražavanja, šta podrazumeva slobodu primanja i širenja

⁶² Alaburić, Vesna, *Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja – pravnoteorijska analiza temeljnih pojmova*, Hrvatska pravna revija, br. 6, 2003, str. 1-14.

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ Knežević Bojović, Ana, *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja*, u *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u zemljama jugoistočne evrope, s posebnim osvrtom na sektor odbrane*, urednik Aleksandra Rabrenović, Beograd, 2013, str. 127.

⁶⁵ Milenković, Dejan, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 24.

informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.⁶⁶ Ovo pravo se proklamuje i članom 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, usvojene na Generalnoj Skupštini Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine. Univerzalnom deklaracijom se propisuje da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. To obuhvata i pravo svakog pojedinca da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“. Sličnu formulaciju, takođe u članu 19. sadrži Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

Pravo na dostupnost informacija odnosno slobodan pristup informacijama od javnog značaja, suštinski se odnosi na pristup informacijama koje su u posedu organa javne vlasti. Reč je o pravu na pristup dokumentima i informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti ili organi i pojedinci koji rade za njih. Čim organ vlasti ili onaj ko za nju radi poseduje podatke i informacije, primenjuje se pretpostavka da je reč o informacijama ili podacima od opšteg interesa. U pitanju je oboriva pretpostavka što vlast mora učiniti ukoliko ima nameru da uskrati informaciju, ali to je moguće samo u unapred propisanim situacijama.⁶⁷

Informacije koje su u posedu građana ili privrednih subjekata ne podležu obavezi davanja na uvid. Za te informacije ne postoji obaveza da se učine dostupne drugim građanima ili javnim vlastima, osim u slučajevima koji su izričito propisani i kad je to u opštem interesu, primera radi zbog potreba bezbednosti zemlje ili zaštite ustavnog poretka. Ovo pravo na pristup svim informacijama čiji su obveznici sva fizička i pravna lica je „jednim delom šire, a drugim delom uže u odnosu na pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.“⁶⁸ Šire po tome što se krug obveznika proširuje na način da su to sva lica. Ono se odnosi na sva fizička i pravna lica, ne samo na organe javne vlasti i sa njima povezana lica. S druge strane, u pitanju je uže pravo koje se primenjuje samo u situacijama kada je tražiocu potrebna informacija radi ostvarivanja nekog drugog konkretnog, tačno određenog prava. „Ovo pravo je priznato licu samo onda kada mu je informacija potrebna da bi ostvarilo neko

⁶⁶ ECHR, *European Convention on Human Rights - Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koja je doneta 1950.godine, garantuje slobodu izražavanja u članu 10, čiji stav 1. glasi: "Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća". Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.echr.coe.int/documents/convention_srp, stranici pristupljeno 12.09.2014. godine.*

⁶⁷ Vodinelić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, op. cit. str. 7.

⁶⁸ *Ibidem*, str. 8.

drugo svoje pravo ili da bi zaštitilo to pravo kada je povređeno. U tom smislu ga predviđa ustav Južnoafričke Republike iz 1996. godine, u članu 32.⁶⁹ Za razliku od ovog prava, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, garantuje pravo na slobodan pristup informacijama samo na osnovu pretpostavke da su u pitanju informacije od javnog značaja.

Pravo na dostupnost informacija, istovremeno predstavlja nametnutu obavezu organima javne vlasti koji poseduju tu informaciju, da istu učine dostupnom građanima, tj. da učine dostupnim pristup svim informacijama koje imaju prefiks „javne“, odnosno informacijama od javnog značaja. Pravo na dostupnost informacija, odnosno slobodan pristup informacijama od javnog značaja se posmatra prvenstveno iz ugla jednog od osnovnih ljudskih prava, ali istovremeno to je i multidisciplinarni alat koji služi istovremeno građanima i njihovim institucijama,⁷⁰ na način da predstavlja podlogu za korišćenje drugih prava. Primer su situacije kada građani posredstvom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja imaju mogućnost da izvrše uvid u akte državnih organa, odnosno u odluke od kojih zavisi sprovođenje osnovnih građanskih prava. Slično stanovište je zauzeo Evropski sud za ljudska prava koji je 2001. godine, zaključio kako se od države može zahtevati da omogući uvid u relevantne informacije i u situacijama kada to ne zahteva pojedinac o kome se u konkretnom slučaju radi.⁷¹

Pravo na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, odnosno ideje da javnosti budu dostupne informacije u posedu organa javne vlasti, razvija se od 18. veka. Ono je potpomognuto univerzalnim prihvatanjem koncepta ljudskih prava, te u vezi sa tim principa javnosti u radu državnih organa.⁷² Normiranje ovog prava nastupa krajem

⁶⁹ *ibidem*

⁷⁰ ARTICLE 19; ADC – Asociacion por los Derechos Civiles: Access to Information: An Instrumental Right for Empowerment, 2007, page 17.

⁷¹ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu T.P. and K.M. v. the United Kingdom, Application no. 28945/95, 10 May 2001, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKewjdm7_LxK7NAhUGXhQKHQBMDsAQFggrMAI&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-59456%26filename%3D001-59456.pdf%26TID%3Dnwrnwfhah&usq=AFQjCNFL7FQXTBPNJRnIOPG9aOE_ozgb2A, stranici pristupljeno 11.06.2015. godine.

⁷² Vodič kroz zakon o slobodnom pristupu informacijama, pripremljen od strane Koalicije za slobodu pristupa informacijama u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2005, str. 8.

osamnaestog veka, u vezi sa velikim deklaracijama o pravima i slobodama. Ono je u bliskoj vezi sa Francuskom i Američkom deklaracijom, kojima su proklamovana neka od danas najvažnijih ljudskih prava i sloboda, a u okviru kojih se nalaze začeci i osnovi ovog prava. Francuska deklaracija o pravima čoveka i građanina iz 1789. godine, sadrži pored ostalih za ljudska prava i slobode epohalnih prava, odredbu o slobodi uverenja i slobodi izražavanja. To je preteča prava na slobodan pristup informacijama. Francuskom Deklaracijom o pravima čoveka i građana, članom 15. propisuje se da „društvo ima pravo da traži od svakog javnog službenika da položi račun o svom upravljanju.“⁷³ Ovo pravo predstavlja uslov za kvalitetno i efikasno uživanje drugih ljudskih prava i sloboda, te kao takvo predstavlja izuzetno važan demokratski mehanizam. Ono je nezamenjiv instrument za vršenje kontrole nad radom organa države.⁷⁴ Svoju punu afirmaciju doživljava krajem dvadesetog i početkom dvadesetprvog veka kada mnoge države sveta, a prevashodno evropske donose zakone o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Značajnu ulogu u razvoju ovog prava odigrala je i Generalna skupština Ujedinjenih nacija, koja je već tokom svoje prve sednice usvojila Rezoluciju kojom navodi da je „sloboda informisanja osnovno ljudsko pravo i temelj svih sloboda kojima su Ujedinjene nacije posvećene.“⁷⁵

Postojanje i primena ovog prava pozitivno utiče na demokratske procese i većinu drugih ljudskih prava koja primenom ovog prava dobijaju potpuniji smisao. Slobodnim pristupom informacijama, pojedincu se otvara prostor da postane subjekat društvenih procesa koji poseduje znanja i mogućnosti koje znanje sa sobom nosi, imajući u vidu da su informacija izvor znanja. Ovim pravom se omogućava građanima uticaj na organe javne vlasti tako što mogu od njih tražiti dostavljanje informacija. To nije ništa drugo do specifičan vid direktne kontrole građana nad radom organa javne vlasti. Građanima se na taj način „otvaraju oči“ i daju mogućnosti za sagledavanje problema sa različitih aspekata čime stiču sliku kompletne situacije u kojoj se društvo nalazi. Pristupom informacijama daje se mogućnost građanima da učestvuju u vršenju javnih poslova i učestvuju u procesu donošenja

⁷³ France Declaration of Human and Civil Rights, za više informacija o tekstu deklaracije posetiti internet stranice: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/cst2.pdf, ili <https://sites.google.com/site/humanrightsevolution/french-declaration>, stranicama pristupljeno 18.09.2014. godine.

⁷⁴ Vodič kroz zakon o slobodnom pristupu informacijama, op. cit, str. 9.

⁷⁵ Knežević Bojović, Ana, Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, op. cit. str. 124.

odluka i sprovođenju tih odluka. Sve to direktno bez posrednika.⁷⁶ Dve najvažnije funkcije ovog prava su:

- demokratska
- nadzorna

Demokratskom funkcijom se postiže efikasnije učešće javnosti u javnim poslovima i politici, a sve to pored stvaranja uslova da javnost bude upoznata sa svim informacijama koje su od interesa za njen svakodnevni život. Nadzornom funkcijom ovog prava se omogućava nadzor, odnosno kontrola građana nad institucijama javne vlasti, nad pravilnošću njenog rada i nad trošenjem budžetskih sredstava čime se smanjuju zloupotrebe i korupcija, te se povećava efikasnost rada organa javne vlasti.

Pravom na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ljudskim pravom se pomaže u realizaciji srodnih ljudskih prava, posebno pravu na informisanje i slobodu mišljenja. Pomaže i realizaciji nekih drugih ljudskih prava, posebno onima iz kategorije političkih i ličnih prava i sloboda. Ono je tesno povezano s mogućnošću ostvarenje drugih osnovnih ljudskih prava jer građanima je potrebno omogućiti pristup informacijama kako bi uopšte saznali koja su njihova prava.⁷⁷ Samo informisan građanin može tražiti poštovanje prava i njihovu doslednu primenu. Nasuprot prava pojedinca stoji obaveza države i njenih organa da omoguće pristup informacijama od javnog značaja koje poseduju. Štaviše, država je u obavezi prikupiti podatke od značaja za javnost koji nisu u njenom posedu, te ih blagovremeno dostaviti javnost. To je 2001. godine, konstatovao Evropski sud za ljudska prava.⁷⁸ Pojedinci u skladu sa ovom odlukom imaju pravo na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti i informacijama koje mogu i trebaju biti u njenom posedu.

Ako građani nisu svesni svojih prava, isti su efekti kao da nemaju ta prava. Bez svesti pojedinaca o postojanju prava, njihovoj suštini i smislu, građani ne mogu tražiti ostvarivanje istih, odnosno ne mogu biti sagovornici njihovog ostvarivanja. Nakon spoznaje svojih prava,

⁷⁶ *Ibidem*, str. 9.

⁷⁷ Za više informacija videti: Mathiesen, Kay, *Access to Information as a Human Right*, University of Arizona, 2008, page 4.

⁷⁸ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Cyprus v. Turkey*, od 10.05.2001. godine. Sud je u presudi zaključio kako je pozitivna obaveza države da istraži i utvrdi šta se dogodilo sa nestalim kipranima grčke nacionalnosti, o kojima su informacije od države tražili njihovi rođaci, jer nedavanje tih informacija predstavlja povredu članova 3. i 5. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Zbog toga ukoliko država ne poseduje informacije, ima obavezu da ih prikupi na osnovu sprovedene istrage, te da o rezultatima istrage blagovremeno obavesti tražioce informacija.

građanima su potrebne dodatne informacije vezane za to da li se ta prava poštuju, na koji način i u kojoj meri. Takođe, potrebne su informacije kako se izboriti da vlast poštuje proklamovana prava i da se ponaša u skladu sa njima. I svakako kao najvažnije, građani moraju imati pristup najširim informacijama, najrazličitijim temama, kako bi mogli ostvariti i sva svoja druga zajamčena prava.⁷⁹ Istovremeno, realizacijom ovog prava se kontroliše rad državne uprave i omogućava učešće javnosti u postupku donošenja odluka. To je od posebnog značaja za razvoj prava i sloboda, i razvoj demokratskih društvenih procesa. Istovremeno to je od izuzetnog značaja za razvoj određenih oblasti od posebnog značaja za život svakog pojedinca kao što je slučaj sa oblasti zaštite životne sredine. Pristupom ekološkim informacijama i omogućavanjem građanima da učestvuju u ekološkom odlučivanju razvija se njihov demokratski kapacitet, ali kao mnogo značajnije razvija se njihova svest o potrebi i neminovnosti zaštite životne sredine. Slobodan pristup ekološkim informacijama koje su u posedu organa javne vlasti je izuzetno značajno, dragoceno dostignuće jer se time stvaraju pretpostavke da građani imaju objektivnan uvid u stanje životne sredine i opasnosti koje postoje. Realna predstava o postojećem stanju životne sredine i opasnostima koje postoje, motiviše građane na preduzimanje ekoloških aktivnosti i učestvovanje u ekološkim procesima zarad zdravijeg i kvalitetnijeg života i obezbeđivanja prava na život budućim generacijama.

Pravo na pristup informacijama obezbeđuje višestruke prednosti i pogodnosti. Raspolaganje informacijama, pojedincima olakšava donošenje odluka i uvećava poslovne i druge mogućnosti, a istovremeno od slobodnog pristupa informacijama u posedu organa vlasti korist ima i društvena zajednica jer se time posredno vrši kontrola postupaka vlasti čime se u izvesnoj meri kontroliše korupcija. U tom segmentu ovo pravo predstavlja preventivni mehanizam jer se dostupnošću informacija građanima smanjuje prostor za manipulisanje podacima i informacijama. Tim se smanjuje prostor za nečasne radnje i dogovore, te se stvara dodatna mogućnost za transparentan rad organa vlasti. Transparentnošću se sužava prostor za zloupotrebe, a javnost rada se podiže na viši nivo. Sužava se prostor za zloupotrebe u radu organa javne vlasti jer se omogućava javnost

⁷⁹ Mathiesen, Kay, *Access to Information as a Human Right*, University of Arizona, op.cit. page 4.

njihovog rada što afirmativno utiče na zakonitost i pravilnost u njihovom postupanju.⁸⁰ „Pravo građana na pristup informacijama koje su u posedu vlasti u demokratskim državnim uređenjima zasniva se na ideji da je organizacija i vršenje vlasti javna stvar, te da je informacija od javnog značaja javno dobro koje obeležava nepostojanje konkurentnosti u potrošnji i nemogućnosti isključenja neplatiša iz njegove potrošnje.“⁸¹

Regulisanje prava na pristup informacijama od javnog značaja je neophodnost otvorenih demokratskih državnih uređenja, koje je u tim sistemima dobilo status i ulogu ljudskog prava koje se garantuje najvišim prvnim aktima. Ovo pravo je relativno novijeg datuma jer svoj puni smisao doživljava poslednjih decenija. Međutim, ono nije proizvod savremene ustavnosti, odnosno nije začeto od strane savremene pravne nauke, već znatno ranije, ali se u sadašnjem obliku pojavljuje tek poslednjih nekoliko decenija. Pravo na slobodan pristup informacijama se razvilo iz prava na slobodu izražavanja, koje shodno članu 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,⁸² predstavlja pravo slobode traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, usmeno, pismeno, štampanim ili umetničkim oblikom ili bilo kojim drugim sredstvom prema svom ličnom izboru i bez obzira na granice.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, nastalo je kao izraz težnje kraljevih podanika koji su plaćali poreze kraljevskoj vlasti da kontrolišu rad poreskih organa i imaju uvid u trošenje novca koji plaćaju kralju, odnosno državi na ime poreza i taksu. Ovo pravo je nastalo kao izraz kraljeve garancije da će novac biti trošen namenski i racionalno, u šta će poreski obaveznici imati pravo uvida.⁸³ Taj segment i danas postoji u nekom vidu jer poreski obveznici i dalje žele znati na šta javna vlast troši novac koji su platili na ime poreza i taksu, ali suština i smisao ovog prava je mnogo kompleksnija. Bar jednako toliko je značajno pitanje organizacije vlasti i donošenje odluka od javnog značaja poput

⁸⁰ Kerkez, Anka, Petek, Zdravko, *Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj, primena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih nauka u Zagrebu, Udruženje za građansko obrazovanje i društveni razvoj – DIM, Zagreb, 2007, str. 13.*

⁸¹ *Ibidem*, str. 14.

⁸² *International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, stranici pristupljeno 28.10.2014. godine.*

⁸³ Kregar, Josip, Gotovac, Viktor, Gardašević, Đorđe, *Regulacija prava na pristup informacijama, Zagreb: Transparency International, Hrvatska, 2004, str. 14.*

donošenja svih političkih, ekonomskih, socijalnih, ali sve više i ekoloških odluka. Bez sumnje, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima ogroman značaj za život svakog čoveka, te kao takvo predstavlja jedno od temeljnih ljudskih prava. Kao i ostala najznačajnija ljudska prava, proklamovano je Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, te odredbama Konvencije o pristupu informacijama.⁸⁴ Očekuje se da ubuduće njegova uloga bude u daljem jačanju demokratskih procesa i institucija, čime se poboljšava položaj pojedinca i njegova pozicija u odnosu na organe vlasti. Pojedinaac je izvorna tačka ljudskih prava, to je tačka od koje počinje organizacija države i demokratski principi, a istovremeno tačka na kojoj se oni dokazuju ili zbog koje nestaju.

3. POJAM LJUDSKIH PRAVA I NJIHOV RAZVOJ

Ljudska prava su najvažnija i osnovna prava pojedinca od značaja za slobodan život dostojan čoveka koja su neotuđivo vezana za čovekovu ličnost. Ljudska prava su manifestacija ljudske slobode. Njihov smisao i svrha jeste obezbediti svakom pojedincu slobodu življenja, slobodu čoveka da se bavi samim sobom i svojim poslovima. Ljudska prava garantuju slobodu čoveku, i to svakom pojedincu da samostalno odlučuje o svom životu. Reč je o mnoštvu prava i sloboda svojstvenih slobodnom čoveku, vezanih za njegovu ličnost. „Ljudska prava ne predstavljaju puku pravnu apstrakciju, već na prvom mestu rezervoar posebnih prava i sloboda koje se vezuju za pojedine manifestacije čovekove egzistencije, kao što su fizički i psihički integritet, izražavanje mišljenja, veroispovesti, privatnosti i slično.“⁸⁵ Ljudska prava potvrđuju duboku veru u osnovne slobode koje su temelj pravde i mira u svetu.⁸⁶

⁸⁴ Tropina, Godec, Željka, *op. cit.* str. 324.

⁸⁵ Gajin Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, op cit., str. 17.*

⁸⁶ *Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama, preambula Konvencije, op.cit.*

Postoje različita shvatanja i poimanja ljudskih prava, kao i mnogobrojne koncepcije koje imaju različitu polaznu osnovu u njihovom definisanju, ali mnogi polaze od pretpostavke da su to prava koja pripadaju svakom pojedincu. To su prava koja pripadaju svim ljudskim bićima samim činom rođenja. Postoje teoretičari koji smatraju da ljudska prava ne zavise od države, niti njenih organa već postoje nezavisno od nje. U vezi sa takvim shvatanjima Benžamin Kosten je u 19 veku tvrdio da ona prethode državi,⁸⁷ te ih zbog toga država mora uvažavati i poštovati. U vezi sa tim ljudska prava se definišu kao prava koja svaki pojedinac uživa samim tim što je ljudsko biće.⁸⁸ Iz čega proizlazi da je sama činjenica rođenja dovoljna za postojanje ljudskih prava i njihovo uživanje. Ovakvo shvatanje ljudskih prava je suviše usko i nepotpuno. Na ovaj način se ne vidi njihova suština, niti pravna priroda i značaj ljudskih prava. Ona su kompleksniji i celovitiji pojam čija je srž ljudska sloboda i njena manifestacija.

Svakako da pojam i razumevanje ljudskih prava zahteva detaljnije proučavanje i sadržinsko posmatranje. Pojam ljudskih prava se može posmatrati sa različitih aspekata ali se mora težiti njegovom razumevanju kroz opseg ljudskih sloboda i kroz položaj koji uživa pojedinac. Za razumevanje i određivanje pojma ljudskog prava poželjno je sublimirati njegov filozofsko-pravni i praktični smisao koji se međusobno prepliću, konstantno se prožimaju ili razmimoilaze. Pažnju nauke o ljudskim pravima zaslužuje samo ono određenje ljudskih prava koje sadrži kako pravno-teorijski, tako i pozitivnopravni element.⁸⁹ Pojedinac je gospodar svojih prava. On je to uvek, čak i ako ona nisu zapisana u ustavu ili nekom drugom pravnom dokumentu. Ova prava i slobode pojedinac ne dobija od vlasti, niti mu ih vlast može oduzimati.⁹⁰

Ljudska prava se razlikuju i dele po različitim kriterijumima. Jedan od kriterijuma podele jeste podela prema vremenu njihovog nastanka, odnosno od kad su priznata kao ljudska prava. S obzirom na ovaj kriterijum, sloboda pristupa informacijama se svrstava u ljudska prava novije generacije, iako je u pitanju izvedeno ljudsko pravo. Ovo ljudsko pravo

⁸⁷ Milosavljević, Bogoljub, Popović, Dragoljub, *Ustavno pravo, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2011, str. 39.*

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ Gajin Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, op.cit. str. 18.*

⁹⁰ *Ibidem, str. 16.*

je izvedeno iz slobode govora, odnosno slobode mišljenja i izražavanja. Sloboda mišljenja i izražavanja se sastoji u pravu svakog da slobodno izražava sopstveno mišljenje i da govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traži, prima i širi obaveštenja i ideje.⁹¹ Iako je po vremenu nastanka mlado ljudsko pravo, sloboda pristupa informacijama je po svom značaju i ulozi za život pojedinca u savremenom društvu, od nemerljive vrednosti za kvalitet života pojedinca i za demokratsko uređenje države. Pravo na slobodan pristup informacijama i dokumentima u posedu organa vlasti doprinosi većem stepenu slobode pojedinca i obezbeđuje mu lakše ostvarivanje drugih zajamčenih ljudskih prava. Pravo na pristup podacima je pravo da se pristupi podacima koje se nalaze u posedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja.⁹²

Ideja o ljudskim pravima, odnosno ideja da su ljudi jednaki, slobodni i da imaju urođena prava, stara je skoro koliko i ljudska civilizacija, ali onakva kakvim ih danas znamo nastala su i uobličila se krajem devetnaestog veka. Ona su produkt velikih revolucija i deklaracija donetih u vezi sa tim revolucijama. U tom periodu su donete najznačajnije deklaracije o pravima i slobodama. Tada su donete Francuska deklaracija o pravima čoveka i građanina⁹³ i Američki The Bill of Rights iz 1791. godine,⁹⁴ u vidu amandmana na Ustav SAD donet 1787. godine, a proklamuje osnovna ljudska prava koja nisu obuhvaćena ustavnim odredbama.

Deklaracija o pravima čoveka sadrži i odredbu o slobodi uverenja i slobodi izražavanja, ali i obavezu javnih službenika da polože račune o svom upravljanju. Američka povelja o pravima sadrži osnovna ljudska prava definisana u deset amandmana na američki Ustav. Njemu prethodi Deklaracija o nezavisnosti koju su 1776. godine, izglasali predstavnici američkih kolonija.⁹⁵ Prvim amandmanom na Ustav SAD, regulišu se prava i slobode,

⁹¹ Milosavljević, Bogoljub, Popović, Dragoljub, *Ustavno pravo*, op.cit. str. 161.

⁹² *Ibidem*, str. 162.

⁹³ Deklaracija o pravima čoveka i građanina je doneta 1789. godine, nakon okončanja Francuske revolucije, a ima ukupno 17 članova kojima se regulišu osnovna prava, i to pravo na život, svojinu i otpor ugnjetavanju. Njena najpoznatija odredba, sadržana je u članu 1. kojom se navodi kako se ljudi rađaju i žive slobodni i jednaki u pravima.

⁹⁴ The Bill of Rights - Povelja o pravima iz 1791. godine, predstavlja prvih deset amandmana na američki Ustav donet 1787. godine, koji proklamuje osnovna ljudska prava. Posle ovih prvih amandmana, sve do savremenih dana, usvojeni su i drugi amandmani koji proklamuju ljudska prava i slobode.

⁹⁵ Deklaracija o nezavisnosti je izglasana u Filadelfiji, četvrti jula 1776. godine, od strane predstavnika američkih kolonija. Njom se na početku ističe kako su ljudi stvoreni jednaki, a njihov tvorac ih je obdario pravima među koje spadaju život, sloboda i traganje za srećom.

odnosno garantuje se sloboda izražavanja i sloboda religije. Posle toga, u više navrata su doneti amandmani na Američki ustav, ali samo su prvim amandmanom obuhvaćena osnovna ljudska prava i slobode. Neka od tih dokumentom propisanih prava i sloboda su bila „vizionarska“ jer su bila ispred svog vremena i ona su tek u novije vreme postala uobičajni sadržaj kataloga ljudskih prava poput zaštite osoba sa invaliditetom, dece i starijih od obaveznog rada u javnom interesu i nekih drugih prava, uključujući pravo na slobodan pristup podacima u posedu organa javne vlasti.⁹⁶ Ali naravno, tipično za vreme kada je akt donet on sadrži i mnoge danas neshvatljive i neprimerene odredbe poput kažnjavanja smrtnom kaznom za preljubništvo sa udatom ženom ili oženjenim muškarcem, homoseksualno ponašanje ili neverovanje u Isusa Hrista, bogohuljenje i veštičarenje.⁹⁷

Navedeni dokumenti kojima se proklamuju ljudska prava i slobode, imala su nemerljiv uticaj na nastanak i razvoj ljudskih prava. Oni su uticali na razvoj nacionalnih zakonodavstava drugih država, a njihovo donošenje utrlo je put sastavljanju novih kataloga ljudskih prava.⁹⁸ Dokumenti kasnijeg datuma koji na opšti način proklamuju ljudska prava i slobode predstavljaju neku vrstu nadogradnje i filtriranja ljudskih prava sadržanih u navedenim dokumentima. Ti dokumenti se naslanjaju na navedene na način da preuzimaju njihova dostignuća, ali filtriraju shodno društvenim kretanjima ona prava koja su se pokazala kao retrogradna.

Tokom ljudske istorije, i pre ovih dokumenata, već su donošeni određeni akti koji su sadržavali odredbe o ljudskim pravima i slobodama, ali ni jedan na tako obuhvatan i koncizno koncipiran način. Ranije doneti akti predstavljaju samo sporadične slučajeve, a po pravilu su obuhvatali neka parcijalna prava i nisu se odnosili na sve kategorije građana. Prava koja su garantovali važila su samo za određene, privilegovane kategorije ljudi. Najpoznatiji, ujedno i najstariji sačuvani akt koji sadrži odredbe kojima se garantuju prava pojedinca i zaštita od samovolje vlasti jeste Magna Carta Libertatum. Tim aktom se štite samo prava barona, odnosno plemstva koja su ugrožena od strane kralja. Ideja i domet ovog akta nije bila zaštita prava i sloboda pojedinaca odnosno svih građana, već isključivo zaštita prava određenih društvenih slojeva, i to onih povlašćenih. Njime su zaštićena prava plemstva i to

⁹⁶ Gajin Saša, *op. cit.* str. 134.

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ *Ibidem*, str. 135.

samo određena prava u odnosu na kralja i njegovu samovolju. Magna Carta Libertatum je doneta 15.07.1215. godine, kad su se „Engleski baroni okupili na polju Runnymede nedaleko od Londona i primorali Jovana bez zemlje da proglasi i potpiše Veliku povelju o slobodama.”⁹⁹ Taj akt sadrži odredbe ustavnopravne prirode, a njime se ograničavaju prerogativi monarha. „Vršenje njegovih prerogativa, stavljeno je pod kontrolu barona. Tim aktom se utvrđuju posebna prava plemstva, a u izvesnoj meri i građana uopšte.”¹⁰⁰

Istorijski posmatrano, pravo ljudskih prava je imalo funkciju da štiti građane od aktata državne vlasti, prevashodno vladareve samovolje. Još od 13. veka i donošenja Magna Carta Libertatum, ograničenje vlasti suverena predstavlja osnovnu svrhu i cilj postojanja pravnih pravila kojima se jemče prava pojedinaca. Zaštita slobode pojedinca od samovolje državne vlasti ističe se u većem broju engleskih pravnih dokumenata iz 17. veka, kao što su The Petition of Rights iz 1628. godine, Habeas Corpus Act iz 1679. Godine, i Bill of Rights iz 1688. godine.¹⁰¹ Ovom prilikom će se samo spomenuti antički period i antička demokratija koja je imala visoke standarde po pitanju ljudskih prava. No ljudska prava iz tog perioda su važila samo za slobodne ljude. Slobodni nisu bili svi ljudi već samo određene kategorije ljudi, dok su ostale kategorije bile uskraćene za ljudska prava. Iz tog razloga se postavlja pitanje koliko je umesno govoriti o tim pravima kao ljudskim pravima.

U savremenom dobu ljudska prava su drugačije koncipirana u odnosu na ranije istorijske periode kad nisu bila poznata u sadašnjem obliku već su se odnosila samo na pojedine kategorije građana. Ljudska prava, shodno modernim pravnim shvatanjima imaju potpunu zaštitu i garantovana su svakom pojedincu. Međunarodni dokumenti i ustavi država definišu najapstraktnija pravna pravila o ljudskim pravima. Oni ne iscrpljuju sadržaj svih pravila koja se vezuju za ova prava jer su odredbe o pravima i slobodama razbacana po čitavom pravnom sistemu.¹⁰² Ljudska prava su univerzalno prihvaćeni principi i pravila koja stvaraju mogućnosti za svakog člana ljudske porodice da realizuje svoj puni potencijal, te da živi u atmosferi slobode, pravde i mira.¹⁰³ Isto tako, s puno razloga, ljudska prava su urođena

⁹⁹ Flajner-Basta, Lidija, *Politika u granicama prava*, Beograd, 2012, str. 27.

¹⁰⁰ Jovičić, Miodrag, *O pravu, teorijska komparativna studija*, Beograd, 1997, str. 30.

¹⁰¹ *Ibid*, str. 197.

¹⁰² *Ibidem*, str. 12.

¹⁰³ *Encyclopedia of Human Rights*, nd ed, 1996, page 711.

prava svakog ljudskog bića.¹⁰⁴ Ljudska prava su po pravilu upisana u katalog ili listu prava i sloboda. Često taj katalog predstavlja sastavni deo pravnih dokumenata najviše pravne snage kao što su međunarodni dokumenti i ustavi država kao najviših pravnih akata. Univerzalna deklaracija o pravima čoveka Ujedinjenih nacija iz 1949. godine, sadrži sveobuhvatna prava i slobode, dok ostali međunarodni dokumenti sadrže parcijalne kategorije ljudskih prava. Slična je situacija i na unutrašnjem planu gde samo ustav sadrži sveobuhvatni katalog prava i sloboda, a zakoni sadrže samo parcijalne kategorije ljudskih prava.¹⁰⁵

Savremeni pravni poreci teže stvaranju efikasnog i funkcionalnog sistema ljudskih prava. Njegovo ostvarenje je moguće u okviru pravnog poretka koji ima demokratsko državno uređenje šta podrazumeva proklamaciju ljudskih prava i garancije njihove primene. Nije dovoljno utvrditi pojam ljudskih prava, već je potrebno osigurati njihovu praktičnu primenu i zaštitu pojedinaca u situacijama kad se krše njihova ustavom propisana prava. Da bi se obezbedili neophodni normativni okviri za efikasno uživanje ljudskih prava potrebno je definisati sadržinu ljudskih prava i sloboda. Zatim je potrebno odrediti korisnike, odnosno beneficijare tih prava i sloboda, ali potrebno je utvrditi i lica na čiju adresu je poslata pravna norma koja sadrži obavezu poštovanja ljudskih prava.¹⁰⁶ Postojanje i realizacija ovih prava obuhvata postojanje državne vlasti čijom se zakonodavnom aktivnošću donose zakoni koji propisuju prava i obaveze, subjekte koji su nosioci prava i koji su nosioci obaveza zarad ostvarivanja prava njihovih nosioca. Ljudska prava se ustanovljavaju i štite istovremeno međunarodnim aktima i najvišim unutrašnjim pravnim aktima. Njihov osnov ne leži samo u ustavu nego velikim delom i u međunarodnom pravu.¹⁰⁷

Od međunarodnih akata, najvažniji su već pominjana Opšta deklaracija Ujedinjenih Nacija o ljudskim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima. To su svakako i Međunarodni pakt UN o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, kao i Međunarodni pakt UN o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, donet takođe 1966.

¹⁰⁴ Dimitrijević Vojin, Popović Dragoljub, Papić Tatjana, Petrović Vesna, *Međunarodna prava ljudskih prava*, Beograd, 2006, str. 36.

¹⁰⁵ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, op. cit. str. 17.*

¹⁰⁶ *Ibidem*, str. 129.

¹⁰⁷ Milosavljević, Bogoljub, Popović, Dragoljub, *Ustavno pravo, op.cit, str. 39.*

godine.¹⁰⁸ Na nacionalnom, državnom nivou to su ustavi kao najviši pravni akt koji država donosi. Takva je situacija u većini država uključujući i našu. Ustav Republike Srbije koji je donet 2006. godine,¹⁰⁹ mnogo prostora posvećuje ljudskim pravima. Gotovo jedna trećina od ukupnog broja članova koje sadrži Ustav reguliše ljudska prava i slobode. Određena ljudska prava su propisana zakonskim tekstovima. Najveći broj odredbi o ljudskim pravima sadrže procesni zakoni. Ta konstatacija se prevashodno odnosi na zakon koji reguliše krivični postupak. Tim zakonom se reguliše pravni položaj lica koja se nalaze u postupku pred organom javne vlasti.¹¹⁰ Ostali zakoni u značajno manjoj meri sadrže odredbe o ljudskim pravima.

Informacije su bile na ceni i pre nastupanja informacionog doba i dominacije informacionih sistema u odnosu na druge aspekte društvenog života. Značaj informacija se cenio tokom celokupne ljudske istorije. Oduvek je sopstvenik informacije bio u prednosti nad onima koji ih nemaju. Informacije su posmatrano istorijski uvek imale cenu i značaj, one su se skupo plaćale. To posebno dolazi do izražaja u informacionom, novom tehnološkom dobu kada čovek postaje informaciono biće. Kao informaciono biće, čovek se kreće i živi u informacionom trouglu, između informacija od javnog značaja, tajnih informacija od javnog značaja i informacija o ličnosti.¹¹¹ Pre nastupanja novog informacionog doba uobličena je potreba za pristupom informacijama. To se desilo kroz borbu za proklamovanje i poštovanje ljudskih prava, odnosno borbu za demokratizaciju društva. U toj borbi se uobličavaju i formulišu ljudska prava kakva danas postoje.

Klasifikacija ljudskih prava se vrši po različitim kriterijumima i osnovama. Jedna od specifičnosti ljudskih prava jeste da su podjednako zastupljena u međunarodnom i nacionalnom pravu. Najpre su ljudska prava prodrli iz ustavnog prava u međunarodno, a zatim su ljudska prava iz međunarodnog prodrli u ustavno pravo tako da ustavi većine država jemče i ona prava koja su sadržana u međunarodnom pravu.¹¹² Ovim pravima se oblikuje i garantuje prostor slobode pojedinca, prostor zaštićen od državne akcije. Njime se ograničava

¹⁰⁸ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, op. cit. str. 130.*

¹⁰⁹ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 83/2006), usvojen je 2006. godine, ima ukupno 206 članova, od čega nešto manje od jedne trećine reguliše materiju ljudskih prava i sloboda.

¹¹⁰ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, op. cit. str. 131.*

¹¹¹ Vodinec, Vladimir, *Normiranje informacionog trougla, op. cit. str. 19.*

¹¹² Milosavljević, Bogoljub, *Ustavno pravo, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 141.*

moć državne vlasti i definiše odnos između pojedinca i vlasti. Tim putem se državna vlast razgraničava od ljudskih sloboda. Istovremeno ljudska prava su definisana i zaštićena na međunarodnom planu putem akata koje donosi organizacija Ujedinjenih nacija ili od strane drugih relevantnih međunarodnih institucija. Verovatno je najjednostavnije određivanje ljudskih prava to da je reč o pravima koja pripadaju ljudima samim njihovim rođenjem. Svako ljudsko biće ima izvesna prava koja su urođena i neotuđiva, a koja mu pripadaju samim činom rođenja. Ona postoje i pre države pa ih pojedinac njoj ne duguje, a ona ih mora zbog toga poštovati. To su prava koja su univerzalna, pripadaju svakom ljudskom biću i ona su za sve jednaka, odnosno svako ljudsko biće ima ista prava.¹¹³

4. DOSTUPNOST INFORMACIJA KAO LJUDSKO PRAVO

Savremeni koncept ljudskih prava nije potpun, niti delotvoran bez garantovanja i omogućavanja prava građanima na dostupnost informacija, odnosno prava na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Kod pravnih teoretičara gotovo da postoji saglasnost o tome kako je slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, pravo iz kategorije ljudskih prava. Isto tako postoji saglasnost da ovo pravo proizlazi iz prava na slobodu misli, slobodu mišljenja i izražavanja.¹¹⁴ Izdvojivši se iz navedenih prava, ono se bazira na pravu pojedinca da ostvari pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, a koje su od značaja za život pojedinaca i društvene zajednice. Ovo pravo se vremenom izborilo za današnju ulogu gde je ono zajemčeno relevantnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama, kao i većinom ustava savremenih demokratskih zemalja.¹¹⁵ Ono predstavlja bitan segmenat demokratskog društva koje počiva na principima garantovanja i zaštite ljudskih prava čija zaštita podrazumeva i zaštitu od

¹¹³ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir, op. cit. str. 17.*

¹¹⁴ Za više informacija videti: Predescu, Ovidiu, *The right to information: main element of freedom of expression, European and Romanian Standards, Annals of the „Constantin Brancusi“ University of Targu Jiu, Juridical Sciences Series, no. 1, 2010, page 6-17.*

¹¹⁵ Alaburić, Vesna, *Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja – pravnoteorijska analiza temeljnih pojmova, op. cit. str. 1.*

arbitrarnosti organa javne vlasti. Pristup podacima koji su u posedu organa javne vlasti omogućava građanima vršenje kontrole te vlasti. Istovremeno to im omogućava informisanost o pitanjima koji su od značaja za njihov život. Pristup tim podacima doprinosi da građani budu obavešteni i da tu obaveštenost koriste u svakodnevnom životu zarad ličnih ili opštih društvenih interesa, uključujući mogućnost da se informacije koje se dobiju koriste u političkim procesima.

Potpuno uobličavanje i opšte prihvatanje i priznavanje slobode izražavanja usledilo je sredinom dvadesetog veka, kada je ovo pravo odnosno sloboda, postalo nezaobilazan deo međunarodno pravnih akata. U periodu posle Drugog svetskog rata, a nakon formiranja organizacije Ujedinjenih Nacija, pod okriljem te međunarodne organizacije započinju aktivnosti donošenja međunarodnih akata univerzalnog karaktera. Ti akti su u većem delu posvećeni proklamovanju i zaštiti univerzalnih vrednosti, a to su definitivno ljudska prava i slobode. U tom periodu je ovo pravo potvrđeno Univerzalnom deklaracijom Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima.¹¹⁶ Univerzalna deklaracija je poslužila kao uzor mnogim kasnije donetim međunarodnim i regionalnim dokumentima u oblasti ljudskih prava. To se posebno odnosi na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,¹¹⁷ te Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Oba navedena međunarodna akta su doneta 1966. godine, a zajedno sa Univerzalnom deklaracijom čine međunarodnu povelju prava.¹¹⁸ Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, propisano je da svako ima pravo na primanje i širenje obaveštenja. To pravo je između ostalog proklamovano u članu 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima kojim se navodi da “svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, šta obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog

¹¹⁶ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima usvojena je na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine. U uvodnom delu ovog akta se navodi da Generalna skupština proglašava ovu Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima kao zajednički standard koji treba da postignu svi narodi i sve nacije da bi svaki pojedinac i svaki organ društva imajući ovu Deklaraciju stalno na umu, težio da učenjem i vaspitanjem doprinese poštovanju ovih prava i sloboda i da postupnim unutrašnjim i međunarodnim merama obezbedi i njihovo opšte i stvarno priznanje i poštovanje kako među narodima samih država članica, tako i među narodima onih teritorija koji su pod njihovom upravom. Za više informacija posetiti internet stranicu poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja, gde je deklaracija dostupna na srpskom jeziku, videti na: <http://www.poverenik.rs/yy/pravni-instrumenti>, stranici pristupljeno 12.11.2014. godine.

¹¹⁷ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija, usvojen je rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, 16. Decembra 1966. godine, a stupio na snagu 23.marta 1976. godine. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.ohchr.org/eng/professionalinterest/pages>. Stranici pristupljeno 12.11.2014. godine.

¹¹⁸ International Bill of Rights, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.un-documents.net/a3r217.htm> stranici pristupljeno 12.11.2014. godine.

svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.”

Sloboda mišljenja i izražavanja kao preteča prava na slobodan pristup informacijama, propisana je i nekim drugim međunarodnim aktima pod pokroviteljstvom Organizacije Ujedinjenih nacija, kojima su postavljeni temelji ovom pravu. Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, propisano je da svako lice ima pravo na slobodu izražavanja u okviru koga egzistira pravo na primanje i širenje informacija. Na evropskom kontinentu u obličavanju i nastanku ovog prava, najvažniju ulogu je imala Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja u okviru prava na slobodu izražavanja garantuje pravo na primanje i saopštavanje informacija i ideja bez mešanja javne vlasti. Poslednjih godina se ovom pravu poklanja znatno veća pažnja u regionalnim i međunarodnim deklaracijama koje razrađuju njegov specifičan sadržaj na način da državama nameću ne samo negativne već i pozitivne obaveze povodom dostupnosti informacija.¹¹⁹ Države nastoje da svojim propisima afirmišu dostupnost, odnosno slobodan pristup informacijama od javnog značaja propisujući obavezu organa javne vlasti da redovno obaveštavaju javnost o informacijama o svom poslovanju, kao i informacijama od javnog značaja iz svog domena obavljanja delatnosti. Obaveze organa javne vlasti povodom dostupnosti informacija proizlaze iz prava građana na slobodan pristup informacijama. Pravo na pristup podacima je pravo da se pristupi podacima koji se nalaze u posedu državnih organa i organizacija koja vrše javna ovlašćenja.¹²⁰

Informacije nisu samo nužne i neophodne građanima, pojedincima, već su isto tako značajne organima javne vlasti. Istovremeno one predstavljaju sastavni deo dobre vladavine.¹²¹ Usled dostupnosti informacija i mogućnosti da građani imaju pristup svim informacijama, te da na osnovu njih formiraju volju i politička opredeljenja, kao i mišljenja o radu same vlasti, organi vlasti vode više računa o svojim postupcima i delovanju te usled toga njihove radnje postaju transparentnije, šta bi dugoročno trebalo da doprinese opštoj koristi. Istovremeno informisanje biračkog tela o radu organa javne vlasti doprinosi stvaranju uslova

¹¹⁹ ARTICLE 19; ADC – *Asociacion por los Derechos Civiles*, op. cit. page 5-6.

¹²⁰ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemska okvir*, op. cit. str. 162.

¹²¹ ARTICLE 19; *The Public Rights to Know; Principles on Freedom of Information Legislation*, London, 1999, page 1.

za poštenije izbore, a novinarima i nevladinom sektoru lakše otkrivanje korupcije, drugih zloupotreba i nepravilnosti.¹²²

Intencija je da se primenom ovog prava pojedinci upoznaju sa informacijama sadržanim u javnim dokumentima, tj. dokumentima koje izdaju ili koji su u posedu organa javne vlasti kojima se odlučuje ili može odlučivati o nekim njihovim pravima ili obavezama. Najčešće su te informacije vezane za nastanak ili rešavanje nekih opštih problema, pri čemu poslednjih decenija važan segment među njima čine ekološki problemi. Upoznavanje građana sa podacima i informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti, utiče na olakšavanje života pojedinaca i podiže njegov kvalitet. To naročito važi za ekološke informacije, s obzirom na značaj koji imaju za život pojedinca i celokupne zajednice. Informišući se o ekološkim pitanjima daje se mogućnost pojedincu da unapredi kvalitet svoga života. Pojedincima je data i mogućnost da budu aktivni učesnici u rešavanju problema zagađenja životne sredine.

Uskraćivanje ekoloških, ali i drugih informacija od javnog značaja mora biti izuzetak, nikako pravilo, s tim da u slučaju postojanja tih izuzetaka, organ koji uskraćuje pristup informacijama mora dokazati da se uskraćena informacija nalazi u okviru ograničenog režima izuzetaka.¹²³ Sloboda pristupa informacijama od javnog značaja podrazumeva minimiziranje izuzetaka od prava na slobodan pristup informacijama. Postojanje izuzetaka od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja mora biti u iznimnim situacijama, dok je opšte i obavezujuće pravilo – slobodan pristup informacijama bez ograničenja. Jedna od obaveza organa javne vlasti mora biti kontinuirano objavljivanje informacija i dokumenata od javnog značaja.¹²⁴ Ograničenje od slobodnog pristupa ekološkim informacijama kao informacijama od javnog značaja mora biti izuzetak, a po pravilu taj izuzetak nastupa usled zaštite zdravlja koje je u neraskidivoj vezi sa ekologijom. Svakako pored zaštite zdravlja, najčešći razlozi za uskraćivanje ekoloških i drugih informacija od javnog značaja jesu razlozi zaštite pravnog poretka, odnosno bezbednosni razlozi. Razlozi za ograničenje slobodnog

¹²² Za više informacija videti: Escaleras, Monica, Lin, Shu, Register Charles, *Freedom of information acts and public sector corruption*, *Public Choice*, 2010, vol. 145, no. 3-4, page 435-460.

¹²³ ARTICLE 19; *The Public Rights to Know*, op. cit. page 3.

¹²⁴ *Ibidem*, page 4.

pristupa informacijama bi se uopšteno posmatrajući mogli podvesti pod zaštitu nekog od sledeća četiri dobra: slobode i prava drugih ljudi, prvog poretka, javnog morala i zdravlja.¹²⁵

U prethodnim poglavljima, već je istaknuto kako je opšte pravilo da se omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali isto tako je istaknuto da postoje ograničenja, odnosno izuzeci od tog pravila, te da ograničenja moraju biti zakonom propisana. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja je najčešće ograničen zaštitom podataka koji su označeni tajnim, ali i podataka koji su iz kategorije lični podaci. Iza kategorije tajnih podataka po pravilu se nalaze razlozi zaštite nacionalne bezbednosti, odbrane zemlje i njenog međunarodnog položaja, te zaštite javne bezbednosti. Izuzetak od opšteprihvaćenog pravila da podaci koji su oglašeni tajnim, apriori nisu dostupni javnosti pronalazi se u Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope R (2002) 2,¹²⁶ ali i u članu 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Republici Srbiji, članu 8. Zakona Hrvatske, članu 6. Zakona Makedonije ili članu 16. Zakona Crne Gore. Polazna tačka u navedenim propisima jeste da informacije treba da budu dostupne javnosti, čak i kad su oni oglašeni tajnim u skladu sa važećim propisima.¹²⁷ Preporukom Saveta Evrope, tačkom 4, propisano je da ograničenje mora biti jasno precizirano zakonom, neophodno u demokratskom društvu i srazmerno cilju zaštite. Tom tačkom je propisano deset ograničenja prava uvida u službene dokumente, a navođenje ograničenja započeto je nacionalnom bezbednosti, odbranom i međunarodnim odnosima, zatim javnom bezbednosti, nakon toga zbog prevencije istrage i gonjenja krivičnih dela, zatim privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa, a nakon toga su nabrojani i neki drugi u praksi manje isticani razlozi. Slične odredbe sadrže i drugi međunarodni propisi koji regulišu materiju slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Arhuska konvencija u članu 4. tačka 4. taksativno nabroja kada se može odbiti zahtev za pristup informacijama. Tom odredbom se navodi, pored ostalog da se zahtev za informacijama može odbiti ako bi njihovo objavljivanje negativno uticalo na: (a) poverljivost rada državnih organa u slučaju kada je poverljivost predviđena

¹²⁵ Rajko, Alen, *Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, 2010, br. 3, str. 637.*

¹²⁶ R (2002) 2 Preporuka Komiteta ministara Saveta evrope državama članicama o uvidu u službene dokumente, usvojena 21. februara 2002. godine, na 784 sastanku zamenika ministara, a na osnovu člana 15b. Statuta Saveta Evrope. Za više informacija pogledati tekst Preporuke, dostupan na sledećoj internet adresi: www.ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/se_preporuka_r_2002_2.pdf

¹²⁷ Knežević Bojović, Ana, *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, op. cit. str. 133.*

odredbama nacionalnog zakona; (b) međunarodne odnose, nacionalnu odbranu ili javnu bezbednost; (c) ispravnost rada pravosudnih organa, pravo lica na pošteno suđenje ili mogućnost javne uprave da sprovede krivičnu ili disciplinsku istragu; (d) poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija; (e) prava intelektualne svojine... Pobrajani, kao i ostali razlozi koji ovde nisu taksativno navedeni imaju mnogo sličnosti sa razlozima navedenim u drugim međunarodnim dokumentima. Navedeni propisi ne prave razliku između zaštite interesa nacionalne bezbednosti i prava intelektualne svojine, dok propisi Evropske unije daju veći stepen zaštite javnom interesu u odnosu na pitanja koja suštinski predstavljaju privatni interes, kao što su naprimer privredni i ekonomski interesi.¹²⁸

4.1. DOSTUPNOST INFORMACIJA KAO LJUDSKO PRAVO U REPUBLICI SRBIJI

Vremenom se pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja iz međunarodnih okvira širi i prenosi u nacionalna zakonodavstva. To rezultira njihovim proklamovanjem u nacionalnim ustavima i regulisanje zakonskim odredbama. Pravo na slobodan pristup informacijama ima ustavni karakter u Republici Srbiji. Ovo pravo je izričito proklamovano članom 51. Ustava Republike Srbije,¹²⁹ kojim se propisuje da svako ima pravo na pristup podacima u posedu organa vlasti. Detaljnija i potpunija razrada ovog prava je prepuštena zakonu. To je urađeno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,¹³⁰ koji je stupio na snagu pre aktuelnog Ustava pa je samim tim pre njega regulisao ovo pitanje. Shodno odredbama ovoga zakona, svako ima pravo da mu se

¹²⁸ *Ibidem*, str. 130.

¹²⁹ Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 83/2006), članom 51. stav 2. proklamovano je da svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

¹³⁰ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

informacija od javnog značaja učini dostupnom.¹³¹ To pravo se odnosi na sve informacije osim onih za koje je izričito propisano ograničenje, odnosno isključenje prava na pristup. Zakon propisuje pravo svakog pojedinca da mu se omogući uvid u dokument i njegovo kopiranje ukoliko sadrži informaciju od javnog značaja. Svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ javne vlasti poseduje informaciju od javnog značaja ili mu je ona dostupna.¹³² Ako traženi podatak ili informacija nisu u posedu organa javne vlasti, niti su mu dostupne, ali mu je poznato gde se nalaze ili gde su objavljeni, obavezan je da o tome informiše tražioca informacije, te da ga usmeri, odnosno uputi, kako da najlakše pronađe, odnosno pristupi traženom dokumentu ili informacijama.

Istovremeno odredbama zakona je dat i pojam informacije od javnog značaja. Takvu informaciju Zakon označava kao informaciju kojom raspolaže organ javne vlasti koja je nastala u radu ili u vezi sa radom tog organa, a koja je sadržana u određenom dokumentu i odnosi se na ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.¹³³ Slična situacija sa određenjem, definisanjem i regulisanjem prava na pristup informacijama postoji u većini evropskih država, naročito onima u neposrednom okruženju.¹³⁴ Takođe, u mnogim drugim državama sveta sa demokratskim državnim uređenjem, najviši pravni akti regulišu ovo ljudsko pravo.

Objekat ovog prava su informacije od javnog značaja koje se nalaze u posedu organa javne vlasti. To su informacije koje su nastale u njihovom radu ili ih poseduju po nekom drugom osnovu, a od značaja su ili mogu biti od značaja za pojedince. U pitanju su informacije koje imaju značaj i uticaj na život svakog pojedinca ili takav uticaj mogu imati. Subjekti ovog prava su pojedinci, odnosno svi građani jedne zemlje. Svima njima pripada ovo pravo.

Pod slobodnim pristupom informacijama kao ljudskim pravom, podrazumeva se pravo građanina, pojedinca da traži pristup informacijama koje se nalaze kod organa javne vlasti. To je pravo pojedinca da traži i dobije informacije od javnog značaja čime se omogućava uvid u rad i aktivnosti organa javne vlasti. Šta je još bitnije, time se omogućava uvid u rad

¹³¹ *Ibidem*, član 5. stav 2.

¹³² *Ibidem*, stav 1.

¹³³ *Ibidem*, član 2. stav 1.

¹³⁴ Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 172/03).

pojedinaца koji su od strane građana izabrani da ih predstavljaju i da rade u organima javne vlasti. To predstavlja vid kontrole od strane svih građana u rad i postupanje subjekata kojima su oni dali poverenje na slobodnim i demokratski sprovedenim izborima, kako bi u njihovo ime i za njihov račun vršili funkcije vlasti ili upravljali drugim javnim poslovima.¹³⁵ Primenom i sprovođenjem ovog prava omogućava se pojedincima pristup informacijama koje su od značaja za njihov život, a za koje bi bili uskraćeni bez primene ovog prava.

Kao što međunarodno-pravni akti sadrže odredbe o ograničenju prava na slobodan pristup informacijama, takve odredbe postoje i u nacionalnim zakonodavstvima. U Republici Srbiji je propisano da se prava na slobodan pristup informacijama izuzetno mogu podvrći ograničenjima, kao i da se zakonske odredbe ne smeju tumačiti na način da dovedu do ukidanja prava koje zakon priznaje.¹³⁶ Zakonom je propisano da se pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, neće omogućiti građanima od strane organa vlasti ako se time ugrožava život, zdravlje, sigurnost; ako se ugrožava, ometa ili otežava sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela i optuženog za krivično delo; ako se ozbiljno ugrožava odbrana zemlje, nacionalna ili javna bezbednost ili međunarodni odnosi; ako bi se bitno umanjila sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima ili bitno otežalo ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa; te ako bi se učinila dostupnom informacija ili dokument za koje je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna.¹³⁷

4.2. SADRŽINA I OSOBENOSTI DOSTUPNOSTI INFORMACIJA

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao pravo iz grupacije ljudskih prava, utemeljeno je određenim međunarodno-pravnim aktima i najvišim pravnim aktima suverenih država. Pored toga, ono je ustoličeno na visokim demokratskim načelima i uvažanim pravnim standardima kojima se potvrđuje i koje ono potvrđuje dokazujući njihovo

¹³⁵ Jelić, Zoran, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, *Ekonomika*, Beograd, 2002, broj 2/02, str. 12.

¹³⁶ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, čl. 8.

¹³⁷ *Ibidem*, član 9.

postojanje i smisao. Većina savremenih pravnih sistema prepoznaje ovo pravo kao jedno od osnovnih ljudskih prava, iako postoje i suprotna shvatanja prema kojima je reč o programskom pravu čiji su mehanizmi i mogućnosti praktične primene veoma ograničeni.¹³⁸ Potvrda ovog prava, nalazi se u sudskim presudama, prevashodno onima donetim od strane suda za ljudska prava,¹³⁹ ali i od strane nacionalnih sudova ili drugih međunarodnih sudova.¹⁴⁰ Posebno su značajne odluke Evropskog suda za ljudska prava pred kojim se vodio i vodi veći broj predmeta u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja. Iz mnoštva tih predmeta izdvaja se slučaj Onedriliz protiv Turske.¹⁴¹ Sud je u ovom slučaju primetio da pravo na informaciju jeste ljudsko pravo koje je prethodno bilo tumačeno kao deo prava na privatni i porodični život, šta je činjeno na osnovu člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁴² Takođe, sud je citirao i presudu iz slučaja Guera i drugi protiv Italije,¹⁴³ ističući kako se pravo na informaciju može povezati sa zaštitom prava na život, tj. pravo

¹³⁸ Za više informacija pogledati internet stranicu. <http://www.transparency.hr/hr/clanak/2014.-godina-u-kojoj-hrvatska-po-uspješnosti-borbe-protiv-korupcije-treba-dosegnuti-prosjek-eu/55>, stranici pristupljeno 27.02.2015. godine – prema iznetim navodima, u javnosti se najčešće Zakon o pravu na pristup informacijama od strane običnih građana doživljava kao propis kojim se štite i obezbeđuju prava novinara i slobode medija na način da im se omogući lakši pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, a tek periferno ovaj propis ima značaj za pojedince, građane na način da im omogućava pristup određenim podacima i informacijama koje su im značajne za svakodnevni život, a koje su u posedu organa javne vlasti koje im inače taj pristup nebi omogućile ili bi im pristup bio mnogo teži bez postojanja ovog zakona.

¹³⁹ Po prvi put je Evropski sud za ljudska prava sa sedištem u Strasburu doneo presudu kojom je potvrdio da se članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima štiti pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno da se navedenim članom Konvencije štiti to pravo u okviru proklamovanog prava na izražavanje u slučaju *Tarasasag Szabadsagjogokert v. Hungary*, Ovaj predmet je vođen pod brojem 37374/05, u kome je 14. aprila 2009. godine, doneta presuda. Predmet je vođen u skladu sa članom 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Za više informacija posetiti internet stranicu suda na kojoj se nalazi ovaj slučaj: <http://www.echr.coe.int>, stranica posećena 12.02.2015. godine.

¹⁴⁰ Presuda u slučaju *Rejes (Claude Reyes)*, i drugi protiv Čilea, koju je doneo Među-američki sud za ljudska prava, to je prvi put da je organ nadležan za donošenje odluka u vezi kršenja odredbi konvencija koje se odnose na zaštitu ljudskih prava, u septembru 2006. godine, doneo odluku kojom je priznao slobodu pristupa informacijama kao ljudsko pravo koje se izvodi iz slobode mišljenja i izražavanja. – Navedeno prema Milenković, *Dejan*, Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Beograd 2010, str.37.

¹⁴¹ Application no. 48939/99, presuda doneta 30. novembra 2004. godine, u kojoj je sud zauzeo stav da kada su u pitanju opasne aktivnosti tada se slobodan pristup javnim informacijama smatra jednim od osnovnih ljudskih prava u Evropi, na osnovu koga građani imaju pravo na javni pristup jasnim i potpunim informacijama. Za više informacija posetiti internet stranicu: [http://www.file:///C:/Documents%20and%20Settings/ALEK/My%20Documents/Downloads/CASE%20OF%20-NERYILDIZ%20v.%20TURKEY%20-%20\[Serbian%20Translation\].pdf](http://www.file:///C:/Documents%20and%20Settings/ALEK/My%20Documents/Downloads/CASE%20OF%20-NERYILDIZ%20v.%20TURKEY%20-%20[Serbian%20Translation].pdf).

¹⁴² Član 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima glasi: „Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih”.

¹⁴³ Application no. 14967/89, presuda doneta 19. februara 1998. godine. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.http://www.humanrights.is/en/human-rights-education-project/comparative-analysis-of-selected-case-law-achpr-iachr-echr-hrc/the-right-to-health/right-to-a-healthy-environment>, ili <http://www.hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library>, stranici pristupljeno 28.02.2015. godine.

javnosti na informisanje može predstavljati obavezu vlasti da preduzme mere zaštite života pojedinaca u smislu člana 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁴⁴ Sud je u konkretnom slučaju, pored navedenog citirao i Rezoluciju Parlamentarne skupštine Saveta Evrope broj 1087, iz 1996. godine, o posledicama nuklearne katastrofe u Černobilu.¹⁴⁵ Ovom Rezolucijom se navodi da pristup informacijama mora biti posmatran kao osnovno ljudsko pravo.

Sadržina ovog prava nije tačno utvrđena iako je utvrdiva. Ta sadržina je bazirana na osobenostima i specifičnostima ciljeva koji se postižu i žele postići realizacijom ovog prava u svakodnevnim odnosima između pojedinaca i organa javne vlasti. Sadržina se može odrediti navođenjem najznačajnijih principa i smernica u postojanju ovog prava ili njegovoj realizaciji. Pravo na dostupnosti informacija, odnosno podataka izvire iz legitimnih interesa javnosti da pristupa i informiše se o delatnostima vlade i njenih službenika, da bi građani mogli donositi odluke o tome kako će se sa njima vladati.¹⁴⁶ Elementi odnosno principi koji sačinjavaju srž i sadržinu prava na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti jesu:

- pristup informacijama od javnog značaja uz minimalna ograničenja;
- obaveza objavljivanja informacija od strane organa javne vlasti;
- potpuna javnost u radu državnih organa;
- minimalizacija tajnih informacija;
- redukcija izuzetaka od slobodnog pristupa informacijama;
- pojednostavljeni mehanizmi za pristup informacijama;
- upravna i sudska zaštita prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Ovako prepoznati principi prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno elementi koji su sastavni deo ovog prava, izvedeni su na osnovu

¹⁴⁴ *Application no. 48939/99, pasus 89. op. cit.*

¹⁴⁵ *Resolution 1087 on the consequences of the Chernobyl disaster – za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta96/ERES1087.htm>, stranici pristupljeno 28.02.2015. godine.*

¹⁴⁶ *Rajko, Alen, Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu, Hrvatska javna uprava, god. 4, br. 2, Zagreb, 2002, str.407.*

proučavanja ovog prava u međunarodnim okvirima¹⁴⁷ i uporednim zakonodavstvima sa posebnim osvrtom na švedski model. Naime, slobodan pristup informacijama u ovoj državi, zasniva se na sledećim principima odnosno pravima:¹⁴⁸

- pravo pristupa službenim dokumentima;
- sloboda izražavanja zaposlenih u organima javne vlasti i pojedinaca;
- slobodno objavljivanje informacija;
- slobodan pristup sudskim postupcima;
- slobodan pristup sastancima organa koji donose odluke od javnog značaja.

Obaveza objavljivanja podataka od strane organa javne vlasti koji poseduju te informacije, sastoji se u tome da svaki organ koji poseduje određene informacije iz kategorije informacija od javnog značaja te informacije javno publikuje. Ukoliko to ne učini, obavezan je da informacije odmah, bez odlaganja dostavi pojedincu ili udruženjima ukoliko oni to zatraže, bez postavljanja uslova i bez odlaganja. Organi javne vlasti koji poseduju informacije od javnog značaja, u obavezi su da iste objave,¹⁴⁹ i omoguće javnosti da se upozna sa sadržinom tih informacija.

Organi javne vlasti nisu ovlašćeni da selektuju informacije i podatke koje dostavljaju javnosti, već su u obavezi da omoguće potpuno i objektivno informisanje javnosti. Javnost rada i otvorenost u radu organa javne vlasti jemči administraciji da uživa veći legitimitet, bolju produktivnost i odgovornost prema građanima u demokratskim sistemima, te poštovanju osnovnih prava.¹⁵⁰ Potrebno je osigurati najširi mogući pristup dokumentima, uvesti mere koje osiguravaju najlakše moguće ostvarivanje ovog prava i ustanoviti dobru praksu u pristupu dokumentima.¹⁵¹

¹⁴⁷ Za više informacija posetiti internet prezentaciju međunarodne organizacije ARTICLE 19 koja proučava i promovise pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dostupno na sledećoj internet adresi: <http://www.article19.org/pages/en/who-we-are-html>, stranici pristupljeno 28.02.2015. godine.

¹⁴⁸ Za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.government.se/content/1c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>, stranici pristupljeno 28.02.2015. godine. U pitanju je zvanična prezentacija švedskog ministarstva pravde na kojoj se nalaze najvažnije informacije u vidu uputstava za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

¹⁴⁹ *Ibidem*, str. 4.

¹⁵⁰ Videti: uvodni deo, tačka 2, Regulation 1049/2001 European Parliament and Council of 30 maj 2001, about public access document European parliament, commission and Council, videti na internet strain: http://www.eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN, stranici pristupljeno 27.10.2014. godine.

¹⁵¹ *Ibidem*, član 1.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, bazirano je na pretpostavci da građanima treba omogućiti pristup informacijama koje donose ili posедуju organi javne vlasti. Shodno toj pretpostavci, građanin, pojedinac ima pravo da traži pristup informaciji koja je u posedu organa javne vlasti a koja nije dostupna javnosti. Svi građani imaju pravo da od nosioca vlasti, odnosno imaoца javnih ovlašćenja traže i dobijaju relevantne informacije od javnog značaja.¹⁵² Nasuprot ovog prava građana stoji obaveza organa vlasti da izađu u susret zahtevima građana i omoguće realizaciju njihovog prava. Organi u posedu traženih informacija, u obavezi su da iste učine dostupnim građanima, osim u slučaju kad dokažu da se tražene informacije nalaze pod režimom izuzetaka,¹⁵³ s tim da se izuzeci minimalizuju.

Minimalizacija tajnih odnosno nedozvoljenih informacija predstavlja načelo koje podrazumeva da se broj informacija kojima se ograničava pristup bude sveden na najmanju potrebnu meru. To istovremeno znači povećavanje broja informacija koje će biti dostupne javnosti, na način da se javnosti omogući da pristupi svim informacijama osim onih koje nose oznaku tajnosti. Ta oznaka se dodeljuje isključivo u zakonom propisanim slučajevima. Ako zakonom nije propisano da su neke informacije pod režimom tajnih, tada se one obavezno moraju učiniti dostupnim javnosti.

Redukcija po broju izuzetaka od slobodnog pristupa informacijama je u bliskoj vezi sa prethodnim načelom, na način da u određenoj meri proizlazi iz njega, a označava obavezu zakonodavaca da prilikom izrade propisa na najmanju meru svede broj informacija koje će biti izuzete od obaveze da budu objavljene ili na drugi način učinjene dostupnim javnosti. Samo izuzetno će se propisivati da informacije ne mogu biti dostupne javnosti, a to je po pravilu iz razloga zaštite ustavnog poretka ili nacionalne bezbednosti. U načelu svi dokumenti trebaju biti dostupni javnosti, a određene javne i privatne interese treba zaštititi putem izuzeća nekih informacija od dostupnosti javnosti, vodeći pri tom računa o zakonodavstvu koje se odnosi na zaštitu ličnih podataka.¹⁵⁴ Izuzeci od prava na pristup

¹⁵² Milenković, Dejan, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, op. cit. str. 19.

¹⁵³ *The Public Rights to Know*, article 19, str. 3. – videti detaljnije na internet stranici: www.article19.org/pages/en/who-we-are.html, stranica posećena 27.10.2014. godine - Article 19 je organizacija koja postoji istovremeno u osam država, sa osnovnim zadatkom promocije prava na pristup informacijama od javnog značaja, a koja je utvrdila i objavila standarde ovog prava.

¹⁵⁴ *Ibidem*, uvodni deo, tačka 11.

informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, treba da budu minimalni. Ti izuzeci mogu bit vezani za situacije u kojima bi pristup tim informacijama ugrozio zaštitu nekog javnog interesa poput javne sigurnosti, odbrane, međunarodnih odnosa i finansijsku politiku i stabilnost, ili zaštitu privatnog interesa u vezi s propisima o zaštiti ličnih podataka.¹⁵⁵

Pojednostavljivanje mehanizama za pristup informacijama od javnog značaja označava uspostavljanje takvog sistema koji omogućava pojedincima da u najkraćem roku i na najjednostavniji način dođu u posed informacija od javnog značaja. Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja organu koji poseduje te informacije se upućuju u slobodnoj formi, navodeći o kojoj informaciji se radi bez obaveze navođenja razloga za pristup ili bilo kojih drugih razloga. Postupak za odlučivanje o podnetom zahtevu se odvija tako da se odmah, bez odlaganja odlučuje o zahevu na način da se isti odobri bez naknade i bez postavljanja uslova. Potrebno je odobriti pristup svim dokumentima kako onima koje je izradila ta institucija tako i dokumentima koje je ta institucija dobila ili poseduje.¹⁵⁶ Na ovaj način se postupa po zahtevima za pristup informacijama osim u situacijama kada je propisima drugačije određeno.

Upravna i sudska zaštita prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, podrazumeva da podnosilac zahteva čiji zahtev za pristupom informacija bude odbijen, ima mogućnost da se obrati državnom organu.¹⁵⁷ To obraćanje je u svrhu omogućavanja pristupa traženim informacijama. Ako ni tada pojedinac ne uspe pristupiti traženim informacijama, postoji mogućnost da to svoje pravo ostvari u sudskom postupku. Ovo pravo je propisano većinom pozitivnih zakonodavstava, a različiti organi su oformljeni kako bi se omogućio pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti. Puno ostvarivanje ovog prava se garantuje dvostepenim administrativnim postupkom s dodatnom mogućnosti sudskog postupka ili pritužbi zaštitniku prava.¹⁵⁸

¹⁵⁵ *Ibidem*, član 4. stav 1.

¹⁵⁶ *Ibidem*, uvodni deo, tačka 10.

¹⁵⁷ Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja, jeste državni organ koji je osnovan na osnovu odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

¹⁵⁸ Regulation 1049/2001 European Parliament and Council of 30 maj 2001, about public access document European parliament, commission and Council, uvodni deo, tačka 13.

4.3. PRAVNI I DRUGI ASPEKTI PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja kao Ustavom i zakonom proklamovano pravo građana predstavlja u savremenim društvima prihvaćeni demokratski standard. Ono pripada pojedincima, ali i organizovanim grupama i pravnim licima, a podrazumeva da građani imaju pravo na pristup dokumentima i informacijama koje su u posedu organa vlasti. Pristup informacijama je pravo svakog pojedinca da može tražiti od organa javne vlasti uvid u dokumente i informacije koje oni poseduju,¹⁵⁹ upoznavanje sa sadržinom tih informacija, a po potrebi kopiranje i preuzimanje istih. Slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja u posedu organa vlasti, osnovna prava pojedinaca su na višem nivou, a oni time proširuju vidike i stiču nova znanja bitna za ostvarivanja ličnih ciljeva i za poboljšanje kvaliteta življenja. Više informacija doprinosi većem znanju, a samim tim povećava se mogućnost izbora i kvaliteta života. Informacije su nužne za građane, a istovremeno su sastavni deo dobre vladavine.¹⁶⁰ U vezi sa tim, evidentno je da postoje višestruki aspekti ovog prava, od kojih su najznačajniji:¹⁶¹

- lični aspekt;
- politički aspekt;
- pravni aspekt;
- poslovni aspekt;
- medijski aspekt.

Lični aspekt se ogleda u pravu svakog pojedinca da pristupi informacijama koje su u posedu organa javne vlasti i na taj način zadovolji neko svoje interesovanje ili neku ličnu

¹⁵⁹ Uporediti Milenković, Dejan, *Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, op.cit. str. 19.

¹⁶⁰ ARTICLE 19; *The Public Rights to Know*, op. cit. page 1-2.

¹⁶¹ Rajko, Alen, *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu*, Hrvatska javna uprava, godina 4, broj 2, Zagreb, 2002, str. 410-411.

potrebu bez obzira da li je u vezi sa poslom, ličnim životom ili društvenim angažmanom.¹⁶² Ovim aspektom prava na slobodan pristup informacijama, omogućava se građanima da saznaju informacije koje se odnose na njih lično, ali istovremeno i informacije koje se odnose na druge pojave ili dešavanja bez da su te informacije vezane neposredno za njegovu ličnost.

Politički aspekt ovog prava se ogleda u mogućnosti da se pristupi informacijama koje su od značaja za sticanje znanja ili potvrđivanje znanja vezanih za društvene odnose ili konkretna politička zbivanja koja su od značaja ili mogu biti od značaja u procesu donošenja političkih odluka, odlučivanja u političkim procesima uključujući odlučivanje u izbornim političkim procesima.¹⁶³ Pri tome se podrazumeva da pojedinci imaju pravo na pristup svim informacijama od značaja za političko odlučivanje, uz pretpostavku da su informacije koje mu se dostavljaju verodostojne i istinite.

Pravni aspekt pristupa informacijama sadrži u sebi pravnu mogućnost datu građanima da budu subjekti prava na pristup informacijama i pravo učestvovanja u procesima odlučivanja u čemu će im pomoći informacije do kojih dođu na osnovu primene ovog prava. Dostupnost informacija je povezana sa određenim prvnim pitanjima kao što su ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, zaštitu ličnih podataka i donošenje odluka u pravnim stvarima.¹⁶⁴

Poslovni aspekt se ogleda u mogućnosti pristupu informacijama koje će služiti u svrhu obavljanja poslovne aktivnosti, radi početka obavljanja poslovnih aktivnosti, razrade takvih aktivnosti ili usavršavanja poslovnih aktivnosti. Za sve učesnike privrednog života informacije predstavljaju „pogonsko gorivo“, od čijeg postojanja i dostupnosti zavisi startovanje i brzina napredovanja u realizaciji poslovnih aktivnosti.

Medijski aspekt se ogleda u činjenici, odnosno mogućnosti da se informacije saznaju putem sredstava masovnih medija šta predstavlja najčešći i najrasprostranjeniji način da informacije budu dostupne javnosti. Taj aspekt se pojavio i razradio nastankom i razvojem

¹⁶² *Ibidem*, str. 411-412.

¹⁶³ *Ibidem*, str. 414.

¹⁶⁴ *Ibidem*, str. 416.

masmedija, potpomognutim brzim razvojem informacionih tehnologija koje omogućavaju prenos ogromnih količina informacija na najudaljenija mesta sveta, gotovo trenutno.

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu organa javne vlasti, ima svrhu u obezbeđivanju prava pojedincima da pristupe tim informacijama kako bi saznali njihovu sadržinu i kako bi je iskoristili za sopstvene potrebe. Intencija je da se obezbedi pojedincima najširi pristup dokumentima u posedu organa javne vlasti primenom propisa donetih za ostvarivanje toga cilja. To se postiže konstituisanjem efikasnog mehanizma pristupa informacijama od javnog značaja.

5. PRAVO NA DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA I EKOLOŠKA SVEST

Dostupnost informacijama od javnog značaja obezbeđuje građanima informacije i podatke o njihovim pravima i obavezama, a istovremeno o radu organa vlasti. Dostupnošću tih informacija omogućava se lakše rešavanje i prevazilaženje životnih potreba i problema. U određenom segmentu, pristup tim informacijama ima i edukativnu ulogu jer građani putem njih uče o načinu funkcionisanja organa vlasti i stiču saznanja o svojim pravima i obavezama. Pored nabrojanih benefita dostupnosti informacija od javnog značaja, treba pomenuti i jačanje svesti pojedinaca o perspektivama i mogućnostima koje nastupaju posedovanjem informacija od javnog značaja i njihovim korišćenjem. Informacije od javnog značaja mogu blagotvorno uticati na svest pojedinaca, posebno u nekim oblastima poput ekonomskih i socijalnih pitanja, a pogotovu u oblasti zaštite životne sredine. Pristupom ekološkim informacijama jača se svest pojedinaca o značaju te oblasti na njegov svakodnevni život i o neminovnosti postupanja i življenja u skladu sa ekološkim načelima.

Pravo na informisanje o životnoj sredini predstavlja pravo na traženje informacija o zaštiti životne sredine i pravo na pristup tim informacijama.¹⁶⁵ Pojedinci korišćenjem ovog

¹⁶⁵ Kiss, Alexandre, Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, New York, 2004, page 669.

prava formiraju kritičko mišljenje i kod njih se budi svest o ekološkim problemima. Buđenjem ekološke svesti javlja se potreba za rešavanje gorućih problema u vezi sa zaštitom životne sredine. Jedan od načina za rešavanje ekoloških problema, a u vezi sa pristupom ekološkim informacijama, jeste učestvovanje u donošenju odluka značajnih za zaštitu životne sredine. Pristupom ekološkim informacijama kao informacijama od javnog značaja, budi se svest kod građana o pitanjima i problemima zagađivanja životne sredine kao oblasti od posebnog značaja u kojoj pojedinci svojim angažmanom mogu dati respektabilan doprinos.

Kroz proces buđenja ekološke svesti kod pojedinaca stvara se kod njega osećaj odgovornosti prema sopstvenim postupcima i odnosu prema prirodi i njenom okruženju. Probuđena ekološka svest kod pojedinaca istovremeno doprinosi njegovoj socijalizaciji jer mu se razvija svest o značaju njegovih postupaka i odnosu prema životnom okruženju, kao i saznanje da njegov angažman na zaštiti životne sredine predstavlja pozitivan uticaj na životne i društvene tokove. Pojedinač kroz ovaj proces postaje aktivan činilac kolektivnih dešavanja, koji u tim procesima ne učestvuje samo mehanički jer se to tako mora, već učestvuje sa razvijenom svešću da njegovi postupci i aktivnosti mogu doprineti zaštiti životne sredine i da se time obezbeđuje egzistencija i za buduće generacije. Istovremeno razvijanjem ekološke svesti se jača korpus ljudskih prava jer se zaštitom životne sredine posredno štite i druga ljudska prava, a prvenstveno pravo na život kao osnovno ljudsko pravo. Posmatrajući iz ovog ugla uviđa se dodatna vrednost slobodnog pristupa ekološkim informacijama i razvijanju ekološke svesti koja posredno utiče i na pravo na život i ostala ljudska prava, koja pripadaju svim ljudima i ona su kao takva neotuđiva.¹⁶⁶

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja ima i edukativnu ulogu jer se time stiču nova znanja o radu državnih organa. Sticanjem tih saznanja otvaraju se novi vidici i pružaju nove mogućnosti. Realizacijom ovog prava, njegovom doslednom primenom, daju se građanima dodatne garancije i prilike da iskoriste stečena znanja. Ta znanja otvaraju mogućnosti za kvalitetniji život. Građanima se omogućuje da budu obavesteni o svim pitanjima i problemima društvene zajednice, čime se budi osećaj odgovornost kod pojedinca vezan za opšta i zajednička pitanja i interese. Posebno je to povezano sa željom pojedinaca i

¹⁶⁶ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno-sistemski okvir, op. cit., str. 15.*

države da štite životnu sredinu.¹⁶⁷ Poštovanjem prava na slobodan pristup informacijama i doslednom primenom istog, stvorene su pretpostavke za lakše i brže uključivanje pojedinaca u društvena kretanja. Istovremeno, pojedincima se daje mogućnost da u određenoj meri kontrolišu organe javne vlasti u sprovođenju javno proklamovanih politika.

Proces izdvajanja prava na dostupnost informacija iz prava na slobodu mišljenja je bio dugotrajan i postepen. Radi se o ljudskom pravu koje je nastalo uobličavanjem iz opšteg prava na informisanje, te se o njemu govori u kontekstu ljudskog prava izvedenog iz već postojećih ljudskih prava.¹⁶⁸ To izdvajanje i definisanje kao samostalnog ljudskog prava, dešavalo se uporedo sa demokratizacijom savremenih društava i jačanjem svesti o značaju i ulozi osnovnih ljudskih prava. Taj proces je intenziviran krajem dvadesetog i početkom dvadeset prvog veka kada je veći broj država ovo pravo ustavom proklamovao, a uporedo s tim je povećan broj država koje su donele zakone o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U tom periodu, početkom tekućeg veka, mnoge evropske države, pripadnice nekadašnjeg istočnog bloka, donele su zakone o pristupu informacijama od javnog značaja. Po nepisanom pravilu, pre njih su to uradile zapadno evropske države. Krajem prve dekade tekućeg veka, tridesetak zemalja svojim ustavima jemči građanima pravo na slobodan pristup informacijama, dok je više od 50 država zakonima uredilo dostupnost informacija građanima.¹⁶⁹ Među njima se nalaze sve države nastale raspadom bivše SFRJ, uključujući Republiku Srbiju.

¹⁶⁷ Milosavljević, Bogoljub, Popović, Dragoljub, *Ustavno pravo*, Beograd, 2011, str. 166.

¹⁶⁸ Videti za više detalja: Toby Mandel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) New Delhi, India, 2003, page 3.

¹⁶⁹ Godec, Tropina, Željka, *op. cit.* str. 325.

6. PRAVO NA DOSTUPNOST INFORMACIJA U PROPISIMA I ODLUKAMA MEĐUNARODNIH INSTITUCIJA

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti nastaje u procesu izdvajanja ovog prava iz prava na slobodu mišljenja koje je uobličeno iz prava na informisanje. Proces izdvajanje i stvaranja posebnog ljudskog prava koje postoji u današnjem obliku nije bio pravolinijski. Ovo izdvajanje se odvijalo postepeno, uporedo sa stvaranjem slobodnih demokratskih država. Značajan doprinos u uobličavanju prava na slobodan pristup informacijama dat je odlukama međunarodnih sudskih instanci, prvenstveno odlukama Evropskog suda za ljudska prava. On je formiran na osnovu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja ujedno služi kao osnova za donošenje odluka. Vremenom, kroz svoju praksu, Evropski sud za ljudska prava je počeo tumačiti član 10. Konvencije¹⁷⁰, na način da su organi državne vlasti obavezni omogućiti slobodan pristup informacijama u posedu organa vlasti. Ta praksa je uočljiva u predmetu Kenedi protiv Mađarske.¹⁷¹ Sud je u ovom predmetu doneo odluku kojom prihvata zahtev podnosioca jer

¹⁷⁰ Član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jemči slobodu izražavanja koje obuhvata slobodu misli, primanja i širenja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.

¹⁷¹ Kenedi v. Hungary, Application no. 31475/05, of 26 may 2009, - za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.hudoc.echr.coe.int/app/.../pdf?library=ECHR...pdf>, stranici pristupljeno 03.03.2015. godine, - presuda je doneta 5. maja 2009. godine, od strane Drugog odeljenja Evropskog suda za ljudska prava u postupku koji je proistekao iz predstave br. 31475/05, podnosioca Janoša Kenedija, podnete 10. augusta 2005. godine, protiv Republike Mađarske, koji postupak je sud vodio prema članu 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Povod je bio to što je po navodu podnosioca zahteva Janoša Kenedija mađarska vlast dugo godina oklevala i izbegavala da mu odobri neograničeni pristup određenim dokumentima koji su mu bili potrebni u pisanju objektivne studije o funkcionisanju službe Mađarske državne bezbednosti tokom 1960. godine, imajući u vidu njegovu profesiju i naučno istraživanje određene problematike. On je bio istoričar specijalizovan za istraživanje funkcionisanja tajnih službi u diktaturama, izrađivanja komparativnih studija o političkim policijskim snagama totalitarnih režima i funkcionisanja država po sovjetskom modelu, a objavio je više radova iz ove oblasti. Njegov zahtev iz 1998. godine, upućen Mađarskom ministarstvu unutrašnjih poslova kojim je tražio odobrenje da pristupi određenim dokumentima u cilju izrade studije o funkcionisanju mađarske državne službe tokom 1960. godine, je odbijen pri čemu je kao razlog za odbijanje navedeno da su ti dokumenti klasifikovani kao državna tajna do 2048. godine, kada će se skinuti oznaka tajnosti sa tih dokumenata. Zbog toga se Kenedi obratio sudu i podneo tužbu protiv Ministarstva uz obrazloženje da je njegov zahtev zasnovan na odredbi člana 63. Zakona o zaštiti ličnih podataka i podataka od opšteg interesa iz 1992. godine, a u vezi sa činjenicom da su traženi podaci neophodni radi istorijskog istraživanja. Sud u Budumpešti je usvojio njegov tužbeni zahtev, a na osnovu presude je doneto irešenje o izvršenju. U vezi sa presudom i rešenjem o izvršenju, Ministarstvo je u oktobru 2002. godine, izdalo dozvolu za pristup dokumentima ali uz ograničenje da se isti ne mogu objavljivati. Tokom 2003. godine, svi traženi dokumenti osim jednog su dostavljeni Nacionalnom arhivu i na taj način su postali javni čime je omogućen pristup tim dokumentima. Povodom toga dokumenta koji je ostao nedostupan, odnosno kom nije omogućen pristup, sud je na zahtev tražioca naložio Ministarstvu da omogući pristup i tom dokumentu koji je oglasen za tajni, ali je Ministarstvo podnelo prigovor. Okružni sud je 2005. godine, odbacio prigovor uz obrazloženje

smatra da je došlo do povrede člana 6. stav 1. Konvencije, povrede člana 10. Konvencije i člana 13. u vezi sa članom 10. Konvencije, te usled toga smatra da država kao tužena treba da isplati podnosiocu prijave utvrđene novčane iznose na ime nematerijalne štete i na ime troškova i izdataka u vezi sa postupkom.¹⁷²

Razvojem demokratskih procesa, smanjuje se broj tajnih podataka i drugih informacija koje nisu dostupne javnosti. Istovremeno, svedoci smo čestog „curenja“ tajnih i zaštićenih podataka. To je takođe omogućeno i olakšano postojanjem moćnih informacionih tehnologija. Postojanje tih tehnologija u sadejstvu sa neizostavnim ljudskim faktorom omogućavaju obelodanjivanje i onih podataka koji nose oznaku tajnosti. Među tim podacima, često ima onih nedvosmisleno tajnih, ali još češće onih podataka za koje je u najmanju ruku diskutabilno zašto nose oznaku tajnosti. Mnoštvu podataka sa oznakom tajnosti doprinosi težnja organa javne vlasti da se tajnim podacima označe i one informacije i podaci za koje je na prvi pogled definitivno jasno da nemaju takve prerogative. Suprotno navedenim situacijama, treba težiti omogućavanju šireg pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti. Neophodno je da postoji pretpostavka da podaci u posedu organa javne vlasti predstavljaju javne podatke koji su dostupni svim građanima. Ako vlast želi uskratiti informaciju mora oboriti pretpostavku da je to podatak od interesa za svakoga. Traženo obaveštenje se može uskratiti radi pretežnijih interesa.¹⁷³

Demokratski standardi nalažu da se broj tajnih podataka svede na minimum. Takvima se moraju tretirati samo one informacije koje zaista zavređuju takav tretman, a to su informacije čije obelodanjivanje može štetiti interesima države i većine građana. Tajne informacije je potrebno izričito kao takve naznačiti, odnosno kao takve propisima odrediti, a nikako ih prepustiti diskrecionom pravu organa javne vlasti. Podaci koji neće biti dostupni javnosti to postaju uspostavom jasnih zakonom propisanih procedura i pravila. Propisivanjem i primenom takvih odredbi stvaraju se uslovi za brisanje granica između tajnih i javno dostupnih podataka. Demokratski standardi dozvoljavaju i pristaju na to da određeni broj podataka zadrži oznaku tajnosti kada je to neophodno zarad viših interesa poput bezbednosti.

da je Ministarstvo u obavezi da omogući pristup tom dokumentu. Međutim, i pored svega i svih odluka suda podnosilac nije imao neograničen pristup traženog preostalog dokumenta usled čega se obratio Evropskom sudu za ljudska prava.

¹⁷² *Ibidem, izreka presude*

¹⁷³ *Vodinielić, Vladimir, Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo, op. cit. str. 7.*

Radi toga se moraju ograničiti i prava građana u određenoj meri kako bi država pribavila neophodne informacije da bi sprovela obavezu zaštite građana od opasnosti.¹⁷⁴ Najveći broj relevantnih međunarodno-pravnih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama, garantuju pravo na slobodu mišljenja i izražavanja,¹⁷⁵ među njima i oni najvažniji poput Opšte deklaracije UN o pravima i slobodama ili Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ovo pravo podrazumeva slobodu mišljenja i slobodu primanja, širenja i traženja prisutpu informacijama.

Tendencija savremenih društvenih procesa jeste viši standard ljudskih prava i njihova dosledna primena. Značajno mesto u tom procesu pripada pravu na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Ovo pravo je izričito priznato nekim međunarodno-pravnim aktima kao što je Deklaracija o ljudskim pravima i slobodama. Osim tog najvažnijeg akta, ono je potvrđeno i nekim drugim internacionalnim dokumentima,¹⁷⁶ poput Konferencije o ljudskoj dimenziji održanoj u Kopenhagenu, zatim Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi iz 1975. godine, ili Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a, iz 1991. godine.

Poseban značaj ima odredba člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, kojom su propisana ograničenja slobode izražavanja. Sloboda izražavanja se shodno toj odredbi može legalno ograničiti samo ako su kumulativno ispunjena tri uslova. Potrebno je da je ograničavanje propisano zakonom, da za tim postoji interes u vidu državne sigurnosti, teritorijalnog integriteta, javnog reda i mira, i najzad treći uslov je postojanje neophodnosti u demokratskom društvu. Evropski sud pravde je zauzeo stav da se primenom slobode informisanja zabranjuje organima izvršne vlasti da ograničavaju primanje ili davanje informacija pojedincu.¹⁷⁷ Pred Evropskim sudom za ljudska prava, vođen je veći broj sudskih

¹⁷⁴ Vodinečić, Vladimir, *Normiranje informacionog trougla*, op. cit. str. 22.

¹⁷⁵ Ovidiu, Predescu, *The right to information, main element of freedom of expression, European and Romanian Standards, Annals of the Constantin Brancusi, Univerity of Targu Jiu, Judicial Sciences Series, No. 1/2010*

¹⁷⁶ Videti: Konferencija o ljudskoj dimenziji KESS, Kopenhagen 1990, tačka 7, 8, 9.1, 10.1 i 26. ili Konferencija o sigurnosti i saradnji u Evropi iz 1975. godine, tačka VII Završnog akta te Konferencije ili Moskovski sastanak iz 1991. godine, Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS, tačke 26, 26.1. i 26.2.

¹⁷⁷ Videti: *Sudska praksa u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope, kancelarija u Beogradu, 2006, str. 53. Ovo shvatanje je zauzeto u slučaju Leander protiv Švedske iz koga proizlazi da sloboda primanja informacija prema članu 10. u osnovi zabranjuje Vladi da ograniči nekoj osobi primanje informacija koje su mu možda drugi dali ili su slobodni da mu daju te informacije. U sudskom procesu Leander protiv Švedske, podnosilac predstave se žalio da su švedske vlasti o njemu čuvala tajne informacije kojima on nije imao pristup iz razloga nacionalne*

postupaka koji su imali za predmet zaštitu člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno zaštitu prava na pristup informacijama. Presude ovog suda su u obavezi da poštuju sve države članice Saveta Evrope, dok u komunitarnom pravu, opšta pravna načela izvedena od strane suda, predstavljaju pravila na kojima je pravni sistem zasnovan. Načela koja su izvedena procesom apstrakcije obezbeđuju opravdanje za konkretna pravila.¹⁷⁸

Rezolucijom Parlamentarne skupštine Saveta Evrope broj 428, iz 1970. godine, postoji odgovarajuća obaveza javne vlasti da učini dostupnim informacije koje su važne za javni interes u razumnim granicama i obaveza masovnih medija da daju potpunu i opštu informaciju o javnim pitanjima. Preporuka Saveta Evrope o pristupu informacijama u posedu organa javne vlasti iz 1981. godine,¹⁷⁹ zagovara pravo na dobijanje informacija od organa javne vlasti s izuzetkom sudske i zakonodavne vlasti. Za obezbeđivanje sredstava kojima se osigurava pristup informacijama ili jednakost u dostupnosti informacija od javnog značaja nije neophodan pravni interes tražioca informacija, ali je potrebno odlučivanje o zahtevu u razumnom roku.

Države članice Saveta Evrope su se obavezale da će poštovati slobodu informisanja javnosti. U okviru te slobode, podrazumeva se slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti kako bi se pojedincu pomoglo u ostvarivanju zajamčenih političkih, ekonomskih i kulturnih prava. Na taj način će pojedinac ostvariti slobodu da punopravno učestvuje u tim procesima. Zbog detaljnije razrade i dodatne zaštite prava na pristup informacijama, Savet Evrope je doneo Konvenciju o pravu na pristup službenim dokumentima.¹⁸⁰ Ovom Konvencijom se nameravalo uspostaviti jednakost između država članica Saveta Evrope po pitanju ujednačavanja regulisanja prava na pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Njom se nastoji osigurati pristup informacijama od opšteg značaja svakom pojedincu na način da se pristup informacijama obezbedi institucionalnim

bezbednosti. U svojoj presudi od 26. marta 1987. godine, serija A, br. 116, Sud je zaključio da je došlo do kršenja člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

¹⁷⁸ Tridimas, Takis, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press Inc. New York, 1999, page 1.

¹⁷⁹ Council of Europe Recommendation 81/19 of the Committee of Ministers of Member States on the Access to information Held by Public Authorities, objavljen u *Press Law and Practice, a comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies*, London 1993, Article 19.

¹⁸⁰ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, CETS No.205, of 18 June 2009, tekstu Konvencije se može pristupiti na sledećoj internet stranici: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>, stranci pristupljeno 21.11.2014. godine.

putem. Prethodnica ovoj Konvenciji je Preporuka Saveta ministara broj R(81)19,¹⁸¹ državama članicama o pristupu informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti. Ova Preporuka je doneta na osnovu Preporuke broj 584 o pristupu javnosti vladinim dokumentima i slobodi informisanja, koju je Parlamentarna skupština Saveta Evrope usvojila 1979. godine.

Preporukom Saveta ministara broj R(81)19, preporučuje se vladama država članica, da se u svom zakonodavstvu i praksi rukovode principima iznetim u njoj, a koji se primenjuju na fizička i pravna lica. Ovom preporukom se naglašava kako moraju biti preduzete sve neopodne mere zbog postizanja što većeg stepena dostupnosti informacija. Konvenciji o pravu na pristup službenim dokumentima prethodila je Deklaracija Saveta ministara Saveta Evrope o slobodi izražavanja i informisanja, kao i Preporuka Saveta Evrope R(2002)2 o pristupu službenim dokumentima.¹⁸² Značajan dokument novijeg datuma za regulisanje prava na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti predstavlja Atlanska deklaracija,¹⁸³ kao i akcioni plan za unapređivanje prava na pristup informacijama koja je usvojena 2008. godine, na Međunarodnoj konferenciji o pravu na pristup informacijama od strane predstavnika 40 država. Karakteristika ovog međunarodnog akta jeste da predstavlja saglasnost ne samo predstavnika vlada i međunarodnih organa, već su u njenom donošenju učestvovali predstavnici nevladinog i privatnog sektora. Vrednost ovog dokumenta je u tom da se pravo na pristup informacijama tretira kao ljudsko pravo regulisano od strane nacionalnih zakonodavstava, a moraju mu biti podvrgnuti svi državni organi uključujući zakonodavne, sudske i organe uprave. Na ovom mestu zavređuju pomen još dva akta:

- Zajednička deklaracija o dostupnosti informacijama i o državnoj tajni iz 2004. godine;
- Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1729 (2010).

¹⁸¹ Regulation R (81)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to information held by Public Authorities – Adopted by the Committee of Ministers on 25 November 1981, at the 340th meeting of the Ministers Deputies, <http://www.coe.int>.

¹⁸² Regulation R (2002)2 of the Committee of Ministers to Member States, on access to official documents, Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002, at the 784th meeting of the Ministers Deputies, <http://www.coe.int>.

¹⁸³ Deklaracion and Plan of Action for the advancement of the Right of Access to Information, Atlanta, Georgia, from February 27-29, 2008. Za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.cartercenter.org/documents/Atlanta%20Declaration%20and%20Plan%20of%20Action.pdf>, stranici pristupljeno 12.11.2014. godine.

Decembra 2004. godine, usvojena je od strane Specijalnog izveštioaca Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, zatim predstavnika OEBS-a za slobodu medija, kao i specijalnog izveštaca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja, Deklaracija o dostupnosti informacijama.¹⁸⁴ Tom Deklaracijom se definiše pravo na pristup informacijama organa javne vlasti kao fundamentalno ljudsko pravo koje treba implementirati na nacionalnim nivoima. Ova deklaracija propisuje da su državni organi dužni da objave i bez prethodnog zaheva sve informacije od javnog značaja, a pristup informacijama treba da bude jednostavan, brz, besplatan ili uz minimalnu naplatu. Prvi deo ove Deklaracije je posvećen slobodnom pristupu informacijama, dok je drugi deo posvećen državnoj tajni. Šest godina posle ove Deklaracije, doneta je od strane Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, Rezoluciju 1729 (2010) kojom se definiše zaštita uzbunjivača. Ovim aktom se štite uzbunjivači koji su prepoznati kao značajni segmenti u borbi protiv korupcije i lošeg upravljanja u javnom sektoru, ali i privatnom. Prema odredbama ove Rezolucije, nacionalna zakonodavstva trebaju pružiti zaštitu uzbunjivačima kako bi im se omogućilo funkcionisanje, a sve sa ciljem dostavljanja bitnih informacija radi sprečavanja nezakonitih postupanja.

6.1. DOSTUPNOST INFORMACIJA U UPOREDNOM ZAKONODAVSTVU

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja vremenom pronalazi svoje mesto u većini razvijenih, ali i država u razvoju. Zaštita prava na pristup informacijama u posedu organa javne vlasti ima značajno mesto na severnoameričkom kontinentu. U SAD postoji duga tradicija zaštite ovog prava koja svoje najznačajnije otelotvorenje ima u

¹⁸⁴ Annual Joint Declaration of the UN, OAS, OSCE and ACHPR mechanisms on freedom of expression - Joint Declaration of 2004 on access to information and secrecy legislation. Za više informacija pogledati internet stranicu poverenika za informacije od javnog značaja, na kojoj se može pogledati i preuzeti prevod deklaracije na srpskom jeziku: http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija/48_cdok.pdf, stranici pristupljeno 12.11.2014. godine.

Freedom of Information Act.¹⁸⁵ Ovim zakonom se obavezuju sve savezne institucije da u saveznom registru pouče i edukuju građane o mogućnostima i procedurama pribavljanja informacija od javnog značaja. Pored navedenog, odredbama tog zakona se obavezuju savezni organi da učine dostupnim konačnu odluku u predmetima koje vode, a koji se tiču javnosti. Obavezuju se da strankama bez odlaganja omoguće pristup informacijama koje traže. Istovremeno, propisuje se obaveza kolegijalnih saveznih organa da javnom uvidu učine dostupne zapisnike o glasanju, ali i obavezu da se učine dostupnim razumno odvojivi delovi dokumenata koji su proglešeni za nedostupne. Ovim aktom je propisano da se građanima omoguće tražene informacije i dokumenti besplatno, odnosno samo uz plaćanje troškova umnožavanja. Kad se informacije traže iz ekonomskih razloga, tada se plaćaju standardni troškovi umnožavanja i razgledanja.

U Kanadi se ova problematika reguliše Zakonom o pristupu informacija.¹⁸⁶ Tim Zakonom se bliže reguliše dostupnost informacija u posedu organa javne vlasti. Drugim članom Zakona o pristupu informacijama, propisuje se pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom vladinih institucija imajući u vidu da je pravo javnosti da ima uvid u takve informacije.¹⁸⁷ Ovim Zakonom se uvodi institut poverenika za informacije. Povereniku se dostavljaju pritužbe izjavljene od stranaka koje smatraju da je povređeno neko njihovo pravo na pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Po toj pritužbi poverenik reaguje i kontaktira organ ili organizaciju za koju se tvrdi da je učinila povredu radi prikupljanja saznanja o tom događaju. Poverenik ispituje slučaj i ukoliko utvrdi da postoji povreda prava na pristup informacijama o tome obaveštava rukovodstvo tog organa i predlaže mere koje se moraju preduzeti. Pored zakona donetog 1983. godine, na saveznom nivou, u Kanadi sve pokrajine imaju zakonodavstvo u ovoj oblasti. To je doprinelo da se u periodu 2001-2002.

¹⁸⁵ Američki Zakon o slobodi informisanja, donet 1966. godine, a stupio na snagu 1967. godine, pretrpeo u međuvremenu veći broj amandmana, najznačajniji amandman iz 1997. godine, u vezi sa pristupom informacijama koje se nalaze u elektronskoj formi. Za više informacija pogledati tekst sa amandmanima na sledećoj internet adresi: <http://www.justice.gov/sites/default/files/oip/legacy/2014/07/23/amended-foia-redlined-2010.pdf>, stranici pristupljeno 08.11.2014. godine.

¹⁸⁶ Access to information Act R.S.C., 1985, c. A-1, An Act to extend the present laws of Canada that provide access to Information under the control of the Government of Canada, or short title Access to information Act 1980-81-82-83, c 111, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/page-1.html>, stranici pristupljeno 07.11.2014. godine.

¹⁸⁷ *Ibidem*, article 2.

godina, podnese preko 21000 zahteva za pristup informacijama, od kojih je 32% usvojeno u potpunosti, a 40% je usvojeno delimično.¹⁸⁸

Tri godine pre nego što je Kanada donela Zakon o pristupu informacijama, to je učinila Australija koja je donela savezni zakon u ovoj oblasti još 1982. godine. Nakon donošenja saveznog zakona, to su učinile i sve federalne jedinice i samoupravne teritorije. Od ukupnog broja podnetih zahteva za pristup informacijama u ovoj državi, tokom 2001-2002. godine, 76% je usvojeno u potpunosti, 18% delimično, a samo 5% zahteva je odbijeno.¹⁸⁹ U slučaju povrede prava na pristup informacijama u Australiji o tome odlučuju sudovi. Za razliku od Kanade koja ima ustanovu poverenika ili primera radi Francuske koja ima formiranu komisiju koja odlučuje o pristupu upravnim dokumentima, Australija nema formiranu posebnu instituciju, već o tome kao što je napred istaknuto odlučuju sudovi. Iste godine kad je zakon iz ove oblasti donela Australija, zakonski je ova materija regulisana i na Novom Zelandu¹⁹⁰, čija zakonska rešenja su veoma slična onima iz australijskog zakona.

Britanija je dvadesetak godina kasnije u odnosu na Kanadu, donela svoj Freedom of Information Act.¹⁹¹ Prema odredbama toga Zakona, pravo na pristup informacijama koje su u posedu organa javne vlasti može zatražiti svaka osoba. Podnosiocu zahteva se tražena informacija mora dostaviti pisanim putem ili ga u toj formi izvestiti da takva informacija nije u posedu organa od koga se informacija traži. U tom slučaju, potrebno je tražiocu informacije dostaviti obaveštenje o tome ko poseduje tražene informacije kako bi se njemu mogao obratiti za pristup istima.

Vremenom je sloboda pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti postala sastavni deo unutrašnjih pravnih režima pojedinih zemalja.¹⁹² Hronološki posmatrano, propisi o pravu na pristup informacijama i slobodi informisanja imaju najdužu tradiciju u Švedskoj i Finskoj, gde su propisi kojima se reguliše ova materija doneti još u 18. veku. Prvi takav dokument je donet 1766. godine, a njime su građanima priznata prava na dostupnost

¹⁸⁸ Gajin, Saša, *Uparednopravni pregled ustavnih garancija slobode pristupa informacijama*, op. cit. str. 22.

¹⁸⁹ Gajin, Saša, *Uparednopravni pregled ustavnih garancija slobode pristupa informacijama*, op. cit. str. 22.

¹⁹⁰ Videti za više informacija o ovom pitanju, odnosno pogledati listu zemalja koje su usvojile propise o slobodnom pristupu informacijama na internet stranici: <http://www.freedominfo.org>, stranici pristupljeno 04.11.2014. godine.

¹⁹¹ Freedom of Information Act 2000, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>, stranici pristupljeno 05.11.2014. godine.

¹⁹² Vodinečić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, op. cit. str. 11.

dokumenata i podataka u posedu upravne vlasti. Inspiraciju za donošenje ovog propisa, švedski sveštenik i kongresmen Chydenius Andres je pronašao u drevnoj kineskoj tradiciji utemeljenoj na konfučijanskoj filozofiji, a vezano za kontrolu vlade i njenih zvaničnika, razotkrivanje zloupotrebe vlasti, birokratske neefikasnosti i korupcije među zvaničnicima.¹⁹³ Skoro dva veka docnije, slični propisi su donošeni u skoro svim zemljama zapadne Evrope. Na evropskom tlu, propis je najpre donet u Norveškoj i Danskoj tokom 1970. godine. Osam godina nakon toga, propise iz ove oblasti donose Francuska i Holandija.

U Švedskoj, načelo javnog pristupa informacijama podrazumeva da su pojedinci i sredstva javnog informisanja, pri čemu se misli na televizijske i radio kuće, te dnevne novine, ovlaštene da primaju informacije od javnog značaja koje se tiču državnih ili lokalnih organa. Pri tome se pristup informacijama od javnog značaja sprovodi primenom sledećih načela:¹⁹⁴

- pristup službenim dokumentima;
- sloboda izražavanja službenika i ostalih;
- pravo komunikacije i objavljivanja informacija;
- pravo na pristup sudskim postupcima;
- pristup sastancima državnih i drugih institucija i organa prilikom donošenja odluka.

Prilikom izrade uporedno pravne analize postojanja i primene prava na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti utvrđuje se postojanje značajnih razlika između različitih država. Postoji razlika između zemalja u kojima je to pravo ustavom regulisano od onih zemalja kod kojih to nije slučaj. U tim drugim državama, to pravo je regulisano zakonskim normama. Naravno, reč je o državama u kojima je to pravo poznato, odnosno pozitivno pravnim normama priznato. Naime, još uvek postoje i države u kojima ovo pravo nije ustanovljeno. Isto tako ima i država u kojima je ovo pravo regulisano i

¹⁹³ Videti za više informacija u Lambie, Stephan, *Freedom of Information, A Finnic Cergygyman, a Gift to Democracy*, 2002, 97 Info Rew. 2.3. page 97.

¹⁹⁴ *Public Access to Information and Secrecy Act – Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc.* Za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>, stranici pristupljeno 04.11.2015. godine. U pitanju je brošura Ministarstva pravde Kraljevine Švedske, kojom se između ostalog propisuje koja su sve ograničenja na pristup informacijama od javnog značaja, pogledati deo brošure pod naslovom 2.2.

ustavima i posebnim zakonima.¹⁹⁵ Nemačka poseduje interesantno rešenje prema kome je zakonom uređeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja, ali samo za novinare.¹⁹⁶ U Nemačkoj je to pravo izvedeno iz ustavnog prava na slobodu medija. Za slučaj kršenja tog prava, stranka kojoj je pravo uskraćeno može se obratiti za zaštitu Višem telu, odnosno neposredno višem organu unutar upravnog organa koji odlučuje o zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja.¹⁹⁷ U slučaju povrede prava na pristup informacijama u Francuskoj, odlučuje Komisija za pristup upravnim dokumentima, i to predstavlja razliku u odnosu na rešenja većine drugih država.

Uporedna analiza pokazuje kako ne postoji unificirano regulisanje ove materije, već svaka država ima svoja rešenja koja su se pokazala više ili manje uspešna i delotvorna. Step en delotvornosti ne zavisi samo od načina regulisanja prava na pristup informacijama od javnog značaja već i od drugih faktora. U velikoj meri to zavisi od razvijenosti i efikasnosti državnih institucija, ali i od inicijative građana, stepena njihove svesti i sposobnosti za samoorganizovanje.

Početakom tekućeg veka, ubrzano se povećava broj zemalja koje su donele nacionalne propise o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući i balkanske države. U red država koje imaju regulativu iz ove oblasti mogu se ubrojati Zimbabve ili Uzbekistan, ali je upitan step en njihove primene i demokratičnosti. Do oktobra 2005. godine, 66 zemalja je usvojilo odgovarajući zakon čime je garantovano njihovim građanima zakonsko pravo pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti, usled čega se može govoriti o eksploziji zakona o slobodi informisanja i pravu na pristup informacijama.¹⁹⁸ Prema podacima koji se mogu naći na internet stranici organizacije FreedomInfo,¹⁹⁹ krajem 2012. godine, 93 države je donelo propise iz oblasti slobodnog pristupa informacijama, dok je

¹⁹⁵ Takva situacija postoji u Republici Srbiji, gde je to pravo prvobitno regulisano odredbama Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja koji je usvojen 2004. godine, a tek dve godine nakon toga, to pravo je postalo ustavna kategorija kada je Ustavom proklamovano nakon usvajanja Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁶ *Press Law and Practice, A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Documents*, London 1993, page 275 – 276.

¹⁹⁷ *Ibidem*, page 275 – 276.

¹⁹⁸ Ackerman, M. John, Sandoval-Bellesteros, Irma, *Administrative Law Review, The Global explosion of Freedom of Information Laws*, Volume 58, Number 1, Winter 2006, page 86.

¹⁹⁹ Videti za više informacija na internet stranici: http://www.freedominfo.org_stranici pristupljeno 04.11.2014. godine.

dve godine kasnije, taj broj uvećan za petnaestak novih država, uključujući primera radi Afganistan i Maldive.

Zemlje sa dužom tradicijom u priznavanju i primeni ovog prava po pravilu imaju efikasnije mehanizme za realizaciju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u odnosu na zemlje u kojima je ovo pravo kasnije, odnosno tek od nedavno priznato. Značaj pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti je nesporan. Isto tako je nesporna potreba stalnog jačanja i daljeg razvijanja ovog prava. Mnogostruki su razlozi za jačanje ovog prava, među kojima se kao najvažniji izdvaja demokratizacija društva kroz transparentnost u radu državnih organa. Primenom ovog prava omogućava se prevlast demokratskog nad autoritarnim, nedemokratskim sistemom jer čak i demokratske vlade, nastoje da obavljaju poslove skriveno od očiju javnosti.²⁰⁰ Protiv takvog načina obavljanja javnih poslova treba se boriti i iskorenjivati takvu praksu. To se najbolje i najefikasnije postiže omogućavanjem slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti.

6.2. DOSTUPNOST INFORMACIJA U EVROPSKOJ UNIJI

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti kao jedno iz palete ljudskih prava, ima posebno mesto u zakonodavstvu i praksi Evropske unije. Ovo pravo je regulisano kako primarnim, tako i sekundarnim zakonodavstvom Evropske unije. Osnivački ugovori sadrže određene odredbe kojima se reguliše pitanje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, dok je ova tematika detaljnije regulisana sekundarnim zakonodavstvom. Kao bitnu treba istaći i praksu Evropskog suda za ljudska prava.

²⁰⁰ Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama kao fundamentalno ljudsko pravo*, u Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, *Sloboda pristupa informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 44.

Ugovorom o osnivanju Evropske unije potpisanim u Maastrichtu, u Holandiji 1992. godine,²⁰¹ članom 1. Ugovora, promoviraju se otvorenost i javnost u procesu donošenja odluka. Pod tim se podrazumeva da građani učestvuju u procesima odlučivanja i pri tom imaju bolju saradnju sa organima Unije. Ovim pravom se omogućava veće uživanje slobode i jačanje demokratije. Ugovorom iz Amsterdama,²⁰² utvrđeno je pravo državljanima Evropske unije na pristup dokumentima koji su u posedu Parlamenta, Saveta i Komisije. Propisana su i određena ograničenja u pristupu informacijama u vezi sa javnim i privatnim interesom, a određuje ih Savet. Evropski savet je u obavezi da u roku od dve godine od usvajanja Amsterdamskog ugovora, usvoji osnovne principe i eventualna ograničenja prava na pristup informacijama, na osnovu javnih i privatnih interesa. Članom 255. Ugovora iz Amsterdama,²⁰³ propisuje se pravo na pristup dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije za sva fizička i pravna lica s prebivalištem ili sedištem u nekoj od država Unije.

Značajnu ulogu u tom procesu odigrala je Uredba 1049/2001 Evropskog parlamenta i saveta doneta 2001. godine.²⁰⁴ Predmetnom Uredbom se pored ostalog reguliše pravo na pristup dokumentima organa Evropske unije, ali šta je još važnije, obezbeđuje se transparentnost u objavljivanju tih dokumenata i informacija.²⁰⁵ Pre ovog dokumenta, Evropski parlament je u septembru 1996. godine, zatražio širenje javnih informacija državljanima Evropske unije putem novih informacionih tehnologija. Iste godine, mesec dana

²⁰¹ Ugovor iz Maastrichta ili ugovor o osnivanju Evropske unije, potpisan je 7. februara 1992. godine, a stupio na snagu 1. novembra 1993. godine, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.eurotreties.com/mastriectfinalact.pdf>, stranici je pristupljeno 02.11.2014. godine.

²⁰² Ugovor iz Amsterdama, potpisan je 2. oktobra 1997. godine, a stupio na snagu 1. maja 1999. godine. Članom 255. ugovora se propisuje da svako fizičko ili pravno lice koje ima prebivalište ili sedište na teritoriji Unije, ima pravo pristupa dokumentima Evropskog parlamenta, Evropskog saveta i Evropske komisije. za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.eurotreties.com/amsterdamfinalact.pdf>, stranici je pristupljeno 02.11.2014. godine.

²⁰³ *Ibidem*

²⁰⁴ Regulation (EC) 1049/2001 of the European Parliament and the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN>, stranici pristupljeno 02.11.2014. godine. Ovom Uredbom se reguliše pravo na pristup dokumentima koje donose najviše evropske instance, kao i transparentnost u radu tih institucija u vezi sa objavljivanjem i dostavljanjem informacija od javnog značaja.

²⁰⁵ Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs; Public Hearing Towards a European Freedom of information Act – The Revision of Regulation 1049/2001 on Access to EU Documents, 2008. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.maurizioturco.it/dossier/trasparenza/3_parlamento_europeo/2008-07-02-european-parlia.pdf, stranici pristupljeno 03.03.2015. godine.

kasnije, Rezolucijom Industrijskog veća o novim političkim prioritetima u informacionom društvu, zatraženo je od svih država članica da poboljšaju pristup javnim informacijama.

Dostupnost informacija ima određena ograničenja i uslovljavanja koja moraju biti propisana zakonima. Najčešće se zahteva od strane nacionalnih zakonodavstava da onaj ko traži pristup informacijama od javnog značaja poseduje pravni interes za pristup tim informacijama. Mnogo značajnija su ograničenja vezana za zaštitu državnog interesa. To su razlozi nacionalne bezbednosti, zaštita javnog poretka i javnog morala. Postoje i neka druga ograničenja, ali ona su manjeg značaja i ne bi trebalo da su pravilo već su u pitanju sporadični slučajevi kao npr. zaštita intelektualne svojine ili poslovne tajne. Izuzeci odnosno ograničenja u primeni prava na slobodan pristup informacijama su propisani Uredbom o slobodnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije.²⁰⁶ Propisane su dve grupe izuzetaka. U prvoj grupi se nalaze izuzeci koji se odnose na to da se može odbiti zahtev za pristup informacijama ako bi objavljivanje tih informacija moglo ugroziti javni interes poput odbrane ili javne bezbednosti, odnosno ako bi objavljivanje informacija ugrozilo privatnost i integritet pojedinca. U drugoj grupi se nalaze izuzeci koji se odnose na to da bi objavljivanje informacija moglo ugroziti komercijalne interese fizičkih ili pravnih lica ili sudski i inspekcijски postupak. Propisano je da će dokumenti biti dostupni javnosti u pisanoj ili elektronskoj formi.

U okviru Evropske unije, pitanja ljudskih prava su regulisana od strane Evropske komisije koja je 1999. godine, izdala Zelenu knjigu o informacijama javnog sektora u informacijskom društvu.²⁰⁷ Tom publikacijom se ističe temeljna uloga koju informacije javnog sektora imaju za funkcionisanje zajedničkog tržišta i slobodu svih vidova kretanja, uključujući slobodu protoka informacija, dajući pri tome u tački 1. definiciju informacija u posedu organa javne vlasti. Zelenom knjigom su dati činoci od značaja za pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Naglašava se kako je bitnije obezbediti

²⁰⁶ Article 4. Regulation 1049/2001, of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.

²⁰⁷ Green Paper on Public Sector Information in the Information Society, published of European Commission, 20 January 1999. – za više informacija pogledati sledeću internet stranicu: <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/content/docs/gp-en.pdf>, stranici pristupljeno 02.11.2014. godine.

dostupnost postojećih informacija nego težiti većoj produkciji informacija.²⁰⁸ Pažnju treba usmeriti na dostupnost postojećih informacija i njihovu jasnoću i razumljivost.²⁰⁹

Karakteristika u vezi sa zaštitom ovog prava u okviru Evropske unije jeste činjenica da nije oformljen poseban organ koji garantuje pravo na pristup informacijama, odnosno organ koji bi pojedincima omogućio svojim autoritetom pristup informacijama od javnog značaja, ukoliko taj pristup iz bilo kog razloga onemogućuje evropske institucije. Usled ove činjenice značajnu ulogu u zaštiti ovog prava imaju sudske instance, prevashodno Evropski sud pravde.²¹⁰

Ako se posmatra sudska praksa Evropske unije na polju garancija i realizacija prava na pristup informacijama od javnog značaja uočava se nekoliko osobenosti. Prva se ogleda u tome da se pridaje veći značaj zaštiti prava pojedinaca na pristup informacijama. U vezi sa tim izvodi se zaključak kako je pravo na pristup informacijama povezano sa demokratskim procesima, kako se time povećava stepen transparentnosti u radu organa Unije i kako se time smanjuje ili eliminiše tajnost u radu tih organa. Ne samo da Evropska unija i njene institucije garantuju i sprovode zaštitu ovog prava, to je učinjeno i od strane njenih država članica, pri čemu neke od njih predstavljaju pionire u ovoj oblasti. Najbolji primer za ovaj navod predstavlja Holandija, čija Deklaracija prava čoveka iz 1795. godine, sadrži odredbu prema kojoj građani imaju pravo zahtevati od svakog funkcionera javne administracije izveštaj o njegovom radu i obrazloženja za postupanje u vršenju javne funkcije.²¹¹ Zemlje članice Unije, posebno sa zapadnog dela evropskog kontinenta po pravilu imaju eksplicitne garancije ovog prava u ustavnom dokumentu. Primeri za to su ustavi Austrije, Belgije, Finske, Grčke, Holandije, Portugala, Španije i Švedske. Posebno se ističe Finska po preciznosti i sveobuhvatnosti ustavnih garancija u ovoj oblasti, obuhvaćenih članom 12 Ustava,²¹² dok pravni sistemi Danske, Francuske, Islanda i Italije samo zakonski regulišu ovu materiju.

²⁰⁸ *ibidem*, tačka 1.

²⁰⁹ *ibidem*, tačka 2.

²¹⁰ *Kingdom of Sweden and Turco v Council*, C-39/05 P, and 52/05, *Commission v Technische Glaswerke Ilmenau*, C-137/09, *Commission v Bavarian Lager*, C-28/08, *Council v Access Info Europe*, C-280/11.

²¹¹ Gajin, Saša, *Uporednopravni pregled ustavnih garancija slobode pristupa informacijama, u Slobodan pristup informacijama, Ustavno jemstvo i zakonske garancije*, Beograd, 2004, str. 21.

²¹² *Ibidem* (Član 12. Ustava Finske sadrži sledeću odredbu: "dokumenti i zapisi u posedu vlasti su javni, ako njihovo objavljivanje nije zbog opravdanog razloga ograničeno zakonom. Svako ima pravo na pristup javnim dokumentima i zapisima.")

Članice Evropske unije koje su pripadale bivšem socijalističkom bloku, po pravilu imaju ustavnu garanciju slobode pristupa javnim informacijama, a istovremeno i zakonsko regulisanje ove materije. To prevashodno važi za Češku, Estoniju, Letoniju, Litvaniju, Poljsku i Slovačku.²¹³

6.3. DOSTUPNOST INFORMACIJA U REPUBLICI SRBIJI

Republika Srbija je tokom 2004. godine, uz aktivno učešće nevladinog sektora²¹⁴ donela Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovim Zakonom se uređuju prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.²¹⁵ Odredbama ovog zakona, omogućno je pojedincima da dođu do informacija koje su im od značaja za normalan, slobodan život. Pravo na pristup informacijama odnosi se na pristup informacijama koje se nalaze u posedu, odnosno koje kontrolišu i kojima raspolažu u najširem smislu shvaćeni javni organi ili tela.²¹⁶ Pristupom informacijama koje su u posedu organa javne vlasti, građani dobijaju mogućnost da lakše i jednostavnije saznaju informacije koje se nalaze u službenim dokumentima donetim od strane vlasti ili drugim dokumentima u posedu tih organa, a koje imaju ili mogu imati značaj za čovekov svakodnevni život. Time građani dolaze u situaciju da budu informisani šta im omogućuje da donose lakše i ispravnije odluke u svakodnevnom životu, ali istovremeno time

²¹³ *Ibidem*, str. 20.

²¹⁴ Model Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, izrađen je od strane pravnih stručnjaka iz Centra za unapređivanje pravnih studija (CUPS), taj model je prihvaćen kao predlog zakona i usvojen 2004. godine, od strane Narodne skupštine Republike Srbije. Prema rezultatima rangiranja zakonodavstva u oblasti slobode pristupa javnim informacijama, ovaj zakon je ocenjen kao najbolji u svetu. Istraživanje i rangiranje uporednog zakonodavstva u oblasti slobode pristupa javnim informacijama je zajednički projekat evropske organizacije Access Info Europe i kanadske organizacije Centre for Law and Democracy, a lista rangiranih zakona je dostupna svima na zvaničnoj internet prezentaciji. Za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.rti-rating.org/results.html>, stranici pristupljeno 17.02.2017. godine.

²¹⁵ Član 1. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010).

²¹⁶ Milenković, Dejan, Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Beograd, 2010, str. 20.

im se otvara mogućnost da vrše kontrolu rada organa javne vlasti čime posredno učestvuju u vršenju vlasti. Pravo na slobodan pristup informacijama u savremenim uslovima predstavlja osnov otvorenosti i transparentnosti rada i postupanja javnih organa i tela, posebno organa uprave, te drugih s njima povezanih subjekata.²¹⁷

Predmetnim zakonom se obezbeđuje građanima pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, uz primenu propisanih izuzetaka koji ne umanjuju njegov značaj i doprinos demokratskim procesima. To je jedan od retkih pozitivnopravnih tekstova koji se vezuje za široku lepezu bitno različitih legislativnih paketa.²¹⁸ Ovaj Zakon je značajan iz najmanje dva razloga: Jedan razlog je efikasna borba protiv korupcije jer se njime sprečava ili bitno otežava njeno širenje, odnosno iskorenjuju se postojeći oblici korupcije. Drugi razlog je omogućavanje transparentnosti u radu državnih organa.²¹⁹

Javnost ima opravdan interes da zna. To je zakonom propisana pretpostavka. Prema ovoj pretpostavci, opravdani interes javnosti postoji u vezi svih informacija koje su u posedu organa javne vlasti. Podrazumeva se interes tražioca informacije da poseduje tu informaciju. On nije u obavezi da dokazuje svoj interes za pristup određenoj informaciji za koju je podneo zahtev. Organ javne vlasti ne sme od tražioca informacije zahtevati da opravda interes za informacijom, odnosno da navede razloge za podnošenje zahteva. Opravdan interes javnosti da zna postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ javne vlasti a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Kada se radi o drugim informacijama koje poseduje organ javne vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna postoji, ako organ vlasti ne dokaže suprotno.²²⁰

Sadržina prava na slobodan pristup informacijama se sastoji od četiri prava, i to:

- prava tražioca da mu bude saopšteno da li organ javne vlasti poseduje određenu informaciju ili mu je ona dostupna;

²¹⁷ *Ibidem*

²¹⁸ *Gajin, Saša, Pravno-sistemska mesto zakona o slobodnom pristupu informacijama, u Slobodan pristup informacijama, Ustavno jemstvo i zakonske garancije, Beograd, 2004, str. 26.*

²¹⁹ *Vodič kroz zakon o slobodnom pristupu informacijama, op. cit. str. 9-10.*

²²⁰ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010), član 4.*

- pravo tražioca da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom;
- prvo tražioca da uz naknadu dobije kopiju traženog dokumenta;
- pravo da mu se kopija dokumenta pošalje elektronskom poštom, faksom ili poštanskom pošiljkom.²²¹

Pravo na pristup informacijama je priznato ne samo pojedincima, fizičkim licima, već i pravnim licima. Posebno se ukazuje na poštovanje prava novinara na način da se garantuje jednak tretman svim novinarima. Novinarima je potrebno omogućiti slobodan pristup informacijama od javnog značaja imajući u vidu njihovu profesiju i činjenicu da je u opisu njihovih poslova informisanje javnosti. U Republici Srbiji ovo pravo nema ustavni karakter, a bilo bi poželjno budući da se danas vlada putem informacija, bar koliko i putem monopola fizičke prinude.²²² Poželjnost ustavnog regulisanja ovog prava, kao samostalnog, a ne kao dela nekog drugog prava proizlazi iz obaveze poštovanja, zaštite i stvaranje uslova za ostvarivanje prava,²²³ koji su karakteristični za ustavna prava jer ustavni rang nekog prava povlači za sobom trostruke obaveze države.

U pravnom sistemu Republike Srbije, odredbom člana 1. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ustanovljena je institucija Poverenika za informacije od javnog značaja.²²⁴ Iz navedene odredbe proizlazi da je Poverenik samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. On se bira od strane Narodne Skupštine na period od sedam godina.²²⁵ Ovaj organ ima obavezu da o poštovanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja obaveštava javnost i Narodnu skupštinu.²²⁶

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu organa javne vlasti pripada svim građanima, a to pravo im garantuju odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji definiše pored ostalog i pojam organa javne vlasti.

²²¹ *Ibidem*, član 5.

²²² Vodinelić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, op. cit. str. 7.

²²³ *Ibidem*, str. 12.-13.

²²⁴ Član 1. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010), propisuje da se „radi ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspoložu organi javne vlasti, ovim zakonom ustanovljava se Poverenik za informacije od javnog značaja (u daljem tekstu: Poverenik), kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti.“

²²⁵ *Ibidem*, član 30.

²²⁶ *Ibidem*, član 35. stav 1. tačka 1) propisuje da Poverenik „prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih ovim zakonom i izveštava javnost i Narodnu skupštinu o tome.“

Shodno odredbama Zakona, to su državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kao i organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, ali i pravna lica koja se osnivaju ili finansiraju u celini ili pretežnom delu od državnih organa.²²⁷ Institucija Poverenika je ustanovljena odredbom člana 1. stav 2. Zakona, a to je urađeno na osnovu Preporuke R (2002) 2 Saveta ministara EU, kao nezavisnog tela koje prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih zakonom, i koje o tome obaveštava javnost i Narodnu skupštinu, uz njegovu obavezu da rešava po žalbama protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava na pristup informacijama od javnog značaja.²²⁸ Reč je o samostalnom državnom organu koji pomaže i obezbeđuje pojedincima ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kad su im te informacije uskraćene od strane organa koji poseduje tražene informacije.

Poverenik je u obavezi da postupa po žalbama izjavljenim od tražilaca informacija, ali se žalbe ne mogu izjaviti protiv akata šest najviših državnih organa, uključujući predsednika Republike i Vladu Republike Srbije. Odluke koje donosi Poverenik u postupku po žalbi su konačne, obavezujuće i izvršne, šta ne znači da su u praksi isključeni problemi vezano za postupanje po tim odlukama.²²⁹ Pored postojanja određenih problema u svakodnevnoj praksi, institucija Poverenika se pokazala uspešnom jer je procenat uspešnih intervencija Poverenika preko 90% a broj njegovih neizvršenih rešenja iznosio je između 100 do 300 od nekoliko hiljada registrovanih predmeta koje postoje u praksi tokom nekoliko godina.²³⁰

Povereniku je dato pravo da rešava po žalbama protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava na pristup informacijama od javnog značaja,²³¹ a na osnovu člana 35. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, šta mu daje široka ovlašćenja u procesu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Poverenik može usvojiti žalbu i naložiti organu javne vlasti da dostavi tražene javne informacije podnosiocu zahteva. Rešavajući po žalbi protiv rešenja organa javne vlasti kojima su povređena zakonom utvrđena prava, Poverenik može utvrđivati postojanje pravnog

²²⁷ *Ibidem*, član 3.

²²⁸ Šabić, Rodoljub, *Zaštita prava na slobodan pristup informacijama prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Pravni zapisi, br 3, Beograd 2012, str. 55-56.

²²⁹ *Ibidem*, str. 60.

²³⁰ *Ibidem*

²³¹ *Ibidem*, str. 55-56.

interesa za pristup informacijama, da li postoji zloupotreba prava od strane organa javne vlasti koji poseduje tražene informacije, da li postoji tajnost informacija ili dokumenata koje su tražene a koje nisu dostavljene od strane organa javne vlasti. Poverenik je ovlašćen da utvrđuje u postupku po žalbi da li postoji povreda privatnosti, kao i da li tražena informacija uopšte predstavlja informaciju od javnog značaja.

Praksa Poverenika ukazuje na široku lepezu donetih odluka vezanih za njegova ovlašćenja u postupku po žalbi. Te odluke se objavljuju u Izvodu iz prakse poverenika, a dostupne su i na zvaničnoj prezentaciji ovog državnog organa.²³² Između mnoštva objavljenih odluka, izdvajaju se neke koje su karakteristične za određena pravna pitanja, poput onoga da li tražena informacija predstavlja informaciju od javnog značaja. U vezi sa ovim pitanjem, Poverenik je 20.10.2010. godine, doneo odluku pod brojem 07-00-01765/2010-03, kojom nalaže državnom organu da tražiocu informacije dostavi traženu informaciju i kopije traženih dokumenata.²³³ U ovom postupku, Poverenik je utvrdio da je žalba tražioca osnovana, te da je nesporno njegovo pravo na tražene informacije u smislu člana 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, po kome svako ima pravo da mu bude saopšteno

²³² za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.poverenik.rs/sr/2012-07-11-08-19-51.html>.

²³³ Šabić, Rodoljub, *Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika, Beograd, 2012, str. 128-130, - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, vodio je predmet pod brojem 07-00-01765/2013-03, po zahtevu B.S. protiv Državnog veća tužilaca, povodom žalbe B.S. izjavljene povereniku jer se Državno veće tužilaca nije izjasnilo na njegov zahtev za dostavljanje informacija od javnog značaja i kopije dokumenata u kojima su sadržane informacije o: mišljenju, oceni rada koligijuma tužilaštva i javnih tužilaca; izveštaj o radu za period 2006-2008. godine, sva službena akta na osnovu kojih je Državno veće tužilaca odlučivalo prilikom izbora tražioca kao kandidata kao i svih kandidata koji su izabrani za zamenike javnog tužioca u Osnovnom javnom tužilaštvu u Leskovcu, Višem javnom tužilaštvu u Leskovcu i Apelacionom javnom tužilaštvu u Nišu; te zapisnike sa svih sednica Državnog veća tužioca u vezi sa rangiranjem i izborom zamenika javnih tužilaca u napred navedenim tužilaštvima. B.S. kao podnosilac žalbe, zatražio je predmetne informacije nakon što mu je Državno veće tužilaca dostavilo odluku da nije izabran za zamenika javnog tužioca u skladu sa važećim Zakonom o javnom tužilaštvu, te da mu je funkcija prestala 31.12.2009. godine. U obrazloženju odluke je navedeno kako je on ispunjavao sve propisane uslove, ali da su u tužilaštvima u kojima je podneo prijave na oglas, izabrani kandidati koji su ispunjavali bolje uslove, koji su imali bolje ocene i ostvarili ili premašili utvrđene norme broja donetih odluka, odnosno predmeta. Kako se Državno veće tužilaca nije izjasnilo povodom zaheva B.S., niti mu je dostavilo tražene informacije i dokumente, imenovani se žalbom obratio Povereniku koji je tražio od Državnog veća tužioca izjašnjenje na navode iz žalbe, šta je sa njihove strane i učinjeno. Poverenik je nakon toga doneo odluku kojom se utvrđuje da je žalba tražioca osnovana. Odluka o osnovanosti zahteva tražioca je bazirana na činjenici da izbor nosilaca javnotužilačke funkcije ima prvorazredni značaj za najširu javnost, da su u pitanju informacije od javnog značaja, te da ne postoji nijedan zakonom propisani razlog za uskraćivanje pristupa tim informacijama. Poverenik je utvrdio da je nesporno pravo tražioca na tražene informacije u smislu člana 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, po kome svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja ili mu je ona dostupna, kao i da mu se informacije ukoliko su u posedu organa javne vlasti učine dostupnim. Na osnovu toga Poverenik je naložio organu javne vlasti da informacije i kopije dokumenata u kojima su iste sadržane dostavi tražiocu informacija.*

da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja ili mu je ona dostupna, kao i da mu se informacije učine dostupnim.

Povodom utvrđivanja postojanje pravnog interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iz prakse Poverenika se može izdvojiti slučaj zaveden pod brojem 07-00-02225/2010-03, u kom je odluka doneta 21.02.2011.godine.²³⁴ Ovom odlukom, Poverenik je usvojio žalbu podnosioca P.D. protiv Kliničkog centra u Nišu i naložio organu javne vlasti da podnosiocu zahteva dostavi tražene informacije, odnosno kopije dokumenata u kojima su iste sadržane, s tim da je dužan da pre dostavljanja traženih dokumenata zaštititi podatke o ličnosti vezane za matični broj građana, njihove adrese i brojeve tekućih računa koji su sadržani u dokumentima.

U vezi sa pitanjem postojanja zloupotrebe prava od strane organa javne vlasti koji poseduje tražene informacije, Poverenik je doneo veći broj odluka rešavajući po žalbi podnosioca. Izdvaja se slučaj vođen pod brojem 07-00-01381/2007-03, u kom je odluka doneta 18.03.2008. godine. U ovom predmetu Poverenik je naložio organu vlasti – Mesnoj

²³⁴ Šabić, Rodoljub, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika, Beograd, 2012, str. 13-15, - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, vodio je predmet pod brojem 07-00-02225/2010-03, po zahtevu P.D. protiv Kliničkog centra u Nišu, povodom žalbe P.D. novinara iz Niša koji je tražio od Poverenika da omogući da organa javne vlasti – Klinički centar iz Niša dostavi informacije odnosno kopije dokumenata u kojima su sadržane informacije koje je on tražio u zahtevu koji je podneo navedenom organu. P.D. je tražio od Kliničkog centra u Nišu dostavljanje sledećih dokumenata: akt o sistematizaciji radnih mesta za Klinički centar i sve klinike koje pripadaju tom centru; dokumenta iz kojih se može saznati broj zaposlenih na neodređeno vreme za 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.godinu, te za 2010.godinu na dan 16.10.2010.godine; kao i obračunske liste iz kojih se vidi iznosi isplaćenih zarada bez minulog rada za generalnog direktora, zamenika direktora isve pomoćnike direktora i to za januar, februar i mart 2010.godine. Kako Klinički centar Niš nije postupio po zahtevu tražioca informacija imenovani se zbog nepostupanja organa vlasti obratio žalbom Povereniku kojom je tražio da mu se omogući pristup traženim dokumentima, odnosno informacijama. Nakon što je Poverenik po upućenom zahtevu dobio izjašnjenje od Kliničkog centra u Nišu, u kome se navodi kako su oni obavestili P.D. da mu se mogu dati podaci koji predstavljaju informacije od javnog značaja o svemu o čemu javnost ima opravdan interes da zna, tj. da će mu se omogućiti uvid u dokumenta ukoliko za to ima opravdan interes, on je doneo odluku o osnovanosti izjavljene žalbe. Poverenik je utvrdio da je žalba osnovana jer svako lice u skladu sa članom 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje informacije ili mu je dostupna određena informacija od javnog značaja, kao i parvo da mu se informacije ukoliko su u posedu organa javne vlasti učine dostupnim uz prethodnu zaštitu podataka o ličnosti u obračunskim listama zarada. Uvidom u spise predmeta, Poverenik je utvrdio da organ vlasti nije postupio u skladu sa članom 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, jer nije postupio po zahtevu u propisanom roku od 15 dana, niti je u tom roku doneo rešenje o odbijanju zahteva. Po pitanju navoda organa vlasti iz njegovog izjašnjenja po zahtevu Poverenika, u kome se on pozivao na opravdani interes podnosioca zahteva, Poverenik smatra da isti nije mogao biti uvažen jer prema odredbi člana 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, opravdani interes uvek postoji, osim ako organ vlasti ne dokaže suprotno, a što organ vlasti nije učinio. Pored navedenog, Poverenik je ukazao da je organ vlasti imao mogućnost, da u skladu sa članom 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, izuzme od pristupa i da zaštititi lične podatke lica na koje se tražene informacije odnose, a koje ne treba da budu dostupne javnosti.

zajednici Kljajićevo da Ž. B. kao tražiocu, dostavi kopije traženih dokumenata.²³⁵ Povodom takozvanog „ćutanja administracije“, Poverenik je dana 12.07.2011. godine, doneo odluku u predmetu 07-00-00975/2010-03, kojom nalaže Opštinskoj upravi opštine Plandište da obavesti tražioca da li poseduje tražene informacije, te da ih dostavi tražiocu ukoliko ih poseduje uz prethodnu zaštitu podataka o ličnosti.²³⁶ Poverenik je u ovom slučaju utvrdio osnovanost žalbe jer organ vlasti nije postupio po zahtevu tražioca, iako je to bio dužan učiniti u zakonom propisanom roku od 15 dana od prijema zahteva. Zbog navedenog, naloženo je organu vlasti da dostavi tražene informacije ukoliko ih poseduje, odnosno da izvesti tražioca o tome da ih ne poseduje.

Povodom povrede privatnosti u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja, praksa Poverenika poznaje veći broj slučajeva od kojih se izdvaja slučaj zaveden pod brojem 07-00-02516/2011-03, u kom je odluka doneta 06.03.2012. godine.²³⁷ Poverenik je

²³⁵ Šabić, Rodoljub, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika, Beograd, 2012, str. 27-29, - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, vodio je predmet pod brojem 07-00-01381/2007-03, po zahtevu Ž.B. protiv Mesne zajednice Kljajićevo. Ovom odlukom, Poverenik je naložio organu vlasti da dostavi tražiocu kopije traženih dokumenata. Naime, tražilac Ž.B. je od Mesne zajednice Kljajićevo tražio da mu dostavi finansijski izveštaj te zajednice za 2006.godinu, što organ vlasti nije uradio jer je rešenjem donetim u zakonom predviđenom roku odbio zahtev podnosioca pozivajući se na odredbe članova 10. i 13. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tvrdeći kako ne postoji obaveza dostavljanja traženih informacija jer su pre popunjavanja obrasca završnog računa za 2006.godinu, svi članovi Saveta dobili pregled troškova po analitičkim kontima, te da je tražilac zajedno sa još dva člana Saveta izvršio uvid u traženu dokumentaciju tokom septembra 2006.godine. Po žalbi podnosioca zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, Poverenik je naložio organu vlasti da dostavi traženu dokumentaciju, odnosno kopije traženih dokumenata pozivajući se na relevanten odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

²³⁶ Šabić, Rodoljub, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika, Beograd, 2012, str. 25-26, - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, vodio je predmet pod brojem 07-00-00975/2010-03, po zahtevu G.M. protiv Opštinske uprave opštine Plandište. Ovom odlukom, Poverenik je naložio organu vlasti da obavesti tražioca da li poseduje tražene informacije, te da ih dostavi tražiocu ukoliko ih poseduje. Ovakva odluka je obrazložena odredbom člana 16. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji propisuje obavezu organa vlasti da u roku od 15 dana od prijema zahteva izvesti tražioca da li poseduje tražene informacije, tj. da ga izvesti da iste ne poseduje, Ukoliko poseduje tražene informacije ili dokumente obavezan je da ih dostavi tražiocu. Kako organ vlasti nije postupio na propisani način, Poverenik je naložio organu vlasti da obavesti tražioca o posedovanju traženih informacija, odnosno da mu iste dostavi ukoliko ih poseduje. Pre donošenja ove odluke cenjen je i navod organa vlasti iznet u odgovoru na žalbu da tražilac zloupotrebljava slobodan pristup informacijama od javnog značaja u smislu člana 13. Zakona, kojim je propisano da organi vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Međutim, Poverenik je ocenio da organ vlasti nije pružio valjane dokaze o zloupotrebi prava na pristup informacijama, a po njegovom mišljenju zahtev tražioca je jasan i precizan jer se traži dostavljanje tačno određenih informacija. Pored toga ukoliko je postojala zloupotreba prava, organ javne vlasti je bio u obavezi da u smislu odredbe člana 16. stav 10. Zakona, donese rešenje o odbijanju zahteva zbog zloupotrebe prava na Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, što organ u konkretnom slučaju nije učinio.

²³⁷ Šabić, Rodoljub, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika, Beograd, 2012, str. 87-88, - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, vodio je predmet pod brojem 07-00-0216/2011-03, po zahtevu S.Z. iz Debeljače protiv Opštinske uprave opština Kovačica, kojom je tražio informacije koje se odnose na registrovane taksi prevoznike na teritoriji opštine Kovačica za period od 2004.godine, do septembra 2011.godine, uključujući i dokumente u kojima su sadržane te informacije. Tom

poništio odluku Opštinske uprave opštine Kovačica, kojom je naložio da obavesti tražioca o tome da li poseduje tražene informacije i dokumente, te da ih učini dostupnim tražiocu. Pri tom organ vlasti je obavezan zaštititi podatke o ličnosti ukoliko su takvi podaci sadržani u predmetnim dokumentima. Ovakva odluka je doneta od strane Poverenika iz razloga što opštinski organ ne samo da nije postupio po zahtevu tražioca, već mu nije ništa ni odgovorio. U vezi sa ovom tematikom, Poverenik je te iste 2012. godine, doneo odluku suprotne sadržine u predmetu pod brojem 07-00-01555/2010-03. Tom odlukom se odbija zahtev tražioca za pristup informacijama od javnog značaja kao neosnovan uz obrazloženje da se zahtev odbija jer se prednost daje zaštiti podataka o ličnosti, odnosno pravu na privatnost u odnosu na pravo javnosti da zna.²³⁸ Poverenik nastoji omogućiti tražiocu slobodan pristup informacijama od javnog značaja u svim situacijama kada je to moguće i dozvoljeno, ali istovremeno nastoji zaštititi od objavljivanja lične podatke, kao i tajne podatke.

Analizirajući napred navedene, ali i neke druge odluke iz prakse Poverenika nameće se zaključak da se u njegovom radu ne primenjuje u dovoljnoj meri test odmeravanja interesa,

prilikom su traženi dokumenti iz kojih se može saznati broj registrovanih taksista i podatak da li imaju mesto boravka na teritoriji opštine Kovačica, kao i spisak registrovanih taksi prevoznika, poimenično sa mestom boravka svakog prijavljenog taksiste na teritoriji opštine Kovačica. Kako organ vlasti nije postupio na traženi način, tražilac se obratio Povereniku za zaštitu prava propisanih odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Poverenik je po žalbi tražioca, a nakon izjašnjenja organa vlasti doneo dana 06.03.2012.godine, odluku pod brojem 07-00-0216/2011-03, kojom je poništio odluku Opštinske uprave opštine Kovačica i naložio tom organu da obavesti tražioca o tome da li poseduje tražene informacije i traženu dokumentaciju, a ako ih poseduje da ih učini dostupnima tražiocu, uz obavezu zaštite podataka o ličnosti ukoliko su takvi podaci sadržani u predmetnim dokumentima, pozivajući se na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja..

²³⁸ Šabić, Rodoljub, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika, Beograd, 2012, str. 85-86, - Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, vodio je predmet pod brojem 07-00-01555/2010-03, u kom je doneta odluka 22.02.2012. godinu, u postupku, po zahtevu "Finance Consulting" iz Subotice protiv Republičkog fonda za penzijsko invalidsko osiguranje, Pokrajinskog fonda PIO, filijale u Novom Sadu, Ovom odlukom, Poverenik je odbio zahtev tražioca za pristup informacijama od javnog značaja kao neosnovan. Odluka je doneta sa obrazloženjem da se u konkretnom slučaju traženi podaci ne mogu učiniti dostupnim javnosti kao informacije od javnog značaja. U konkretnom slučaju, Poverenik je primenom tzv.testa javnog interesa, između pravva javnosti da zna i prava na privatnost, prednost dao zaštiti podataka o ličnosti, odnosno pravu na privatnost. Pri tom on je konstatovao da ovakva odluka ne dira u interes tražioca da od organa vlasti, u posebnom postupku, zatraži podatke koji su mu neophodni radi naplate potraživanja, ukoliko za to postoji zakonski osnov prema propisima na osnovu kojih organ vlasti, kome se tražilac obratio, vrši poslove iz svoje nadležnosti u vezi sa obradom podataka. Poverenik je prethodno u obrazloženju donete odluke konstatovao da organ vlasti nije postupio u skladu sa članom 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, jer niti je tražioca obavestio u zakonom propisanom roku o posedovanju informacije, niti je doneo rešenje o odbijanju zahteva. Pri donošenju odluke, poverenik je naročito imao u vidu činjenicu da su u konkretnom slučaju predmet zahteva, informacije koje istovremeno predstavljaju podatke o ličnosti u smislu člana 3. Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, čijim pristupom bi se moglo ugroziti pravo na privatnost i druga prava ličnosti koja prema članu 14. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, mogu biti razlog ograničenja prava na Slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Pri svemu tome, Poverenik je imao u vidu nesumnjiv interes tražioca da od organa vlasti dobije podatke o zaposlenju izvršnog dužnika kako bi mogao naplatiti potraživanje utvrđeno pravnosnažnom sudskom odlukom.

a trebao bi. Ne primenjivanje toga testa u svim potrebnim situacijama predstavlja manjkavost i nepravilnost u radu Poverenika. Test odmeravanja interesa proizlazi iz potrebe da ograničenja prava na pristup informacijama budu proporcionalna, opravdana i neophodna, te da se ne ugrožava interes kojeg je potrebno više zaštititi.²³⁹ Poverenik je u obavezi da sprovede test odmeravanja interesa za pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti u situacijama kad za tim postoji potreba. To se dešava u situacijama kada je neophodno zaštititi opšti, ali i pojedinačni interes, kako interes tražioca informacija tako i opšte i druge pojedinačne interese. Ljudska prava i slobode podrazumevaju zaštitu pojedinaca i njihove slobode da samostalno odlučuju o svom životu, ali ako to nije na uštrb javnog interesa koji istovremeno predstavlja i interes svakog pojedinca kojim se štite njegove slobode. Javni interes obavezno preteže nad ostalim interesima u slučajevima koji se odnose na kršenje ljudskih prava.²⁴⁰ Poverenik u svom radu, suprotno dosadašnjoj praksi, obavezno mora sprovesti test odmeravanja interesa. Na to ga obavezuje zakonska odredba kojom se propisuje podvrgavanje ograničenjima propisanim zakonom ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljnije povrede pretežnijeg interesa.²⁴¹ Pri tome treba voditi računa da ograničenja budu minimalna i samo u opravdanim situacijama kada to nalaže zaštita javnog interesa ili drugog zakonom propisanog razloga. Pristup se može ograničiti samo ako je to u skladu sa standardima demokratskog društva, i to u cilju zaštite od ozbiljne povrede nekog od zakonom propisanih pretežnijih interesa.²⁴²

Uočene manjkavosti u odmeravanju interesa u radu Poverenika predstavljaju propuste na koje treba ukazivati radi promene prakse i poboljšanja kvaliteta rada koji je do sada bio na zavidnom nivou. Dosadašnja praksa poverenika odstupa od navedene zakonske odredbe sadržane u članu 8. Zakona i članu 9. koji propisuje osnove isključenja i ograničenja ovog prava, a istovremeno, takva praksa dolazi u koliziju sa odredbama Zakona o tajnosti podataka i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Ta tri zakona stvaraju složen normativni trougao u

²³⁹ *Harm and Public Interest Test*, Right2INFO.org, za više informacija posetiti sledeću internet prezentaciju: <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/harm-and-public-interest-test>, stranica posećena 14.05.2016. godine.

²⁴⁰ *ibidem*

²⁴¹ Član 8. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

²⁴² Gajin, Saša, *Razvoj i međusobno usklađivanje normativnih okvira pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite tajnih podataka*, u *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštiti tajnih podataka*, op. cit. str. 13.

čijem sedištu se nalazi sama informacija, odnosno podatak.²⁴³ Razlozi za ograničavanje prava na pristup informacijama od javnog značaja koji su propisani navedenim zakonskim odredbama obavezuju na primenu testa odmeravanja interesa javnosti da zna i drugih njemu suprostavljenih interesa. Članom 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja navode se interesi čija bi zaštita mogla opravdati ograničenja pristupa informacijama u konkretnom slučaju. Između ostalog, tražiocu se može onemogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama ako bi se time učinila dostupnim informacija koja je na osnovu propisa ili aktima zasnovanim na propisu klasifikovana kao tajna.²⁴⁴

Poverenik u svom svakodnevnom radu mora bez obzira na sve, doslednije primenjivati zakonske odredbe, a prevashodno test odmeravanja interesa. Pri tome olakšavajuća okolnost za ovaj propust Poverenika nije i ne može biti činjenica što uporedna analiza pokazuje da i one države koje su uvele test odmeravanja interesa, isti ne primenjuju često i za sada nisu u dovoljnoj meri koristile njegove prednosti.²⁴⁵ Bez obzira na tu okolnost Poverenik je u obavezi da sprovodi zakonske odredbe. Ovakav zaključak ne menja ni činjenica da odsustvo odredbe o testu odmeravanja interesa postoji u mnogim demokratskim državama, primera radi i u Švedskoj. To iz razloga jer odsustvo takvog testa u državama gde se transparentnost rada organa javne vlasti podrazumeva nema negativnih posledica po mogućnost pristupa informacijama i demokratičnosti rada tih organa vlasti.²⁴⁶ U državama kao što je Srbija u kojima se još uvek ne podrazumeva transparentnost u radu organa javne vlasti neophodno je dosledno primenjivati zakonske odredbe uključujući i obaveznu primenu odredbe koja se odnosi na test odmeravanja interesa.

Pored donošenja odluka u postupcima po žalbama izjavljenim od strane tražioca informacija kojima nisu udovoljeni zahtevi od strane organa javne vlasti, Poverenik po zahtevu stranaka donosi mišljenja ili zauzima stavove koje objedinjuje i štampa, te na taj način čini dostupnim javnosti.²⁴⁷ U vezi sa određenim karakterističnim pitanjima koja se tiču

²⁴³ *Ibidem*, str. 10.

²⁴⁴ *Ibidem*

²⁴⁵ McDonagh, Maeve, *The public interest test in FOI legislation*, Faculty of Law, University College Cork, Ireland, 2012, page 6.

²⁴⁶ *ibidem*

²⁴⁷ Šabić, Rodoljub, *Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama: stavovi i mišljenja Poverenika*, Beograd, 2014.

prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Poverenik objavljuje izvode iz zaključka,²⁴⁸ kako bi zainteresovana lica imala uvid u tumačenje određenih zakonskih odredbi. Isto tako Poverenik iznosi pravne stavove ili mišljenja kroz odgovore na pitanja postavljena od strane građana ili organa vlasti. Primer za to je predmet zaveden pod brojem 011-00-00805/2013-02, od 22 novembra 2013. godine, koji sadrži odgovor na pitanje opštinskog organa uprave: da li je organ uprave dužan omogućiti stranci u upravnom postupku uvid u predmet ili kopiju izdate dozvole?²⁴⁹ Poverenik zauzima stav da je pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zajamčeno svakom, pod jednakim uslovima prema članu 5. i 6. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te se ono ne može ograničavati time što je tražilac informacije stranka u drugom postupku.

Odluke koje donosi Poverenik u postupku po žalbi su konačne, obavezujuće i izvršne, šta ne znači da su u praksi isključeni problemi vezani za postupanje po tim odlukama.²⁵⁰ Pored postojanja određenih problema u svakodnevnoj praksi, institucija poverenika se pokazala uspešnom jer je procenat uspešnih intervencija Poverenika preko 90%, a broj njegovih neizvršenih rešenja iznosio je između 100 do 300 od nekoliko hiljada registrovanih predmeta koje postoje u praksi tokom nekoliko godina.²⁵¹ Bitno je istaći da je Poverenik zakonskim odredbama ovlašćen, a istovremeno obavezan da izrađuje godišnje izveštaje o svom radu. Poverenik je u obavezi da Narodnoj skupštini podnosi godišnji izveštaj o radnjama koje su preduzete od strana organa vlasti radi primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je u obavezi podneti u roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine. Pored toga izveštaja, po potrebi Poverenik podnosi Narodnoj skupštini i druge izveštaje.²⁵² Slična rešenja poznaju pravni sistemi država u okruženju. Primera radi, u Republici Hrvatskoj je ustanovljen Poverenik za informacije,²⁵³ koji informiše

²⁴⁸ *Ibidem*, str. 17 – iz zaključka Poverenika broj 07-00-02340/2014-03, od 8 jula 2014, kojim je konstatovano da avio-služba vlade nije poseban organ javne vlasti, donet povodom žalbe Povereniku zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

²⁴⁹ *Ibidem*, str. 23-24.

²⁵⁰ Šabić, Rodoljub, *Zaštita prava na slobodan pristup informacijama prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, op. cit. str. 60.

²⁵¹ *Ibidem*

²⁵² *Ibidem*, član 36.

²⁵³ Član 35. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine Hr", br. 25/13 I 83/15), shodno stavu 1 ovog člana "Povjerenik štiti, prati i promiče Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama."

javnost o ostvarivanju prava na pristup informacijama i obavlja čitav set drugih zakonom definisanih poslova u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja.

7. OBIM PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA U UPOREDNOM ZAKONODAVSTVU I PRAKSI

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti se priznaje svakom čoveku. Ovo pravo se odnosi na pojedince, ali je istovremeno dostupno i kolektivitetima poput udruženja građana i drugih interesnih grupacija, a to posebno dolazi do izražaja kod pristupa ekološkim informacijama. Ovim pravom se daje mogućnost pojedincu ili nekom kolektivitetu da zatraži od organa javne vlasti pristup podacima kojima taj organ raspolaže, kad su u pitanju podaci ili informacije od opšteg interesa. Pravo na pristup informacijama predstavlja pravo ovlašćenika na traženje i dobijanje informacije, kao i obavezu organa javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije kada za to i ne postoji poseban zahtev već to predstavlja njihovu obavezu određenu zakonom ili drugim propisom.²⁵⁴ Ovo pravo obuhvata sve podatke i informacije koje su u posedu državnih ili drugih organa koji obavljaju javna ovlašćenja, pod uslovom da pozitivnim propisima nije određena tajnost tih informacija.

Priznavanjem ovog prava i njegovim zakonskim regulisanjem obezbeđuje se ostvarivanje jednog novog, veoma značajnog ljudskog prava.²⁵⁵ U demokratskim državama su propisani mehanizmi za ostvarivanje ovog prava u situacijama kada organi javne vlasti ili drugi imaoci informacija ne dozvoljavaju pristup ovim informacijama. Razrađeni su i precizno propisani mehanizmi za pristup informacijama od javnog značaja u situacijama kada njihovi imaoci uskraćuju pristup takvim informacijama. Sloboda pristupa informacijama proističe iz opšte prihvaćenog principa javnosti rada organa vlasti. Taj princip u savremenim

²⁵⁴ Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske ("Narodne novine RH" br. 172/2003, 144/2010, 37/2011), član 3. stav 5.

²⁵⁵ Milenković, Dejan, Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, op. cit. str. 22.

uslovima podrazumeva i obavezu obezbeđivanja dostupnosti informacija u njihovom posedu.²⁵⁶ Slobodnim pristupom informacijama u posedu organa vlasti vrši se kontrola tih organa čime istovremeno jačaju demokratski kapaciteti, ali i državne institucije.

Najčešće se pristup informacijama obezbeđuje posredstvom specijalizovane institucije, odnosno organa formiranog na osnovu zakonskih odredbi, nadležnog na osnovu tih istih odredbi da posreduje u pristupu informacijama od javnog značaja. U situacijama kada to nije dovoljno ili nije delotvorno, to pravo se može ostvariti u sudskom postupku. To je naročito izraženo u praksi i delovanju Evropskog suda za ljudska prava kome pripada značajna uloga u zaštiti ljudskih prava. U delokrugu rada ovog suda, posebna pažnja je poklonjena članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama,²⁵⁷ koji se odnosi na slobodu izražavanja. Pred ovim sudom su učestali postupci koji se vode radi povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Neki od najznačajnijih i najpoznatijih postupaka koji predstavljaju pozitivnu praksu važnu za postupke koji su usledili nakon njih jesu *Gaskin protiv Ujedinjenog kraljevstva*,²⁵⁸ *Guerra i drugi protiv Italije*.²⁵⁹ Presude donete u ovim postupcima, ali i u ostalim postupcima koji se vode pred ovim sudom predstavljaju značajan izvor prava i modus za ponašanje u budućim sličnim situacijama. Odluke ovog suda su od značaja za definisanje i zaštitu ovog prava na međunarodnom planu, kao i na nacionalnom nivou. Praksa suda je iskristalisala zaštitu prava na slobodu informisanja, s akcentom na slobodu izražavanja medija koji javnost snabdevaju informacijama u posedu organa javne vlasti.

²⁵⁶ *Ibidem*, str. 20.

²⁵⁷ *Evropska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, doneta u Rimu 1950. godine, a stupila na snagu 1953. godine. Ovom Konvencijom se svima jemči pravo na slobodu izražavanja šta obuhvata slobodu mišljenja, slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća. Dok je drugim stavom ovog člana Konvencije propisano da pošto korišćenje ovih prava povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.*

²⁵⁸ *Gaskin v. UK, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu broj 10454/83, doneta 7. jula 1989, objavljena u Zborniku serija A 160, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: http://www.hrcr.org/safrica/access_information/ECHR/Gaskin.html, ili internet stranicu: http://www.cnpd.public.lu/en/legislation/jurisprudence/cedh/cedh_caselaw_dp_en.pdf, stranicama pristupljeno, 25.05.2015. godine.*

²⁵⁹ *Guerra and others v. Italia, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu 116/1996, doneta 19. februara 1988, objavljena u Zborniku 1998-I, op.cit*

Pored napred istaknutih odluka Evropskog suda za ljudska prava, poželjno je na ovom mestu navesti i neke odluke u predmetima koji su vođeni povodom predstavki u vezi sa radom, tj. odlukama i izveštajima Evropske komisije za ljudska prava. To su odluke donete u predmetima vođenim zbog ograničenja prava na pristupa informacijama od javnog značaja. Po pravilu, u tim postupcima se donose odluke kojima se odbijaju predstavke podnosioca kao neprihvatljive. Najčešće obrazloženje prilikom donošenja tih odluka jeste da se na taj način štiti javni interes. To je karakteristično i za odluku u predmetu 26633/95²⁶⁰ Bader protiv Austrije, u kom predmetu je odbijena žalba podnosioca da nije dobijao objektivne informacije tokom kampanje prilikom održavanja referenduma o pristupu Austrije Evropskoj zajednici. Gotovo istovetna situacija postoji u predmetu 27881/95²⁶¹ u kom je doneta odluka da je neprihvatljiva žalba podnosioca predstavke da nisu dobijali objektivne informacije tokom kampanje vođene pre održavanja referenduma o pristupanju Finske Evropskoj zajednici. Obrazloženje odluka da se odbijaju predstavke podnosioca bazira se na navodima da se članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima ne garantuje pojedincima pravo na informisanje od strane države o javnim pitanjima. Indikativan primer donošenja odluke kojom se odbija predstava podnosioca jeste odbijanje zahteva radio amatera iz Belgije za dobijanje ovlašćenja za postavljanje radio antene u njegovom dvorištu.²⁶² Njegova predstava, odnosno zahtev za postavljanje antene potrebne za prijem i slanje radio signala je odbijen kao neprihvatljiv. Tek u manjem broju slučajeva postoji suprotna praksa i donosi se odluka kojom se prihvata podneta predstava. Najčešće to je u predmetima u kojima se odlučuje o pitanjima pristupa pojedinaca informacijama vezanim za njihovu ličnost, poput predstavke broj 32555/96.²⁶³ Predstavke su prihvatane u slučajevima kada je postojalo kršenje odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima, na primer kad je prihvaćena predstava zbog propagiranja separatizma u turskim nedeljnim novinama.²⁶⁴

²⁶⁰ E. Bader v. Austria, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu broj 26633/95, odluka doneta 15 maja 1996. godine.

²⁶¹ E. Nurminen and others v. Finland, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu broj 27881/95, doneta 26. februara 1997. godine.

²⁶² J. Van Der Auwera v. Belgium, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu broj 30401/96, doneta 21. maja 1997. godine.

²⁶³ Roche v. UK, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu 32555/9, doneta 19. oktobra 2005. godine.

²⁶⁴ P. Sener v. Turkey, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu 26680/94, doneta 21. oktobra 1997. godine.

Evropski sud za ljudska prava je prvi put odlučivao povodom predstavki u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima u slučaju De Beker protiv Belgije,²⁶⁵ kojom je tražena doživotna zabrana bavljenja novinarstvom, međutim usled promene belgijskog zakona 1961. godine, u korist novinara, sud je obustavio dalje vođenje postupka i taj predmet je brisan iz registra suda. Prvi slučaj u kom je sud odlučivao i doneo odluku vezanu za slobodu izražavanja i informisanja u štampi, bio je predmet iz 1979. godine,²⁶⁶ u slučaju Sunday Times protiv Velike Britanije. U tom predmetu, sud je ustanovio da je prekršen član 10. Konvencije jer je nalogom sprečeno objavljivanje članaka o drogi, i o parnici povezanoj sa upotrebom droge.

Latentna je težnja za redukovanjem izuzetaka od prava na slobodan pristup informacijama. Teži se tome da se dozvoljavaju samo opravdani izuzeci u situacijama koje su od opšteg ili državnog interesa. Tendencija je da izuzeci od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja budu minimalni, uz nastojanje da isti budu ustavom propisani. Tako se primera radi Ustavom Španije garantuje pravo na pristup službenim dokumentima uz propisivanje tri izuzetka od toga prava usled potrebe bezbednosti i odbrane zemlje, zatim zbog zaštite privatnosti građana i zbog istrage u krivičnim predmetima.²⁶⁷

Radi delotvornijeg i efikasnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja potrebno je propisati mehanizme i procedure kako podatke i informacije učiniti dostupnim građanima, te kako postupati u situacijama kada se to propusti, a kad postoji zahtev za pristup određenim podacima ili informacijama. To se može ostvariti na više načina, a najdelotvornije je sve informacije od značaja za javnost svakodnevno objavljivati na odgovarajući način ili ih objavljivati putem izveštaja o radu. Obim objavljenih informacija i način objavljivanja zavisi od organa vlasti ili organizacije koja vrši javna ovlašćenja, s tim da je bitno da informacije i podaci od javnog značaja budu dostupne javnosti. Radi ostvarivanja ovog prava, Organi javne vlasti po pravilu imenuju zaposlenog koji je odgovoran za obradu

²⁶⁵ *De Becker v. Belgium*, odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu 214/56, doneta 27. marta 1962. godine.

²⁶⁶ *The Sunday Times v. United Kingdom*, odluka Evropskog suda za ljudska prava A br. 30/79, application no. 6538/74, doneta 26. aprila 1979. godine

²⁶⁷ *Spanish constitution of 1978, article 105b*, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: https://www.essex.ac.uk/armedcon/world/europe/western_europe/spain/SpainConstitution.pdf, stranici pristupljeno 25.05.2015. godine.

podnetih zahteva i koji omogućava slobodan pristup informacijama od javnog značaja, osim kad taj slučaj potpada pod izuzetak propisan zakonom.²⁶⁸

Obim ovog prava nije istovetan u svim pravnim sistemima, ali je zajednička odrednica da omogućava pristup informacijama u posedu organa javne vlasti koje su od interesa za javnost. Ovo pravo se sastoji iz ovlašćenja pojedinaca da traži uvid u informacije i istovremene obaveze organa javne vlasti da postupi po tom zahtevu tako što će omogućiti pristup traženim informacijama. Tražilac informacije ima pravo znati da li organi javne vlasti poseduju određenu informaciju, a ako poseduju traženu informaciju, ima pravo da mu ta informacija učini dostupnom kako bi se upoznao sa njenom sadržinom. Međutim, nisu sve informacije takvog sadržaja da apriori moraju biti dostupne javnosti. Neke od informacija koje poseduju organi javne vlasti mogu biti „sklonjene od očiju javnosti“. To je slučaj sa informacijama koje se unapred označe tajnim. Razlog tajnosti može biti nacionalna bezbednost ili drugi opravdan razlog. U slučaju kad ne postoji tajnost ili kad se neka informacija oglasi tajnom bez osnova, njen imalac je u obavezi da je učini dostupnom. Obim ovog prava se ograničava u zakonom propisanim slučajevima radi ostvarenja pretežnijeg interesa. Uvid u tražene informacije se može uskratiti ako je to neophodno radi očuvanja odbrane zemlje i nacionalne ili javne bezbednosti, a posebno ako su tražene informacije klasifikovane kao vojna, diplomatska, službena ili druga državna tajna.²⁶⁹

Pravo na slobodan pristup informacijama proklamuje veći broj nacionalnih ustava, ali i određeni međunarodno-pravni akti. Ono se pronalazi u odredbama Francuske deklaracije o pravima čoveka i građanina, koja govori o pravu na traženje informacija od državnih službenika o trošenju državnog novca.²⁷⁰ Nakon tog perioda i nezavisno od te namene, ovo pravo je pronašlo mesto i u međunarodno-pravnim aktima. Pored toga, ono vremenom postaje deo nacionalnog zakonodavstva uključujući i Republiku Srbiju, gde je definisano

²⁶⁸ ARTICLE 19; *The Public Rights to Know*, op. cit. page 7.

²⁶⁹ Gajin, Saša, *Pravno-sistemska mesto Zakona o slobodnom pristupu informacijama*, op. cit. str. 26.

²⁷⁰ *Deklaracija o pravima čoveka i građanina koja je doneta 1789. godine, u Francuskoj kao plod Francuske buržoarske revolucije, a koju je usvojila Narodna ustavotvorna skupština 26. augusta 1789. godine, kao preteča francuskog ustava. Deklaracija propisuje pravo svakog građanina da traži od svakog javnog službenika polaganje računa o načinu trošenja javnih sredstava. Deklaracija o pravima čoveka i građanina je utemeljena na idejama prosvetiteljske filozofije XVIII veka, i predstavlja prvi pravni akt na evropskom kontinentu koji je raskinuo sa starim režimom i proklamovao osnovne slobode i prava građana. Kao takva ova Deklaracija je uticala na razvoj ljudskih prava i moderne ustavnosti u svetu.*

Ustavom i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.²⁷¹ Uporedno pravni pregled pokazuje da evropske države nisu na isti način regulisale ovo pitanje. Neke su ovo pravo regulisale najvišim pravnim aktima, dok je u drugima to pravo definisano zakonskim odredbama. U red država u kojima je ovo pravo definisano samo zakonom, ubrajaju se i neke bivše jugoslovenske republike.²⁷² Takvo stanje je postojalo u Republici Hrvatskoj do ustavnih izmena koje su se desile 2010. godine, kad je ovo pravo zajamčeno Ustavom u okviru prava na slobodu mišljenja i izražavanja misli.²⁷³ Pre tih ustavnih izmena, ovo pravo je bilo definisano samo zakonskim odredbama.

8. POTEŠKOĆE U REALIZACIJI PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA

Danas u većoj meri nego ranije dolazi do izražaja značaj informacija koje su u posedu organa javne vlasti i njihova uloga u svakodnevnom životu pojedinca i društvene zajednice. To povećava potrebu za postojanjem i doslednom primenom prava na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Savremena tehničko tehnološka pomagala i dostignuća informacione revolucije su značajno olakšala pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Većina organa javne vlasti redovno u okviru svojih uobičajnih poslovnih aktivnosti objavljuje informacije o svome radu, uključujući informacije od značaja za najširu

²⁷¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), donet je od strane Narodne Skupštine Republike Srbije krajem novembra 2004. godine, a nakon donošenja je pretrpeo izmene tokom 2007, 2009 i 2010. godine. Članom 2. stav 1. Zakona, definisan je pojam informacija od javnog značaja, tako da u smislu odredbi ovog zakona to su "informacije kojim raspolaže organ javne vlasti, nastale u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržane u određenom dokumentu, a odnose se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna".

²⁷² Bosna i Hercegovina ovo pravo definiše samo odredbama zakona, ne i ustavom. Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosni i Hercegovini je donet 2000. godine ("Službeni glasnik BiH", br. 28-00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13), a u Republici Srpskoj godinu dana kasnije ("Službeni glasnik RS", broj 20/01).

²⁷³ Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine RH, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 76/10, 85/10, 05/14) je nakon 2010. godine, pravo na pristup informacijama koje poseduju organi javne vlasti propisao članom 38. stav 4. koji je naknadno unet u postupku izmene Ustava, a koji glasi: „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.“

javnost. To se čini putem informatora o radu ili objavljivanjem informacija na svojim internet portalima ili pak putem sredstava javnog informisanja. To su primeri dobre prakse u radu organa uprave i drugih organa javne vlasti u državama koje imaju demokratsko državno uređenje, a ona je nastala kao posledica informaciono tehnološkog razvoja. Sloboda informisanja podrazumeva da organi javne vlasti postupaju po zahtevima za ostvarivanje prava na pristup informacijama koje oni poseduju, a istovremeno to označava njihovu obavezu kontinuiranog objavljivanja informacija i dokumenata od javnog značaja.²⁷⁴ Ovo je svojstveno državama sa razvijenom infrastrukturom i visokim stepenom društvene svesti, dok se u drugim državama koje još uvek čine većinu, situacija umnogome razlikuje. Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja podrazumeva konstantno edukovanje javnosti o ovom pravu i podsećanju na njegove mogućnosti, te obaveštavanje o načinu na koji se ovo pravo može koristiti odnosno izvršavati.²⁷⁵

Najčešća opravdanja za ograničavanje pristupa određenim informacijama jesu državni interesi u najširem smislu reči. Pod tim interesima, uglavnom se podrazumevaju nacionalna bezbednost, zaštita javnog reda i poretka, te slična opšta pitanja. Česta je praksa da neke informacije koje definitivno nemaju takav značaj budu podvedene pod neku od napred navedenih karakteristika kako bi se opravdalo njihovo skrivanje od očiju javnosti. Nije retka pojava da određene ekološke informacije budu uskraćene javnosti, pravdajući to najčešće bezbedonosnim razlozima. To je po pravilu situacija kod informacija u vezi sa nuklearnom energijom, radioaktivnim zračenjima, radioaktivnim otpadima, hemijskim ili biološkim komponentama, industrijskim i prerađivačkim otpadima. Pored njih, takođe je roba dvostruke namene²⁷⁶ podobna takvim tumačenjima, te su informacije o njoj često uskraćene ili ograničene javnosti.

Poteškoće u realizaciji prava na dostupnost informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti su mnogobrojne. One se ne iscrpljuju samo u ograničenjima

²⁷⁴ ARTICLE 19: *The Public Rights to Know*, op. cit. page 4.

²⁷⁵ *Ibidem*

²⁷⁶ *Roba dvostruke namene jeste roba koja se može koristiti za vojne ili civilne potrebe, koja je regulisana posebnim zakonom i to Zakonom o izvozu i uvozu robe dvostruke namene ("Službeni glasnik RS", broj 95/2013), kojim se u članu 3. stav 1. tačka 1. daje definicija te robe koja glasi: "roba dvostruke namene je roba, uključujući softver i tehnologiju, koja se može koristiti kako u civilne, tako i u vojne svrhe, roba koja može biti upotrebljena u neeksplozivne svrhe i roba koja se na bilo koji način može iskoristiti u cilju širenja ili proizvodnje oružja za masovno uništavanje".*

uslovljenim javnim odnosno državnim interesima, iako su to najvidljivija i najčešća ograničenja. Postoje i druga, ne tako vidljiva i transparenta ograničenja. Tu se pre svega misli na interese velikih korporacija i finansijski moćnih konglomerata. Netransparentnost neformalnih grupa, personalna i informacijska povlašćenost predstavljaju jedne od glavnih opasnosti za stvarni sadržaj savremene demokratije.²⁷⁷ Ta ograničenja nisu jasno vidljiva, niti definisana. Ograničenja trebaju biti usko propisana, te da se odnose na sve organe vlasti, da što manje tih organa bude oslobođeno od izuzetaka, odnosno da se ono odnosi na sve grane vlasti i na sve funkcije.²⁷⁸ Međutim, u praksi često neformalni centri moći donose različite odluke kojima se isključuje pravo javnosti na pristup ekološkim informacijama. To se prevashodno odnosi na multinacionalne korporacije kao nocioce krupnog kapitala.

Uticaj krupnog kapitala i njegove naočigled nevidljive spone sa organima vlasti, često su previsoka prepreka za omogućavanje nesmetanog pristupa informacijama od javnog značaja. Usled ovakvih i sličnih uticaja, informacije od javnog značaja, a posebno ekološke ponekad ostaju izvan domašaja javnosti. Iako u tim situacijama postoji opravdan interes javnosti za pristup informacijama, do toga ipak ne dolazi zbog naočigled nepoznatih razloga. Nisu retke situacije da su kompanije koje ostvaruju ogromne profite zagađivači prirodnog okruženja, ali podaci o tome ostaju pod velom tajne. Više je razloga za takvo stanje, a jedan od bitnijih jeste da su informacije jedan od glavnih resursa stvarne moći neformalnih skupina.²⁷⁹ Često se ne može doći do informacija o vrstama, količinama i modalitetima zagađenja ili njihovih štetnih dejstava. Takvo stanje nije održivo, te je poželjno pronaći efikasne mehanizme za slobodan pristup svim ekološkim informacijama. Pristup tim i takvim informacijama, neophodno je da imaju organi javne vlasti i građani istovremeno. Pristup informacijama od javnog značaja, među koje spadaju i ekološke informacije, sme se ograničavati samo u zakonom propisanim slučajevima. Pristup se može ograničiti samo ako

²⁷⁷ Rajko, Alen, *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu*, Hrvatska javna uprava, godina 4, br. 2, Zagreb, 2002, str. 415.

²⁷⁸ ARTICLE 19: *The Public Rights to Know*, op. cit. page 6.

²⁷⁹ Rajko, Alen, *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu*, op. cit. str. 415.

je to u skladu sa standardima demokratskog društva, i to u cilju zaštite od ozbiljne povrede nekog od zakonom propisanih pretežnijih interesa.²⁸⁰

Kao što je već konstatovano, često postoje poteškoće u pristupu ekološkim informacijama kao informacijama od javnog značaja. Svakako da je jedan od uzroka i bitnost tih informacija za život pojedinca i celokupne društvene zajednice. Pravo na ekološku informaciju, podrazumeva pristup podacima o stanju životne sredine koji se nalaze kod nadležnih organa javne vlasti koji čuvaju te informacije.²⁸¹ Od očuvanja prirode i njenog okruženja, te s druge strane od njenog uništenja zavisi čovekovo zdravlje i kvalitet života. Gotovo svakodnevno smo svedoci raznovrsnih čovekovih aktivnosti koje negativno utiču na životnu sredinu što ima za posledicu narušavanje ljudskog zdravlja. Taj negativni trend se može usporiti ili sprečiti promenom svesti i navika kod pojedinca. Jedna od prvih navika koja se mora menjati jeste promena potrošačkog stila života. Pod tim se ne misli na smanjivanje opšte potrošnje, već na povećanje svesti vezane za potrošnju. Posledica povećane potrošnje je stvaranje ogromnih količina otpada i drugih neupotrebljivih materija koje zagađuju životnu sredinu. Otpadne materije je neophodno odlagati i čuvati na način da se njima ne šteti i ne ugrožava okoliš. Još veći efekti se mogu postići kontinuiranim smanjenjem štetnih emisija u industrijskim i ostalim privrednim aktivnostima. Da bi do toga došlo, te da bi se promenila svest pojedinaca, vladajućih elita ili onih iz senke koje upravljaju finansijskim i privrednim tokovima, potrebno je da svi oni imaju slobodan pristup ekološkim informacijama. Dostupnost informacija omogućava aktivnije učešće pojedinaca i interesnih grupacija u procesu zaštite i očuvanja prirode.

Moć informacija se svakodnevno povećava razvojem savremenih tehničkih pomagala i informacionih tehnologija koji omogućuju njihovu disperziju, mnogo brži protok i lakši pristup. Značaj slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u posedu javnog sektora se može svesti na važnost količine i kvaliteta dostupnih informacija u procesu odlučivanja.²⁸² Moć informacija, i to evidentna, postojala je i pre informacione revolucije i bez

²⁸⁰ Gajin, Saša, *Razvoj i međusobno usklađivanje normativnih okvira pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite tajnih podataka*, u *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštiti tajnih podataka, Misija OEBS-a u Srbiji, Centar za unapređivanje pravnih studija, urednik Saša Gajin, Beograd, 2012, str. 13.*

²⁸¹ Salma, Marija, *Dostupnost informacija o stanju životne sredine*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 4, 2013, str. 103.*

²⁸² Rajko, Alen, *Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njeno ograničenje u demokratskom društvu*, *op. cit. str. 409.*

informativnih tehnologija. One su imale značaj kroz celokupnu istoriju, a njihov imalac je uvek imao moć. Posedovanjem pravovremenih i važnih informacija, te njihovom adekvatnom upotrebom značajno se uticalo na tok civilizacije. Od kad je čoveka i organizovanog ljudskog društva, on je oduvek morao biti i informaciono biće samim tim što nije sam na svetu. Informacije su oduvek bile pokretač razvoja. Danas nismo samo informaciona bića šta smo oduvek bili, nego i bivstvujemo u tom informacionom društvu,²⁸³ Upravo zbog toga postoji dodatna obaveza i nužnost da se svakom pojedincu omogući slobodan pristup informacijama, posebno onima u posedu organa javne vlasti. Obeležje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ogleda se u pravu svakog fizičkog i pravnog lica da se obavesti o podacima kojima raspolažu vlast i oni koji rade za vlasti.²⁸⁴

Priznanje i zaštita ljudskih prava je pokazatelj stepena razvoja ljudskog društva i konkretne državne zajednice, kao što je razvoj informativnih tehnologija pokazatelj prevlasti nauke i prosvetlosti. Ove dve pojave se međusobno sve više prožimaju, a njihov sklad otvara nove perspektive u razvoju ljudske civilizacije pod pretpostavkom da zajedno budu uključeni u borbu za očuvanje prirode. Kao sažetak ovih razmatranja moglo bi se konstatovati da je u pogledu tehnološkog razvoja i društvenih posledica korišćenjem novih tehnologija društvo prešlo u višu fazu, iz industrijskog u informaciono društvo. Promena jeste znatna ali politički okvir društvenog uređenja ostaje isti, a to je demokratija.²⁸⁵

Za realizaciju i ostvarivanje ovog prava, kao uostalom i drugih ljudskih prava, potrebna je asistencija države. Ta asistencija možda i ponajviše dolazi do izražaja kod prava na slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Ostvarivanje ovog prava najviše zavisi od organa javne vlasti koji su u posedu traženih informacija jer od njihove volje i saradnje zavisi pristup informacijama koje poseduju. Čim vlast, odnosno onaj ko za nju dela poseduje neke podatke, pretpostavlja se da je takav podatak od interesa za svakoga.²⁸⁶ Bez saglasnosti i saradnje organa koji poseduju informacije od javnog značaja, otežano je, a često i onemogućeno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od

²⁸³ Vodinečić Vladimir, *Normiranje informacionog trougla, u Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka, grupa autora, Misija OEBS-a u Srbiji, Centar za unapređivanje pravnih studija, urednik Saša Gajin, Beograd, 2012, str. 18.*

²⁸⁴ Vodinečić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo, op. cit. str. 7.*

²⁸⁵ Vodinečić Vladimir, *Normiranje informacionog trougla, op. cit. str. 19.*

²⁸⁶ Vodinečić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo, op. cit. str. 7.*

javnog značaja. Iz tog razloga, propisani su mehanizmi za ostvarivanje ovog prava u situacijama kad ne postoji asistencija organa koji su u posedu traženih informacija, odnosno u situacijama kada postoji njihovo protivljenje ili opstrukcija. Ukoliko organi javne vlasti koji poseduju tražene informacije odbiju slobodan pristup tim informacijama, pravo na pristup informacijama se ipak može ostvariti na način propisan Zakonom. To omogućuje nezavisni državni organ oformljen za tu namenu.

Za čoveka kao informaciono biće, država mora omogućiti da bude ne samo informaciono biće, već i informacioni subjekt koji će informacije tražiti, nadzirati i uticati na njih.²⁸⁷ Država donošenjem odgovarajućih propisa omogućuje informacionim subjektima da pristupe traženim informacijama i saznaju njihovu sadržinu. Na taj način građanin može ne samo tražiti pristup informacijama, već i uticati na njihov sadržaj i njihovu dostupnost. Saznanje da će informacije ipak biti dostupne javnosti i podložne njenom nepristrasnom sudu uticaće i na sadržinu istih. Usled saznanja i postojanja svesti o tome da postoji kontinuirana i konstantna kontrola nad dokumentima i informacijama koje u svom radu donosi ili koje poseduje organ javne vlasti, postojaće samokontrola i nastojanje da aktivnosti toga organa budu transparentne, odgovorne i efikasne. U savremenom informacionom društvu, čovek sve više postaje informaciono biće, a to podrazumeva da živi i da se kreće između informacija od javnog značaja, tajnih informacija od javnog značaja i informacija o ličnosti, što predstavlja informacioni trougao.²⁸⁸ Postojanje i dosledna primena prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i drugih srodnih prava u značajnoj meri zavisi od normiranja elemenata informacionog trougla i primena propisanih mera.

U bliskoj vezi sa pravom na slobodan pristup informacijama stoji obaveza zaštite tajnih podataka. Ovo pravo i ova obaveza se u mnogome prepliću. U određenim segmentima, odnosno situacijama oni se međusobno isključuju. Iako je pravo na slobodan pristup informacijama proklamovano kao ljudsko pravo, ono nije apsolutno već poseduje određena ograničenja. Jedno od tih ograničenja jeste zaštita tajnih podataka. To su podaci koji zbog svoje sadržine moraju biti čuvani i dostupni su samo određenom krugu ljudi. U svakom društvu postoje podaci i informacije nedostupne javnosti, izuzete iz obaveze davanja građanima, koji se proglašavaju tajnim. Zbog toga je tokom istorije čovečanstva, tajni

²⁸⁷ Vodinec Vladimir, *Normiranje informacionog trougla Ibidem, op. cit. str. 19.*

²⁸⁸ *Ibidem*

podatak predstavljao jedno od osnovnih sredstava moći u rukama vlasti.²⁸⁹ Postoji više razloga za tajnost nekih podataka, ali je intencija da ti razlozi budu malobrojni i jasno definisani kako bi se izbegle zloupotrebe. Najčešće su u pitanju razlozi državne bezbednosti. Veoma česti razlozi za tajnost nekih podataka ili dokumenata jeste zaštita ustavnog uređenja i javnog poretka, kao i zaštita moralnih normi. Postoje i drugi razlozi za isključivanje mogućnosti odnosno prava slobodnog pristupa informacijama, a jedan od njih je zaštita privatnosti. Svakako da su najčešći razlozi za isključivanje javnosti napred nabrojani razlozi, pre svega oni bezbednosni.

Demokratski sistemi nastoje uspostaviti ravnotežu između prava na pristup informacijama u posedu organa javne vlasti i zaštite tajnih podataka, ali nisu svi i nisu uvek u tome uspešni. Ovo pravo se nalazi u konstantnom međusobnom odnosu sa tajnim informacijama i podacima o ličnosti, te je neophodno detaljno urediti te odnose jer svako od njih predstavlja ustavnu kategoriju i bilo kakav hijerarhijski odnos bi mogao proisticati samo iz ustava, ali on ga nije postavio.²⁹⁰ Intencija je najšire omogućavanje i poštovanje prava na slobodan pristup informacijama, ali svi zakoni koji propisuju ovo pravo propisuju i izuzetke od primene ovog prava. Jedan od najčešće propisanih izuzetaka jeste postojanje državne, službene, poslovne ili druge tajne.²⁹¹ Oznaku tajnosti dobijaju podaci koji imaju izuzetan značaj za njihovog imaooca, pre svega za državu i njene institucije. Usled toga značaja, kao i opasnosti koja postoji ukoliko se njihova sadržina objavi, preduzimaju se mere za njihovu zaštitu. Koji se podaci mogu odrediti tajnim, po pravilu se definiše zakonskim odredbama, kao šta je slučaj sa Zakonom o tajnosti podataka Republike Srbije.²⁹²

²⁸⁹ Matić, Goran, Kriterijumi za utvrđivanje tajnih podataka, u *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, grupa autora, Misija OEBS-a u Srbiji, Centar za unapređivanje pravnih studija, urednik Saša Gajin, Beograd, 2012, str. 30.

²⁹⁰ Vodinelić Vladimir, *Normiranje informacionog trougla*, op. cit. str. 22.

²⁹¹ Član 9. stav 1. tačka 5) Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010) propisuje da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time „učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisana ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.“

²⁹² Član 8. Zakona o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS”, broj 104/2009).

9. ORGANI VLASTI I DOSTUPNOST INFORMACIJA

Državni organi i organi kojima su poverena javna ovlašćenja imaju zakonsku obavezu da obaveštavaju javnost o svom radu i da građanima dostavljaju informacije iz svog delokruga rada. Informacije koje nastanu u radu organa vlasti ili su u njihovom posedu, a koje su od značaja za građane, njihov svakodnevni život i rad, shodno pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, organi i organizacije dostavljaju građanima. Pojedinci imaju pravo na pristup informacijama od javnog značaja, a to su i sve informacije koje se tiču ljudskih prava, a koje su u posedu organa javne vlast. Svako ima pravo da zna, traži, dobije, primi informaciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, uključujući pristup saznanju o informacijama koja prava i slobode sadrže domaći propisi, sudski i administrativni sistem. Isto tako imaju pravo na omogućavanje slobodnog objavljivanja, saopštavanja i prenošenja drugačijih pogleda na ljudska prava i osnovne slobode.²⁹³

Organi koji poseduju informacije od značaja za javnost jesu organi državne uprave, ali i organi i organizacije koji vrše poverene državne poslove. U vršenju svojih poslova oni dolaze u posed mnoštva informacija i podataka koji se odnose na građane ili su od značaja za njihove aktivnosti. Ti organi donose akte kojima se pravno uređuje, reguliše, a istovremeno i kontroliše život građana. Građanima treba omogućiti pristup informacijama kako bi saznali svoja prava, a nakon što ih saznaju treba im obezbediti dodatne informacije o tome da li se ona poštuju, te kako obezbediti da se vlast ponaša u skladu sa propisanim pravima. Sve to podrazumeva da građani imaju pristup širokom krugu informacija kako bi ostvarili svoja zajamčena prava.²⁹⁴ Iskustva iz svakodnevne prakse državnih organa pokazuju koliko su česte situacije da informacije koje nastanu u njihovom radu ili se nalaze u njihovom posedu, ostanu izvan domašaja građana. Nekad je to bilo pravilo, gotovo zakonomernost. Vremenom, situacija se po tom pitanju značajno izmenila, prevashodno usled opšte demokratizacije društva i jačanju uloge i značaja ljudskih prava i sloboda. Promeni takvog stanja, naročito kada su u pitanju informacije od javnog značaja iz oblasti zaštite životne sredine, doprinele su u značajnoj meri odluke međunarodnih sudova. Slučajevi kao što su već napred pominjani

²⁹³ Mendel, Toby, *Freedom of Information; A Comparative legal survey, UNESCO, Second Edition, Paris, 2008, page 18.*

²⁹⁴ Mathiesen, Kay, *Access to Information as a Human Rights, University of Ariyona, 2008, page 4-5.*

Gvera, Lopez Ostra, Taskin i slični, pokazuju da se pravo na život može iskoristiti da se organi uprave, odnosno nacionalne vlade nateraju da primene propise o životnoj sredini i objave informacije koje su u njihovom posedu a koje su od javnog značaja.²⁹⁵ Postepeno, naročito tokom poslednjih decenija, korak po korak situacija se poboljšavala po pitanju dostupnosti informacija od javnog značaja. Nije to bio lak, niti pravolinijski proces konstantnog poboljšanja u realizaciji ovog prava, već je bilo, a i dalje ima raznih poteškoća i prepreka u ostvarivanju tog prava, odnosno slobode.

Veći stepen dostupnosti informacija u posedu organa javne vlasti, kao što je već konstatovano, nalazi se u korelaciji sa jačanjem ljudskih prava i priznavanjem slobode izražavanja kao ljudskog prava. Iz tog prava je iznedrena dostupnost informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti. Sloboda izražavanja podrazumeva širenje i primanje informacija ili ideja bez obzira na sredstva ili načine kojima se vrši njihova razmena.²⁹⁶ Iako postoji neupitna težnja i nastojanje pojedinaca za širenjem opsega slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u posedu organa vlasti, i deklarativna saglasnost organa vlasti za takvim pristupom, ipak i dalje neke informacije ili podaci koje se neposredno odnose na građane, bivaju od njih sklonjeni i nisu im dostupni. Takav pristup ima korene u težnji vlasti da sve što radi predstavlja njeno privatno dobro, na koje drugi imaju pravo uz posebnu legitimaciju, i tu je reč o nastojanju vlasti da ona vlada drugima.²⁹⁷ Pristup organa vlasti pitanju dostupnosti informacija od javnog značaja, treba da bude dijametralno suprotan njihovom napred navedenom pristupu i težnjama jer se samo potpunim informisanjem javnosti o pitanjima od javnog značaja stvaraju uslovi za konstruktivnu saradnju i bliže veze između državnih organa i građana. Time se omogućava efikasnije funkcionisanje organa vlasti i veći kvalitet svakodnevnog života građana, a u oblasti zaštite životne sredine njena zaštita i očuvanja. Institucionalni odgovori na problematiku zaštite

²⁹⁵ Boyle, Alen, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, *The European Journal of International Law*, 2013, vol 23, no. 3, page. 613.

²⁹⁶ Alaburić, Vesna, *Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja – pravnoteorijska analiza temeljnih pojmova*, *Hrvatska pravna revija*, broj 6, Zagreb, 2003, str. 12-14.

²⁹⁷ Vodinec, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno pravo*, op. cit. str. 10.

životne sredine nisu potpuni, niti opravdani bez informisanja,²⁹⁸ odnosno nisu dovoljno efikasni, niti delotvorni bez slobodnog pristupa informacijama o zaštiti životne sredine.

Javnost rada organa državne uprave podrazumeva pravo građana na uvid u njihov rad i informisanje o njihovom radu. Građanima je potrebno omogućiti uvid u aktivnosti organa uprave i pristup informacijama koje nastaju u njihovom radu ili koje oni poseduju. Između organa uprave i građana postoji interakcijski odnos jer pored toga što organi uprave poseduju informacije o građanima, oni se istovremeno informišu o potrebama građana, njihovim stavovima i mišljenjima vezanim za rad tih organa.²⁹⁹ Da bi se postigao taj nivo saradnje i omogućila obaveštenost o funkcionisanju i radu organa uprave, potrebno je taj rad kontrolisati od strane nezavisnih organa koji predstavljaju dodatnu kontrolu, pored svakodnevne kontrole građana. Kako bi građani mogli vršiti kontrolu, neophodno je obezbediti mehanizme za njihovo obraćanje nezavisnim organima, ali prevashodno pristup podacima i informacijama organa koji se kontroliše. Kada građani uoče postupanje organa uprave suprotno važećim propisima, o tome obaveštavaju nadležne organe radi otklanjanja uočenih nepravilnosti. U takvim situacijama se utvrđuje odgovornost upravnog organa i ovlašćenih lica, a ona može biti disciplinska ili materijalna.³⁰⁰ U postupku kontrole rada organa uprave od izuzetnog značaja je dostupnost informacija o njenom radu jer se tako uočavaju nepravilnosti u pojedinačnim slučajevima, a istovremeno se na taj način postiže kontrola celokupnog rada.

10. PRIMENA PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA

Primenom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja građani saznaju većinu informacija kojima raspolažu organi javne vlasti. Pristupom tim

²⁹⁸ Bačić, Petar, *O značaju prava na informaciju u upravljanju okolišem i zaštiti ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, broj 2, Split, 2008, str. 812.

²⁹⁹ Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava, Školska knjiga Zagreb, 1997, str. 127-132.*

³⁰⁰ *Ibidem*, str. 125.

informacijama, građanima se otvara mogućnost da kreiraju svoje postupanje u skladu sa dobijenim informacijama, a istovremeno da vrše kontrolu organa javne vlasti. Pravni kontekst pristupa informacijama obuhvata pitanja pristupa i ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, zaštitu ličnih podataka i donošenje odluka pravne prirode.³⁰¹ Suštinski značaj ovoga prava, pored kontrole rada organa javne vlasti putem uticaja na donošenje odluka, jeste stvaranje uslova za učešće u donošenju odluka. Da bi značaj ovog prava došao do izražaja u svakodnevnoj praksi neophodno je stvaranje uslova za njegovu primenu koje se očituje u implementaciji propisa koji regulišu ovu problematiku.

Svakodnevna praksa pokazuje da nije dovoljno ustavom ili zakonom regulisati pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, već je neophodna njegova dosledna implementacija. Organi javne vlasti često prenebregnu, odnosno „zaborave“ obavezu objavljivanja informacija koje imaju javni značaj. Praksa pokazuje da organi javne vlasti često izbegavaju dostavljanje informacija ili čak ne dozvoljavaju pojedincima, udruženjima ili grupacijama da izvrše uvid u informacije i saznaju njihovu sadržinu. U takvim situacijama, kako proklamovano pravo ne bi ostalo „mrtvo slovo na papiru“ propisani su mehanizmi za realizaciju toga prava. Ti mehanizmi su propisani zakonom i predstavljaju mehanizme za realizaciju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Različiti pravni sistemi poznaju različita zakonska rešenja. Po efikasnosti i učestalosti izdvaja se postojanje nezavisnog državnog organa ustanovljenog za omogućivanje ustavom ili zakonom propisanog prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Nezavisni državni organ postoji u različitim državama pod različitim imenima. Uglavnom se radi o kolegijalnom organu sa ovlašćenjima da obezbedi nesmetan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti. Evropska unija kao nadnacionalna organizacija, takođe ima telo koje omogućava pristup informacijama od javnog značaja, reč je o Evropskom ombudsmanu.³⁰² Radi se o nezavisnom organu koji pospešuje odgovornije i transparentnije funkcionisanje evropske uprave. Evropski ombudsman omogućava pronalaženje odgovarajućeg organa kome se pojedinac ili pravno lice može obratiti sa

³⁰¹ Rajko, Alen, *Pravo na pristup informacijama, Hrvatska javna uprava, godina 4, broj 2/2002, Zagreb, 2002, str. 405.*

³⁰² *Evropski ombudsman, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.ombudsman.europa.eu>, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.*

zahtevom za informacije ili sa pritužbom za uskraćivanje istih.³⁰³ To je nezavisno i nepristrano telo koje evropsku administraciju može pozvati na odgovornost. On sprovodi ispitni postupak po pritužbamana za nepravilnosti u radu administracije u institucijama, telima, uredima i agencijama EU.³⁰⁴ Postojanje nezavisnog organa ustanovljenog za sprovođenje propisanog prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja postoji u većem broju država, posebno evropskih. Nezavisni organ postoji u različitim državama pod različitim imenima, primera radi u Ujedinjenom kraljevstvu od 1984. godine, funkcioniše Poverenik za informisanje.³⁰⁵ U zemljama regiona takođe su ustanovljeni nezavisni državni organi radi ostvarivanja prava na pristup informacijama. Primera radi, u Republici Hrvatskoj je ustanovljen Poverenik za informacije,³⁰⁶ koji informiše javnost o ostvarivanju prava na pristup informacijama i obavlja čitav set drugih zakonom definisanih poslova u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja.

Postupak za primenu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja je zamišljen da bude jednostavan, bez nepotrebnih formalnosti. Ukoliko je pojedinac uskraćen za informaciju koja je od javnog značaja, on se zahtevom obraća organu koji je tvorac te informacije ili se ona nalazi u njegovom posedu. Zahtev podnosi u slobodnoj formi ili na obrascu propisanom zakonom, sa označenjem informacije koja se potražuje i organa koji je doneo dokument u kom se nalazi informacija. Procedure i forma zahteva za prisup informacijama od javnog značaja su propisane odgovarajućim međunarodnim dokumentima, i to Uredbom Evropske zajednice broj 1049/2001,³⁰⁷ koja u članu 6. propisuje izgled i formu zahteva, Preporukom R 2002,³⁰⁸ Konvencije Saveta Evrope o pristupu zvaničnim

³⁰³ Za više informacija pogledati internet publikaciju Evropskog ombudsmena u pdf formatu, s osvrtom na uvodni deo: file:///C:/Documents%20and%20Settings/ALEK/My%20Documents/Downloads/Whocanhelpyou_2015_HR.pdf, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.

³⁰⁴ *Ibidem*, str. 5.

³⁰⁵ UK Information Commissioner – za više informacija pogledati na internet stranici: <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/1042539/mou-phso.pdf>, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.

³⁰⁶ Član 35. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine Hr", br. 25/13 I 83/15), shodno stavu 1 ovog člana "Povjerenik štiti, prati i promiče Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama."

³⁰⁷ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Official Journal L 145, 31/05/2001 P. 0043 – 0048, u članu 6. sadrži odredbu da širi pristup dokumentima treba omogućiti kada institucije poseduju informacije koje nastanu u njihovom radu ili odlučivanju.

³⁰⁸ Preporuka R (2002) 2, Komiteta ministara država članica o uvidu u službene dokumente, usvojena od strane Komiteta ministara 21. Februara 2002. godine, na 784 sastanku Zamenika ministara Saveta Evrope. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/51_Idok.pdf, stranici pristupljeno 27.11.2014.

dokumentima iz Tromsa. Nabrojanim i drugim međunarodnim dokumentima kojima se reguliše pristup informacijama od javnog značaja, propisuje se obaveza dostavljanja tražene informacije u najkraćem roku. Na tom stanovištu stoji Preporuka R (81), tačka VI dodatku preporuke, kao i Uredba EZ broj 1049/2001 i Konvencija o pristupu službenim dokumentima Saveta Evrope, koja govori o razumnom roku. Na stanovištu međunarodnih akata po pitanju kratkoće roka za omogućavanje pristupa informacijama, stoji i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji svojim odredbama propisuje obavezu organa javne vlasti da podatke učini dostupnim u roku od 15 radnih dana od prijema zahteva.³⁰⁹

Organ javne vlasti, kom je dostavljen zahtev za pristup informacijama, obavezan je da traženu informaciju dostavi podnosiocu zahteva osim u slučaju kada se informacija ne može dostaviti iz nekog od razloga izričito propisanih zakonima ili međunarodno-pravnim aktima. Ograničenja u pogledu pristupa informacijama treba da predstavljaju izuzetke koji se usko tumače jer je cilj omogućiti pristup što širem krugu informacija.³¹⁰ Ako se zahtev odbija, organ javne vlasti je obavezan da donese rešenje o odbijanju. U slučaju pozitivnog rešavanja po zahtevu nije obavezna formalna odluka o tome, već je dovoljno da se tražene informacije dostave podnosiocu zahteva.

Kada organ kome je zahtev za pristup informacijama dostavljen, odbije zahtev ili ga ignoriše, podnosilac zahteva se može obratiti posebnom organu ustanovljenom zakonom,³¹¹ radi posredovanja u pristupu informacija od javnog značaja. Istovremeno shodno načelu pravne sigurnosti koje podrazumeva dvostepenost postupka pred upravnim organima odnosno organima vlasti, a imajući u vidu odredbu člana 36. stav 2. Ustava RS,³¹² ali i član 12. Zakona o opštem upravnom postupku,³¹³ podnosilac zahteva koji je odbijen ili o njemu nije odlučeno može izjaviti žalbu. Žalba se ne može podneti protiv odluka donetih od strane

³⁰⁹ Član 16. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

³¹⁰ Pedić, Žana, *Pravo na zaštitu osobnih podataka nasuprot pravu na pristup informacijama u Europskoj uniji*, Sveučilište u zagrebu, Pravni fakultet, 2014.

³¹¹ *Porvereni za informacije od javnog značaja, kao samostalan i nezavisan organ koji je obrazovan na osnovu odredbi zakona radi zaštite i omogućavanja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti.*

³¹² Ustav RS ("Službeni glasnik RS", broj 98/2006), član 36. stav 2. kojim se propisuje da "svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu."

³¹³ Zakon o opštem upravnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/2001, i "Službeni glasnik RS", broj 30/2010), član 12. koji se odnosi na načelo dvostepenosti u rešavanju, odnosno pravu na žalbu.

najviših državnih organa, i to parlamenta, vlade, predsednika vrhovnog i ustavnog suda, republičkog javnog tužioca. Polazeći od činjenice da je pravo na pristup informacijama od javnog značaja, ljudsko pravo koje je zaštićeno ustavnim garancijama, u slučaju povrede ovog ljudskog prava, kao i kod povrede ostalih ljudskih prava postoji mogućnost ustavnosudske zaštite. Ovo ljudsko pravo se štiti od strane Ustavnog suda podnošenjem ustavne žalbe, shodno članovima 82.-88. Zakona o ustavnom sudu.³¹⁴ Postupak se pokreće ustavnom žalbom u roku od 30 dana od dostavljanja rešenja Upravnog suda kojim je odbijen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, a postupak može pokrenuti lice čije je pravo povređeno.

U slučaju povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, može se zatražiti zaštita Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu,³¹⁵ ali tek nakon neuspešne zaštite, odnosno nakon neuspešnog ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama shodno odredbama domaćeg zakonodavstva. Postupak pred ovim međunarodnim sudom mogu pokrenuti državljani onih zemalja koje su ratifikovale Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Postupak se pokreće predstavkom, nakon što su iscrpljene mogućnosti pred domaćim pravosuđem. Ovo pravo i mogućnost, dostupni su i građanima Republike Srbije, koji to pravo koriste u značajnoj meri, shodno podacima iznetim od strane tog suda.

Zaštita prava na pristup informacijama od javnog značaja, u slučaju njegove povrede, moguća je i pred Komitetom Ujedinjenih nacija za ljudska prava koji se stara o sprovođenju Pakta o građanskim i političkim pravima. Tim paktom se obavezuju države na poštovanje građanskih i političkih prava svih građana. Nadležnost ovog komiteta proizlazi iz prihvatanja Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³¹⁶ i Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.³¹⁷ Komitet može odlukom naložiti

³¹⁴ Zakon o ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", br. 109/2007, 99/2011 i 18/2013-odluka US), odredbama članova 82-88. reguliše se postupak po ustavnoj žalbi koja se može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojima je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska prava i slobode.

³¹⁵ European Court of Human Rights, established 1959, za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592012_ENG.pdf, stranici pristupljeno 28.11.2014. godine.

³¹⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, stranici pristupljeno 11.12.2014. godine.

³¹⁷ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976,

državi koja je uskratila pravo na pristup informacijama od javnog značaja, preduzimanje mera za omogućavanje pristupa traženim informacijama i ukidanje odluka kojima nije dozvoljen pristup traženim informacijama.

10.1. PRAVO NA PRISTUP PRAVOSUĐU KOD POVREDE PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, ne tako retko ostaje samo deklarativnog karaktera. Česte su situacije kada se onemogućava pristup informacijama u posedu organa javne vlasti. Različiti su motivi i opravdanja za takvo postupanje. Nekad je to usled zakonom propisanih ograničenja, ali češće se radi o samovolji organa koji su u posedu traženih informacija. U ovoj drugoj situaciji, reč je o zloupotrebi prava na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti. Pod zloupotrebom prava se podrazumeva nedopušteno, zabranjeno vršenje prava.³¹⁸ Najčešće je u pitanju takva samovolja organa koji su u posedu informacija, na taj način da samovolja predstavlja neprimereno vršenje prava.³¹⁹ Kao i svaka zloupotreba prava, ova takođe, mora biti sankcionisana. To se reguliše zakonskim odredbama, propisujući procedure i postupke u slučaju povrede prava na pristup informacijama. Za slučaj kada se drugi mehanizmi koji podrazumevaju procedure sprovedene od strane upravnih organa ne pokažu efikasnim, propisana je mogućnost, odnosno pravo pristupa pravosudnim organima. Propisuju se sudski postupci za zaštitu povređenog prava na pristup informacijama. Ti postupci se sprovode pred redovnim sudovima, a pravni osnov za njihovo sprovođenje predstavlja pravo na pristup pravosuđu.

in accordance with Article 9. Ovaj protokol je ratifikovan od strane Savezne Republike Jugoslavije 2001. godine, Zakonom o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ("Službeni glasnik SRJ-Međunarodni ugovori, broj 4/01).

³¹⁸ Vodinelić, Vladimir, *Takozvana zloupotreba prava*, Beograd, 1997, str.1.

³¹⁹ *Ibidem*, str. 22-23.

Nije moguće uvek, u svim situacijama dosledno sprovesti i primeniti pravo na pristup informacijama od javnog značaja. U svakodnevnom životu dolazi do različitih prepreka ili ograničenja, od kojih su neka propisana zakonskim odredbama.³²⁰ Nemogućnost pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti, česta je zbog inertnosti organa uprave ili službenika kojima je u opisu radnih zadataka dostavljanje informacija. Postoje situacije kada se ne zna ko je nadležan za takvu vrstu poslova ili ko je nadležan za pojedine podatke i informacije. Široka je lepeza potencijalnih razloga zašto neke informacije ostanu izvan domašaja javnosti i pored činjenice da je zakonski omogućen pristup informacijama u posedu organa vlasti. U takvim situacijama postoji neophodnost primene određenih mehanizama za pristup informacijama koje njihov imalac odbija dostaviti javnosti. Ti mehanizmi nisu jednoobrazni i istovetni u svim državama. Često u okviru jednog pravnog sistema postoje različiti mehanizmi ili više mehanizama za postupanje u takvim situacijama. Mnogi pravni sistemi uspostavljaju nezavisno telo za pristup informacijama od javnog značaja koje funkcioniše u vidu inokosnog ili kolegijalnog organa koji svojim autoritetom omogućava pristup traženim informacijama. Postojanje nezavisnih tela po pravilu nije dovoljna garancija za omogućavanje nesmetanog pristupa informacijama od javnog značaja. Praksa je pokazala da i u tim državama postoji potreba za efikasnom sudskom kontrolom. Sudska kontrola je ta koja ipak pruža najbolje garancije nezavisnosti, nepristrasnosti i pravilnog postupka.³²¹

Postojanje nezavisnih državnih organa ustanovljenih za omogućavanje i kontrolu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja predstavlja rešenje prisutno u pravnim sistemima većeg broja država, s tendencijom njihovog povećanja. Države imaju potrebu da se

³²⁰ Član 9. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010), propisuje ograničenja od slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i to na sledeći način: „organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi se time: 1) ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica; 2) ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, optuženje za krivično delo, vođenje predkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne ili koji drugi pravno uređeni postupak ili fer postupanje i pravično suđenje; 3) ozbiljno ugrozio odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost ili međunarodne odnose; 4) bitno umanjio sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa; 5) učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.

³²¹ Videti za više informacija: obrazloženje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Klass i drugi protiv Nemačke*, doneta 06.09.1978. godine, u kojoj se pored ostalog navodi „... I da mešanje u prava pojedinaca od strane izvršne vlasti mora biti podložno efikasnoj kontroli, koju po pravilu treba da vrši sudstvo, bar u krajnjoj instance, zbog toga što sudska kontrola pruža najbolje garancije nezavisnosti, nepristrasnosti i pravilnog postupka.“ – Za više informacija pogledati *Klass and others v. Federal Republic of Germany*, European Court of Human Rights (Series A, No. 28) 1979-1980, EHHR 214, 6 September 1978, http://www.hrcr.org/safrica/limitations/klass_germany.html, stranici pristupljeno 19.maj 2015. godine.

slobodan pristup informacijama od javnog značaja obezbeđuje i kontrolište aktivnostima pravosudnih organa, bilo da je reč o upravnim sudovima ili sudovima opšte nadležnosti. U situacijama kada se pristup informacijama od javnog značaja ne može ostvariti posredstvom nezavisnog državnog tela ustanovljenog za tu namenu, niti putem organa uprave, tad se poseže za trećom državnom vlasti. U tome se, između ostalog ogleđa i princip vladavine prava, koji predstavlja jedan od najvažnijih principa funkcionisanja savremenih demokratskih država. Rad državnih organa se uređuje ustavom i zakonima, ali se mora kontrolisati između ostalog i sudskim aparatom. Time se obezbeđuje efikasna kontrola mešanja izvršne vlasti u prava pojedinaca. Kontrolu treba da vrši sudstvo, bar u krajnjoj instanci, zbog toga što sudska kontrola pruža najbolje garancije nezavisnosti, nepristrasnosti i pravilnog postupka.³²² Pored toga u demokratskom društvu moraju postojati odgovarajuća i delotvorna jemstva protiv zloupotrebe,³²³ pri čemu se prevashodno misli na efikasno i nezavisno sudstvo.

Značajno mesto u sudskoj zaštiti prava na pristup informacijama u posedu organa javne vlasti na međunarodnom planu pripada Evropskom sudu za ljudska prava. Svoje mesto u sudskoj zaštiti pronalazi i Sud pravde Evropske unije kome se mogu obratiti građani Unije. Evropski sud za ljudska prava sprovodi postupke za slučaj povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, pozivajući se na član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.³²⁴ Tim članom je propisano pravo na slobodu izražavanja uključujući primanje i saopštavanja informacija bez uticaja organa javne vlasti. Ovaj sud je 2009. godine, u sporu pokrenutom od strane Mađarskog saveza za građanske slobode protiv Republike Mađarske doneo presudu kojom je zauzeo stav da je članom 10. Konvencije zajamčeno pravo na slobodan pristup informacijama.³²⁵ Ovom odlukom je priznato pravo na

³²² Videti: obrazloženje presude u predmetu *Leander protiv Švedske*, koja je doneta 26.03.1987. godine, op. cit.

³²³ *ibidem*

³²⁴ Član 10. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi: "Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvolu za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća."

³²⁵ To se desilo u slučaju *Tarasasag Szabadsagjogokert v. Hungary*, vođenim pred Evropskim sudom za ljudska prava u predmetu pod brojem 37374/05, u kom je presuda doneta 14. aprila 2009. godine. Predmet je vođen u skladu sa članom 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Postupak je pokrenut od strane mađarskog udruženja, *Mađarske unije za građanske slobode (Tarasasag a Szabadsagjogekeret)* protiv Republike Mađarske, zbog tvrdnji da odluka mađarskog suda kojom se brani pristup pojedinostima poslaničke žalbe čiji postupak je u toku pred Ustavnim sudom predstavlja povredu njenog prava da ima pristup informacijama od javnog značaja. Povod za pokretanje ovog postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava jeste činjenica da je mađarsko pravosuđe odlučilo da udruženje koje je pokrenulo postupak ne može imati pristup podacima koje je tražilo jer su u pitanju lični podaci. Tu odluku prvostepenog suda, potvrdio je Apelacioni sud

pristup javnim informacijama kao deo člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama. Sud je odlučio da postoji kršenje prava na slobodu mišljenja koju jemči navedeni član Konvencije u situacijama kada organi javne vlasti koji poseduju određenu informaciju od interesa za javnost, odbiju da tu informaciju učine dostupnom javnosti. Posle ovog slučaja, praksa ovog suda poznaje veći broj postupaka koji su pokretani i vođeni usled povrede prava na pristup informacija u posedu organa javne vlasti pozivajući se na odredbu člana 10. Evropske konvencije, koja je u tu svrhu tumačena u korist postojanja ovog prava i potrebe njegove zaštite. Evropski sud pravde poslednjih godina, u sve većem broju prima zahteve radi povrede prava na pristup informacijama, i odlučuje o postojanju povrede tog prava.

Sudstvo je nezavisno, odnosno mora biti nezavisno i samostalno u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, čiji bitan segment čini državna uprava. Sudski organi kontrolišu i nadziru rad organa uprave. Prostor za aktivnošću pravosudnih instanci postoji u situacijama kada se uskrati pravo na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti. U takvim situacijama primenjuju se zakonom propisani mehanizmi. Kada oni zataje otvara se prostor za sudski postupak. Odlučujući o pravima pojedinaca na pristup informacijama od javnog značaja, sud mora voditi računa o interesima pojedinaca ali i pravima i obavezama državnih organa prilikom odlučivanja u pogledu izbora pogodnih mera za obezbeđivanje prava pojedinaca.³²⁶ Zaštita prava na pristup informacijama od javnog značaja ostvaruje su po pravilu u postupku pred upravnim sudom. Takvo rešenje postoji u pravnom sistemu Republike Srbije, kao i u pravnim sistemima država koje su nastale nakon raspada bivše Jugoslavenske federacije. Postupak se pokreće tužbom, na osnovu koje se

15. maja 2005. godine. Naime, Udruženje koje je pokrenulo postupak, a koje je aktivno na polju politike u oblasti narkomanije zatražilo je od Ustavnog suda da mu se omogući pristup ustavnoj žalbi čiji je postupak u toku, u skladu sa odredbama Zakona o podacima donetim 1992. godine, u skladu sa odeljkom 19 Zakona, kojim je propisana zaštita ličnih podataka i javne prirode podataka od javnog značaja. Ustavni sud je odbio ovaj zahtev, te je zbog toga Udruženje pokrenulo postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava, tvrdeći da odluke mađarskog suda predstavljaju povredu prava na dobijanje informacija od javnog značaja šta predstavlja povredu člana 10. Konvencije o ljudskim pravima i slobodama. Sud je na osnovu sprovedenog postupka doneo odluku da je došlo do povrede člana 10. Konvencije. I pre donošenja odluke u ovom slučaju, Sud je stajao na stanovištu da javnost ima prava da primi informacije od opšteg interesa. Praksa Suda u ovoj oblasti se razvila u vezi sa slobodom štampe koja služi tome da pruži informacije i ideje o takvim stvarima, šta proizlazi kao zaključak iz slučaja koji je presuđen 26 novembra 1991. godine, u slučaju *Observer i Guardian protiv Velike Britanije*. Videti za više informacija internet prezentaciju Evropskog suda za ljudska prava, na internet adresi: <http://www.echr.coe.int>, stranica posećena 12.02.2015. godine.

³²⁶ Videti obrazloženje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu: *Odievre v. France*, Application no. 42326/98, 13 February 2003, za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.menschenrechte.ac.at/orig/03_1/Odievre.pdf, stranici pristupljeno 14.06.2015. godine.

donosi presuda kojom se tužbeni zahev usvaja ili se isti odbija što je u praksi najčešći slučaj, pozivajući se pri tome na odredbu člana 40. Zakona o upravnim sporovima.³²⁷

Ukoliko je pogrešno primenjen zakon ili podzakonski akt, na način da je tražiocu uskraćeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja koje mu je zakonom zagantovano, ta lica imaju pravo na pokretanje i vođenje upravnog spora radi zaštite povređenog prava. Pravo na pokretanje i vođenje upravnog spora postoji i u situacijama tzv. „ćutanja administracije“. To su situacije kada organ uprave ne postupi po zahtevu za pristup informacijama i ne izda nikakav akt, već ignoriše podneti zahtev. Organ uprave u takvim situacijama ne rešava po podnetom zahtevu bilo pozitivno, bilo negativno. Ovakve situacije nisu retkost, već su relativno česte u praksi rada upravnih organa. U takvim situacijama se mogu pokrenuti upravni sporovi zbog povrede prava na pristup informacijama. Podnosilac zahteva za pristup informacijama po čijem zahtevu organi uprave nisu odgovorili, niti odreagovali, može podnošenjem tužbe upravnom sudu tražiti zaštitu povređenog prava. Uz tužbu se prilaže kopija zahteva u upravnom postupku, žalba u upravnom postupku i kopija zahteva o naknadnom traženju da se odluči o zahtevu, sa dostavljenim dokazima da su ovi akti predati tuženom organu.³²⁸ Upravni spor se pokreće nakon što su iscrpljene mogućnosti ostvarivanja prava u upravnom postupku i nakon što postane jasno da se proklamovano pravo ne može ostvariti na drugi brži i jednostavniji način. U ovim sporovima, tužen je organ koji poseduje informaciju od javnog značaja, a odbija je dostaviti tražiocu informacija. To je organ koji nije odlučio po zahtevu stranke, odnosno ćtao je na zahtev za pristup informacijama, kao i organ čijim se konačnim upravnim aktom odbija zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.³²⁹

Zaštita prava na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, sudskim putem pred upravnim sudom postoji i u drugim državama nastalim raspadom SFRJ. U Republici Hrvatskoj, zakonom je propisano pravo na zaštitu ovog prava u postupku pred upravnim sudom. Prema raspoloživim podacima, ovo pravo se u praksi koristi retko.

³²⁷ Videti: Presudu Upravnog suda: U-4208/12, od 31.01.2013. godine, i Presudu Upravnog suda 20 U-14583/15, od 10.12.2015. godine i druge.

³²⁸ Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu, izdanje Misije OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2013, str. 104.

³²⁹ Ibidem

Podaci iz sudske prakse Upravnog suda Hrvatske, pokazuju da postoji nekoliko sudskih odluka u postupcima vođenim radi zaštite prava na pristup informacijama.³³⁰

Pored sve veće uloge i značaja sudskih instanci u zaštiti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, intencija u zaštiti ovih prava treba da bude zaštita od strane upravnih organa ili nezavisnih tela osnovanih za zaštitu ovih prava. Tek ukoliko se pred tim organima ne ostvari pravo na pristup informacijama, onda treba posezati za sudskom zaštitom, prvenstveno zaštitom od strane upravnih sudova. Tražilac informacije, kome je ta informacija uskraćena i nakon intervencije nezavisnih državnih organa ili drugih državnih organa koji su propisima određeni za takvu vrstu aktivnosti, mogu se obratiti sudu za zaštitu prava na pristup informacijama. U sudskom postupku tužbom podnetom upravnom sudu može se tražiti poništaj rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja koji je postupajući po žalbi u upravnom postupku doneo odluku kojom se ne odobrava pristup traženim informacijama.³³¹ Postoji takođe, mogućnost zaštite ovog prava u prekršajnom postupku od strane prekršajnih sudova, gde tuženi nije Poverenik već organ javne vlasti koji je neosnovano uskratio slobodan pristup informacijama od javnog značaja ili je postupao suprotno odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.³³²

Svakodnevna praksa je pokazala da nezavisni organi ostvaruju veću delotvornost u omogućavanju pristupa traženim informacijama od sudskih organa. Prevažodno iz razloga kompetentnosti i zakonom jasno definisanih ovlašćenja i procedura. Njihova nezavisnost ne podrazumeva da su odvojeni od države, već naprotiv u pitanju su državni organi koji nisu pod direktnim uticajem izvršne vlasti, već imaju izvesnu samostalnost i nezavisnost u odnosu na nju. Zakon propisuje njihove nadležnosti i procedure za postupanje u situacijama kada je

³³⁰ Škorić Vanja, *Pravo na pristup informacijama javnog sektora – sudska praksa i inovacije HKJU-CCPA*, Zagreb, 2012, br. 3, str. 962. Prema ovom izvoru postoji mali broj ove vrste sporova pred Upravnim sudom Hrvatske, a u bazi sudske prakse ovog suda nalazi se samo nekoliko odluka u vezi sa pravom na pristup informacijama. Poslednja od tih odluka datira iz 2008. godine. Za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.upravnisudrs.hr/praksa/frames.php>.

³³¹ *Sudski postupak pred Upravnim sudom u predmetu 1 U-4208/2012, vođen po tužbi tužioca iz Niša protiv Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije, radi poništaja njegovog rešenja broj 07-00-00305/2012-03, donetog 05.03.2012. godine; postupak pred Upravnim sudom pod brojem 19 U-933/14, vođen po tužbi tužioca iz Beograda protiv tuženog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republike Srbije, radi poništaja njegovog rešenja broj 07-00-00314/2013-03, donetog 21.03.2014. godine, i dr.*

³³² *Za više informacija pogledati i uporediti: Presuda Prekršajnog suda u Beogradu, od 01.12.2010. godine, u predmetu vođenim pod brojem 32 Pr. 310228/10; Presuda Prekršajnog suda u Beogradu, od 18.07.2011. godine, u predmetu vođenom pod brojem 75 Pr 101511/11; Presuda Višeg prekršajnog sud, od 11.06.2013. godine, u predmetu vođenim pod brojem 1 Prž 12639/2013, kojom se delimično uvažava žalba i preinačuje presuda Prekršajnog suda u Beograd 15 Pr 165031/2012, i dr.*

onemogućen pristup traženim informacijama od javnog značaja u posedu organa vlasti. Pored aktivnosti propisuju se i rokovi za njihovo preduzimanje, te mogućnosti ako se propisani rokovi ne ispoštuju. Ovakva rešenja pokazuju zavidan nivo efikasnosti. Kao državnim organima, omogućena im je asistencija drugih državnih organa u situacijama kada se ne postupi po njihovim nalogima.

10.1. DOSTUPNOST INFORMACIJA OD JAVNOG ZNAČAJA U ODLUKAMA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Sudska zaštita u slučaju povrede prava na dostupnosti informacija od javnog značaja je najizraženija u presudama Evropskog suda za ljudska prava. Taj sud sa sedištem u Strazburu, oformljen je od strane Saveta Evrope, na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima i protokola broj 11 uz ovu Konvenciju,³³³ ustanovljen je kao konstantan sa permanentnim zasedanjima. Svaka zemlja članica Saveta Evrope imenuje sudiju koji ne predstavlja zemlju već deluje samostalno u ime suda. Praksa ovog suda poznaje veći broj slučajeva, odnosno predmeta koji su pokretani i vođeni zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Karakteristika sudskih postupaka za zaštitu prava na dostupnost informacija vođenih pred ovim sudom jeste da su u početku donošene odluke kojima su odbijani zahtevi. To iz razloga jer je tumačeno kako ne postoji povreda člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima u slučajevima koji su pokretani zbog zabrane pristupa informacijama. Poznati slučaj u kome je sud zaključio da nije bilo kršenja člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima jeste Gaskin protiv Ujedinjenog kraljevstva, u kom je presuda doneta 7. jula 1989,

³³³ Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby CETS No.: 155, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=8&NT=155>, stranici pristupljeno 16.12.2014. godine.

serija A br. 160.³³⁴ Predmetni postupak se odnosio na predstavku podnetu zbog odbijanja da se njenom podnosiocu dopusti uvid u dosije koji su lokalne vlasti vodile o njemu dok je bio maloletnik koji je bio poveren na staranje. U pravnoj literaturi se često navodi predmet Guerra i drugi protiv Italije, odluka od 19. februara 1998, Zbornik 1998-I.³³⁵ U tom predmetu, Sud zaključuje da se član 10. ne može primeniti povodom predstavke kojom su se podnosioci žalili da država nije obavestila stanovništvo o postojećim rizicima i merama koje treba preduzeti u slučaju nesreće u obližnjoj hemijskoj fabrici. Sličan epilog imaju postupci vođeni od strane Komisije pod brojem 26633/95, Bader protiv Austrije ili u postupku vođenim pod brojem 27881/95, Nurminen i drugi protiv Finske.³³⁶ Ti postupci su se odnosili na pristup informacijama vezanim za pristupanje Austrije i Finske Evropskoj uniji.

U vezi sa napred navedenim i nekim sličnim sudskim predmetima, odnosno tadašnjom sudskom praksom u vezi sa pitanjem, tj. postupcima za omogućavanje pristupa informacijama od javnog značaja, Komisija je 1996. godine, ustanovila da član 10. ne jemči pojedincima pravo da ih javne vlasti informišu o stvarima od javnog interesa. Sličan ili istovetan trend u postupcima vođenim pred ovim sudom zbog slobodnog pristupa informacijama, sud je zadržao i u godinama koje su usledile. Jedan u nizu takvih predmeta jeste slučaj iz juna meseca 2004. godine, u postupku Sirbu protiv Moldavije, br. 73562/01, 73565/01, 73712/01, 73972/0173973/01.³³⁷ Sud je u ovom slučaju potvrdio svoju sudsku praksu u vezi pristupa informacijama jer je ocenio da se nekoj državi ne može nametnuti pozitivna obaveza da u službenom listu objavi tajne podatke i zbog toga je neprihvatljivim proglašen motiv podnosioca predstavke.

Evropski sud za ljudska prava je po prvi put u svojim odlukama direktno zauzeo stav da je pravo na slobodan pristup informacijama zaštićeno članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima u presudi broj 37374/05, od 14.09.2009.godine.³³⁸ To se desilo u već

³³⁴ Videti i uporediti za više informacija: Joksimović, Vladan, urednik, *Dosije o ljudskim pravima br. 1a, Sudska praksa u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope, kancelarija u Beogradu, 2006, str. 54.*

³³⁵ *ibidem*

³³⁶ *Ibidem, str. 55.*

³³⁷ *Ibidem, str. 56.*

³³⁸ Videti: *Tarasasag Szabadsagjogokert v. Hungary, postupak vođen pred Evropskim sudom za ljudska prava pod brojem 37374/05, presuda doneta 14.aprila 2009. godine, op. cit.*

pominjanom predmetu koji je pokrenut po zahtevu Mađarskog saveza za građanske slobode protiv Republike Mađarske, koji je uspešno okončan u korist predlagača. Sud je po prvi put doneo odluku kojom je zauzeo stav da je pravo na slobodan pristup informacijama zaštićeno članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. O promeni stava suda u odnosu na slobodan pristup informacijama u svetlu člana 10. Konvencije, rečeno je u obrazloženju presude, uz podsećanje da njegove ranije odluke stoje na drugačijem stanovištu koje je bazirano na zaključku kako je teško iz Konvencije izvesti opšte pravo na pristup informacijama od javnog značaja. Uz navedeno obrazloženje stoji i konstatacija kako je sud u skorije vreme napredovao u pravcu šireg tumačenja slobode na prijem informacija i priznavanje prava na pristup informacijama.³³⁹ Navedena odluka je bitna jer je Evropski sud za ljudska prava zauzeo stav da je članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima zaštićeno pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, usled čega će budući slični slučajevi biti rešavani na istovetan ili sličan način, te da se to pravo može ograničavati samo iz razloga propisanih zakonom koje treba restriktivno tumačiti.

Iz prakse Evropskog suda za ljudska prava proizlazi da se u njegovim odlukama pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti ne štiti tako često, niti se štiti direktno. Kada se ovo pravo štiti odlukama ovog suda to se uglavnom čini kroz zaštitu drugih prava predviđenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, i to po pravilu kroz pravo na privatni i porodični život ili pravo na pravično suđenje. Presude ovog suda ne priznaju izričito da pravo na slobodan pristup informacijama proizlazi iz slobode izražavanja.³⁴⁰ Međutim, uprkos tome iz obrazloženja sadržanog u većini presuda ovog suda koje su novijeg datuma, tj. posle presude u slučaju Mađarske unije za građanske slobode protiv Mađarske, proizlazi da je ovo pravo obuhvaćeno ili zaštićeno posredno kroz odredbu člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, kroz zaštitu slobode izražavanja. Analiziranje obrazloženja predmetne sudske odluke pokazuje da je sud zaključio da se zadiranje u slobodu izražavanja stranke koja je uputila pritužbu ne može smatrati neophodnom u demokratskom društvu usled čega je došlo do kršenja člana 10. Konvencije, pa samim tim i prava na pristup informacijama.³⁴¹ Sud svojim odlukama po pravilu nastoji da

³³⁹ *ibidem*

³⁴⁰ Milenković, *Dejan, Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, op. cit. str. 30.*

³⁴¹ *Ibidem, str. 37.*

podnosiocu predstavke omogućiti pristup traženim informacijama, ali da pri tome zaštiti i interese treće strane, kao što je učinjeno u slučaju *Odievere protiv Francuske*.³⁴² Pri tom, nastoji se zaštititi interes drugih pojedinaca, a istovremeno i opšti interes.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja štiti se u značajnoj meri i u postupcima pred Sudom pravde Evropske unije. Međutim, postupci pred tim sudom su ograničenog dometa jer su dostupni zemljama i građanima članicama Evropske unije. U vezi sa predmetom ovog istraživanja, izdvaja se presuda u predmetu *Švedska i Turko protiv Saveta i Komisije*, vođenim pod brojem C-35/09. Sud je presudio u korist slobodnog pristupa informacijama u posedu organa vlasti, navodeći u presudi da objavljivanje dokumenata o savetima pravne službe institucija Evropske unije, povećava transparentnost i jača demokratsko pravo građana.³⁴³ Naravno i na drugim krajevima sveta postoji sudska praksa zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Posebno je značajna i obimna praksa američkih sudova. Na američkom kontinentu značajna je presuda *Među-američkog suda za ljudska prava u predmetu Klod Rejes i drugi protiv Čilea* iz 2006. godine, kojom je priznata sloboda pristupa informacijama kao ljudsko pravo izvedeno iz slobode mišljenja i izražavanja. Tom presudom sud zaključuje da je država narušila pravo na slobodu mišljenja i izražavanja utvrđenu članom 13. Američke konvencije.³⁴⁴

³⁴² *Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Odievere protiv Francuske doneta 13.02.2013. godine, op. cit.*

³⁴³ *Videti za više informacija na internet stranici: http://www.ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c39_en.pdf, stranica posećena 12.02.2015. godine.*

³⁴⁴ *Milenković, Dejan, Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, op. cit. str. 37-39.*

10.3. UPRAVNI I SUDSKI POTUPCI ZAŠTITE PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA U REPUBLICI SRBIJI I ZEMLJAMA REGIONA

Republika Srbija, slično većini zemalja u regionu poseduju ustavne odredbe o pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti,³⁴⁵ kao i zakonske odredbe koje detaljno regulišu ovu materiju. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je donet 2004. godine, regulisano je ovo pravo u Republici Srbiji dve godine pre nego što je garancija ovog prava našla svoje mesto u najvišem pravnom aktu, Ustavu iz 2006. godine.³⁴⁶ Doneti zakon je od međunarodnih organizacija 2012. godine proglašen za najbolji u konkurencije zakonodavstva u 93 zemlje sveta, ispred zakona Indije i Slovenije.³⁴⁷ Većina drugih država u regionu sadrže takođe kvalitetne ustavne ili zakonske odredbe o slobodnom pristupu informacijama. Pozitivan primer predstavlja Ustav Republike Albanije koji garantuje pored slobode izražavanja i pravo na informisanje, proklamujući da svako ima pravo, u skladu sa zakonom, da mu se omogući pristup informacijama o aktivnostima državnih organa, kao i o licima koji obavljaju državnu funkciju.³⁴⁸

Kvalitetni propisi, odnosno efikasna zakonska rešenja ne znače nužno i odgovarajuću sudsku zaštitu propisanih prava. Nacionalni sudovi u balkanskom regionu, po pravilu nemaju razvijenu sudsku praksu iz ove oblasti. Ova konstatacija se zasniva na dostupnoj literaturi, a u najvećoj meri važi za sudsku praksu Republike Srbije. Shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sudovi imaju svoju ulogu u zaštiti ovog

³⁴⁵ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 98/2006), član 51. stav 2. sadrži odredbu koja glasi: "Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.", dok je stavom prvim ovog člana propisano da svako ima pravo na istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavanje o pitanjima od javnog značaja, a sredstva javnog obaveštavanja su to dužna poštovati.

³⁴⁶ Gajin, Saša, *Razvoj i međusobno usklađivanje normativnih okvira pristupa informacijama od javnog značaja i zaštite tajnih podataka*, op. cit. str. 8.

³⁴⁷ *Ibidem*, str. 9

³⁴⁸ Član 22. i član 23. Ustava Republike Albanije, za više informacija pogledati na internet stranici: http://www.parlament.al/web/Kushtetuta_e_Republikes_se_Shqiperise_e_perditesuar_1150_1.php, stranici pristupljeno 14.04.2015. godine.

prava. Pri tom njihova uloga je dvostruka, u prvoj zajedno sa Poverenikom obezbeđuju zaštitu ovog prava, a u drugoj vrše kontrolu zakonitosti odluka koje Poverenik donosi po žalbi.³⁴⁹ Dosadašnja praksa ukazuje da postoji manji broj sudskih postupaka od očekivanih imajući u vidu okolnosti da sudovi imaju ulogu da štite ovo pravo zajedno sa Poverenikom, a da pored toga vrše i kontrolu Poverenikovih odluka. U vezi sa ovom tematikom, sudska praksa je evidentno vrlo skromna.³⁵⁰ Pored činjenice da nije vođen značajniji broj sudskih postupaka radi zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ističe se i njihova neefikasnost. U vezi sa predmetnim sudskim postupcima, kao uostalom i sa ostalima pojavljuje se problem sporosti tih postupaka, odnosno neprimerene dužine njihovog trajanja. Međutim, po mišljenju Poverenika, situacija se na tom polju znatno popravila posle početka delovanja Upravnog suda. Poverenik ističe da je dužina trajanja sudskih postupaka u vezi sa zaštitom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja bila duža dok je nadležan za odlučivanje u ovim pravnim stvarima bio Vrhovni sud Srbije.³⁵¹

Pregledom sudske prakse, može se zaključiti da se sudskim odlukama, naročito odlukama najviših instanci često potvrđuju odluke Poverenika kao nezavisnog državnog organa. Primer za ovu konstataciju jeste odluka Vrhovnog suda Srbije u predmetu U-4522/07. Odlukom donetom 16. januara 2008. godine, potvrđuje se rešenje Poverenika da se ne radi o informaciji od javnog značaja.³⁵² Odluka Poverenika je potvrđena i u predmetu Vrhovnog suda Srbije U-7861/07. U tom predmetu, doneta je 31.10.2007. godine, odluka da se potvrđuje zaključak Poverenika kojim se konstatuje kako se ne radi o informaciji od javnog značaja. Poverenik zaključkom konstatuje kako je u predmetnom slučaju informacija tražena od privrednog subjekta na koga se ne odnose odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, te iz tog razloga nije moguće obezbediti pristup traženim informacijama.³⁵³ Naravno, da postoji i mnoštvo odluka koji ne idu u prilog ovakvog zaključka, i to prevashodno odluka nižih instanci. To je često i primer u odlukama Upravnog suda.

³⁴⁹ Šabić, Rodoljub, *Zaštita prava na slobodan pristup informacijama prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, op. cit. str. 64.

³⁵⁰ *Ibidem*, str. 69.

³⁵¹ *Ibidem*

³⁵² Milenković, Dejan, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, op. cit. str. 58.

³⁵³ *Ibidem*, str. 65.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja štiti se u postupku pred Upravnim sudom koji štiti ovo pravo kad je ugroženo ili uskraćeno nezakonitim postupanjem organa javne vlasti. Sudska praksa pokazuje različitost donetih sudskih odluka, kako onih kojima se potvrđuju odluke Poverenika, tako i onih suprotnih. Mnoštvo je primera iz sudske prakse Upravnog suda da se presudom odbija tužbeni zahtev. Obrazloženja za donošenje takvih odluka su različita, ali često se baziraju na zaključku da tražene informacije ne predstavljaju informacije od javnog značaja.³⁵⁴ Slično tome, često sudske odluke sadrže obrazloženje bazirano na tome kako se ne radi uopšte o informaciji, pa samim tim nije reč o informaciji od javnog značaja.³⁵⁵ Postoje i drugi osnovi za donošenje presuda kojima se tužbeni zahtev odbija ali su manje značajni i ređi od navedenih. Uočljivo je iz sudske prakse da su mnogobrojne situacije kada sud rešenjem obustavlja postupak. Do toga najčešće dolazi u potupcima pokrenutim po tužbi usled takozvanog ćutanja administracije.³⁵⁶ Naime, tokom postupka po tužbi pred Upravnim sudom, Poverenik kao tuženi često naloži organu javne vlasti da postupi po zahtevu tužioca usmerenom na pristup informacijama, ili organ javne vlasti naknadno odluči pozitivno po zahtevu tužioca usled čega prestaje potreba za vođenjem sudskog postupka.

Praksa zemalja regiona ukazuje na sličnosti. Najveći problem korisnicima prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj i dalje predstavlja dugotrajnost postupka pred Upravnim sudom.³⁵⁷ Iako je zakonom propisana hitnost postupka, vreme odlučivanja o pojedinoj tužbi u proseku iznosi između šest i osam meseci.³⁵⁸ Pregledom odluka Upravnog

³⁵⁴ Presuda Upravnog suda 1 U-4208/12, od 31.01.2013. godine, u obrazloženju presude se između ostalog navodi da predmet tužiočevog zahteva nisu informacije sadržane u dokumentu koji je u posedu organa javne vlasti, te da je informacija od javnog značaja, u smislu predmetnog zakona, informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

³⁵⁵ Presuda Upravnog suda 4 U-11235/15, od 15.01.2016. godine, gde sud u obrazloženju presude, između ostalog ističe kako tuženi ne traži informaciju već mišljenje ili izjašnjenje, što ne predstavlja informaciju od javnog značaja u smislu člana 2. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

³⁵⁶ Rešenje Upravnog suda 5 U-12794/14, od 07.05.2015. godine, kojim se postupak obustavlja jer je organ javne vlasti naknadno postupio po zahtevu tužioca, a nakon naloga Poverenika. Po dostavljanju odluke organa javne vlasti po zahtevu tužioca, usled naloga Poverenika, sud je dao rok tužiocu od 15 dana da se izjasni da li je zadovoljan dobijenim aktom kojim je postupljeno po njegovom zahtevu, a budući da on nije odgovorio u za to ostavljenom roku, sud je rešenjem obustavio postupak. Rešenjem Upravnog suda 6 U-16010/14, od 07.05.2015. godine, postupak se obustavlja jer je tužilac podneskom obavestio sud da odustaje od tužbe nakon što je Poverenik zaključkom odlučio o žalbi tužioca.

³⁵⁷ Škorić, Vanja, Pravo na pristup informacijama javnog sektora – sudska praksa i inovacije, op. cit. str. 962.

³⁵⁸ *ibidem*

suda objavljenih u biltenu ili na internet portalu uočava se kako se u većini slučajeva donosi odluka kojom se odbija tužbeni zahtev koji u osnovu ima omogućavanje pristupa odnosno dobijanju informacija od javnog značaja. Obrazloženja odluka o odbijanju tužbenog zahteva su slične sadržine kao u odlukama Upravnog suda Republike Srbije. Često se kao razlog navodi kako nije u pitanju informacija od javnog značaja, bilo da je to usled tvrdnji da su tražene informacije proglašene tajnom,³⁵⁹ ili su one nedostupne iz razloga što su iste zaštićene kao intelektualno vlasništvo.³⁶⁰ Ređe su situacije kada se odlukom suda usvaja tužbeni zahtev. Tada se tražiocu omogućava pristup informacijama, oglašavanjem da je ništava odluka organa javne vlasti kojima je tražiocu uskraćen pristup traženim informacijama. U praksi sudova, bar u onim presudama koje su dostupne u objavljenim publikacijama, takve odluke su u manjini. Pozitivan primer predstavlja presuda Upravnog suda Crne Gore iz 2006. godine,³⁶¹ kojom se poništava rešenje Agencije za nacionalnu bezbednost kao organa javne vlasti kojom je odbijen zahtev tražioca za dostavu podataka o broju zaposlenih po sektorima u Agenciji za nacionalnu bezbednost.

Svakodnevna praksa ukazuje na poteškoće u vezi dostupnosti informacija od javnog značaja, uključujući neažurnost i neefikasnost institucija. Postojeće poteškoće ipak ne umanjuju dostignuće koje je poslednjih deceniju, dve ostvareno na polju dostupnosti informacija od javnog značaja. Kako bi ovo pravo predstavljalo otelotvorenje slobode obasjavajući vidike u ostvarivanju drugih ljudskih prava neminovno je redukovanje izuzetaka prilikom njegove primene. Istovremeno, potrebna je dodatna edukacija pojedinaca o postojanju i značaju ovog prava radi buđenju svesti. Samo samosvestan i edukovan pojedinac može doprineti društvenoj zajednici u njenoj demokratizaciji koja se manifestuje u obimu i stepenu slobode svakog pojedinca. Ta sloboda se između ostalog izražava u slobodnom pristupu informacijama u posedu organa javne vlasti.

³⁵⁹ Presuda Upravnog suda Hrvatske Us-8284/2011-4

³⁶⁰ Presuda Upravnog suda Hrvatske Us-34161/2010-4

³⁶¹ Presuda Upravnog suda crne Gore U br. 551/2006, od 11.10.2006.

III ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

1. SLIČNOSTI I RAZLIKE IZMEĐU POJMOVA PRIRODE I ŽIVOTNE SREDINE

Priroda je nastala i gradila se kroz milenijumske procese koji još uvek traju i utiču na formiranje njenog sadašnjeg izgleda. Ti razvojni procesi nisu u potpunosti istraženi, još uvek postoje nepoznanice oko vremena i procesa nastanka prirodnih vrednosti. Nepoznanice koje su prisutne i postoje po pitanju zakonomernosti njenog nastanka i razvoja, određeni autori nadomešćuju opisnim odrednicama i naučnim pretpostavkama uz koje idu formulacije kako je priroda stvorena sadejstvom materije i energije, te kako ona poseduje sposobnost regeneracije i nadgradnje usled koga se njeni elementi iznova rađaju i obnavljaju u istom ili sličnom pojavnom obliku, najčešće u periodičnim ciklusima. Primeri za cikluse jesu izmene godišnjih doba koja se međusobno smenjuju uz određena preklapanja. Neki prirodni ciklusi funkcionišu sa manjim odstupanjima, dok kod drugih postoje veće amplitude izmena i nepredviđenih dešavanja. Primeri za opšte poznate prirodne cikluse jesu prelasci dana u noć, odnosno noći u dan, zatim ciklusi plime i oseke, sunca i meseca, kao i drugi poznati ili manje poznati periodični prirodni ciklusi ili periodična prirodna dešavanja.

Osnovna razlika između pojmova prirode i životne sredine, manifestuje u činjenici da je priroda uži i jezgrovitiji pojam. Analitički posmatrano, veće su razlike nego li sličnosti koje su među njima evidentne. Najznačajnija razlika se ogleda u tome što je priroda produkt milenijumskih geoloških i drugih prirodnih procesa nezavisnih od ljudskog uticaja, dok su životnom sredinom obuhvaćeni ne samo prirodni procesi karakteristični za pojam prirode, već i procesi pod ljudskim uticajem. Priroda je nastala kao produkt milenijumskih procesa, nezavisno od ljudskih ruku i izvan čovekovog domašaja. Priroda je uži termin od životne sredine, odnosno od termina okruženja ili prirodnog okoliša.³⁶²

³⁶² Črnjar, Mladen, *Ekonomika i politika zaštite okoliša, Ekonomski fakultet sveučilišta u Rijeci i Glosa, Rijeka, 2002, str. 20.*

Poistovećivanje ovih pojmova, naročito postoji u situacijama kada se govori o zaštiti životne sredine. Često se u tim situacijama misli na zaštitu prirode, odnosno elemenata koji je sačinjavaju. Kako je u pitanju uži pojam, tako su i mehanizmi zaštite užeg dometa. Bilo bi korisnije, verovatno i ispravnije govoriti isključivo o zaštiti životne sredine jer štiteći nju, istovremeno se štiti priroda. Pod zaštitom prirode se podrazumeva niz mera i aktivnosti usredsređenih na sprečavanje oštećenja prirode, prirodnih vrednosti i prirodne ravnoteže.³⁶³ Zaštitni objekt kod zaštite životne sredine je širi i obuhvatniji jer pored prirode štiti i stvorene vrednosti. Zaštita prirode ima za cilj sprečavanje oštećenja prirode, prirodnih vrednosti i prirodne ravnoteže, a to se postiže očuvanjem prirode. Očuvanje prirode je niz mera i aktivnosti koje se sprovode radi zaštite ili obnavljanja prirodnih staništa i populacija divljih vrsta u cilju očuvanja njihovog povoljnog stanja, prirodnih ekosistema i predeone raznovrsnosti.³⁶⁴

Objekat zaštite je voda, vazduh, zemljište, ali i drugi elementi od kojih je satkana priroda. Štiteći prirodu štite se i produkti ljudskog stvaralaštva koji nadograđeni na prirodu i njene elemente sačinjavaju životnu sredinu. Oduvek je čovek nastojao prilagoditi prirodu svojim potrebama na način da prirodna bogatsva preuzme, obradi ili doradi, te ih na taj način učini pogodnim za sopstvenu potrošnju ili u proizvodnji drugih vrednosti. “Čovek je svojim postojanjem na planeti Zemlji započeo proces oblikovanja i prilagođavanja prirodnog okoliša svojim potrebama i željama.”³⁶⁵ Od početnih etapa razvoja čovečanstva, sve do procvata industrijalizacije, taj proces oblikovanja i prilagođavanja nije dovodio do težih posledica po prirodno okruženje. Taj trend je bitno izmenjen naglim širenjem i brzim razvojem elektrifikacije, industrijalizacije, i posebno procvatom prerađivačkih industrija i moćnih energetske postrojenja, nakon čega, naročito od druge polovine dvadesetog veka, dolazi do masovnog zagađivanja i uništavanja zemljine flore i faune.

³⁶³ Član 3. stav 1. tačka 24) Zakona o zaštiti prirode (“Službeni glasnik RS”, br. 36/09, 88/10,91/10 i 14/16).

³⁶⁴ Član 3. stav 1. tačka 44) Zakona o zaštiti prirode (“Službeni glasnik RS”, br. 36/09, 88/10,91/10 i 14/16). Zakonom je u istom članu, tačka 45) definisan i pojam oštećenja prirode pod kojim se podrazumeva pojava nastala usled menjanja prirodnih procesa u tolikoj meri da je narušena prirodna ravnoteža ili su uništene prirodne vrednosti. Oštećenje prirode može biti prouzrokovano prirodnim ili veštačkim procesima, pojavama i nepogodama kao što su klizišta, odroni, zemljotresi, poplave požari itd.

³⁶⁵ Črnjar, Mladen, Črnjar, Kristina, op. cit. str. 580.

2. POJAM ŽIVOTNE SREDINE

Životna sredina je kompleksan pojam koji obuhvata prirodu i njeno okruženje, osnovne prirodne elemente, i to vazduh, vodu, zemlju, ali i energiju, materijalna dobra, kulturnu baštinu kao deo okruženja koje je svojim umom i radom stvorio čovek. Nju istovremeno sačinjavaju i razni objekti, naselja i infrastruktura koje je izgradio čovek.³⁶⁶ Životna sredina je javna vrednost, a kao takva ne isključuje postojanje prava pojedinaca na adekvatnu životnu sredinu.³⁶⁷ Neotuđivi deo životne sredine je čovek koji deli njenu sudbinu, ali i koji svojim delovanjem utiče na životnu sredinu, najčešće nanoseći joj štetu, zagađujući je i uništavajući. Čovek je od nastanka neraskidivo povezan sa prirodom koja ga okružuje,³⁶⁸ zbog čega je njegov vitalni interes opstanak i očuvanje životne sredine, a to se najlakše postiže harmoničnim i skladnim odnosom čoveka prema prirodi. Kad nestane skladnog odnosa sa prirodom, nastupa zagađenje i uništavanje životne sredine.

Životna sredina podrazumeva postojanje ravnoteže koja izčezava povećanjem ljudske populacije, enormnim uvećanjem proizvodnje i prekomernom potrošnjom, te kao posledica svega toga nekontrolisanim odlaganjem ogromnih količina raznovrsnog otpada. Gomilanje otpada i njegovo nekontrolisano odlaganje nanosi štetu životnoj sredini. Tokom dvadesetog veka, pojavljuju se i opasni otpadi poput hemijskih, bioloških ili radioaktivnih. Radioaktivni otpad se ističe kao posebno opasan zbog enormno dugog perioda raspada i dugotrajnih štetnih posledica. Opasnost od ove vrste otpada se konstantno povećava porastom broja nuklearnih elektrana, uređaja ili aparata koji u svom radu koriste

³⁶⁶ Bjelajac, Željko, Počuča, Milan, Marković, Miloš; *Politika EU u oblasti zaštite životne sredine s osvrtom na krivično-pravne aspekte i ulogu porodice u razvoju ekološke svesti*, Strani pravni život 3/2012, Beograd, 2012, str. 540.

³⁶⁷ Odluka Ustavnog suda Češke Republike US 70/97, od 10.07.1997. godine, - Odluka je bazirana na članu 35. Češke Povelje o temeljnim pravima i slobodama kojim se garantuje pravo na adekvatnu životnu sredinu i pravovremene informacije o njenom stanju. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.nalus.usoud.cz>, stranici pristupljeno 11.12.2014. godine.

³⁶⁸ Bjelajac, Željko, Počuča, Milan, Marković, Miloš; *Politika EU u oblasti zaštite životne sredine s osvrtom na krivično-pravne aspekte i ulogu porodice u razvoju ekološke svesti*, op. cit. str. 540.

radioaktivne izvore, odnosno materije ili materijale koji emituju jonizujuća zračenja.³⁶⁹

Kao protivteža povećanju zagađenju i pojavi novih materija ili oblika zagađenja, nužno je ojačavati pravne instrumente zaštite. Pravni okvir zaštite mora biti funkcionalan i efikasan. To podrazumeva njegovo ažuriranje i doslednu implementaciju u praksi. Preventivne mere za sprečavanje zagađivanja su prioritet, ali ako one ne postoje ili ne daju željene rezultate, tada se primenjuju pravni instrumenati i mere represivnog karaktera radi sprečavanja zagađivanja ili otklanjanja štetnih posledica. Uporedo sa postojanjem i primenom pravnih instrumenata, nužno je uvođenje tehnologija koje neće zagađivati okoliš ili će zagađivanja svesti na minimum. Podjednako je bitna realizacija opšte prihvaćene strategije održivog razvoja,³⁷⁰ kojom se želi postići uravnotežen ekonomski rast i razvoj uz istovremeno očuvanje prirode, njenog bogatstva i postojećeg biodiverziteta. To je jedno od opšte prihvaćenih međunarodnih ekoloških načela koje se naročito potencira od strane Evropske unije koja ga ističe na prvom mestu unutar pitanja načela zaštite životne sredine. Ugovor o Evropskoj uniji³⁷¹ propisuje da se ekonomski rast i stabilnost cena moraju postići i uskladiti sa visokim stepenom zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine.

3. UZROCI UGROŽAVANJA I ZAGAĐENJA ŽIVOTNE SREDINE

Brojni i raznovrsni uzroci dovode do zagađenja i oštećenja životne sredine, a mnogi od njih su povezani sa ljudskim faktorom. Nemaran odnos čoveka prema prirodi i njenom okruženju često proizvodi fatalne posledice po postojeću floru i faunu. Zagađenje

³⁶⁹ Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 93/12), u članu 3. st. 1. tačka 14) daje definiciju jonizujućih zračenja: "jonizujuća zračenja jesu elektromagnetska ili čestična zračenja koja mogu da proizvedu jone i prouzrokuju štetne efekte po život i zdravlje ljudi i životnu sredinu."

³⁷⁰ Održivi razvoj je uspostavljen Deklaracijom UN o životnoj sredini i održivom razvoju donete na međunarodnoj Konvenciji održanoj u Rio de ženeiru 1992. godine, koja sadrži 27 principa, a na čijim osnovama je uspostavljena kao organ Ujedinjenih Nacija Komisija za održivi razvoj, sa zadatkom da prati aktivnosti započete na tom samitu u Riju. Komisija za održivi razvoj se sastaje jedan put godišnje u sedištu Ujedinjenih nacija sa razmatranjem različitih ekoloških tema i problema, a između ostalog predlaže strategiju održivog razvoja. Istovremeno postoje i nacionalne strategije održivog razvoja, tako postoji i Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 57/08).

³⁷¹ Ugovor o Evropskoj uniji, članom 3. propisuje da "Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Ona će raditi u cilju održivog razvoja Evrope koja se zasniva na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj socijalnoj tržišnoj ekonomiji koja teži visokom stepenu zaposlenosti i društvenom napretku i visokom stepenu zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Unija podstiče naučni i tehnološki napredak."

prouzrokovano ljudskom rukom je nastalo usled neodgovornog ljudskog odnosa prema prirodnim vrednostima, a kao posledica proizvodnog ili potrošačkog ciklusa na način da tehničko-tehnološki procesi stvaraju otpadne supstance koje se nekontrolisano ispuštaju. Pored otpadnih supstanci postoje viškovi, odnosno materije koje nisu upotrebljive, a nastaju tokom proizvodnih i prerađivačkih procesa zbog zastarelih i nedovoljno efikasnih tehnologija ili ljudskih grešaka u rukovanju. Viškovi se češće stvaraju potrošnjom stvorenih vrednosti kao supstance koje se ne iskoriste, a kojima ističe rok upotrebe ili prestane potražnja za njima. Viškovi vremenom postaju otpadi koji zagađuju životnu sredinu.

Čovek nije jedini, niti isključivi zagađivač jer postoje i brojni drugi izvori zagađenja, ali njihovo dejstvo je manjeg obima i stepena opasnosti. Osim ljudskih aktivnosti koje imaju za posledicu zagađenje životne sredine, postoje brojni prirodni uzročnici, posebno pojave poput poplava, zemljotresa, erupcija vulkana ili nekih drugih prirodnih pojava. U zavisnosti od uzroka i vrste zagađenja prirodnog ekosistema, sve uzročnike možemo podeliti na dve primarne kategorije:³⁷²

- antropogeni
- prirodni uzročnici

Osnovna razlika između antropogenih i prirodnih uzročnika je u tome što prirodni nastaju usled prirodnih procesa izazvanih prirodnim silama ili kosmičkim delovanjima, dok antropogeni uzročnici zagađenja nastaju čovekovim aktivnostima ili u vezi sa njima. Tako se među najznačajnije antropogene uzročnike zagađenja životne sredine ubrajaju:³⁷³ enorman porast ljudske populacije ekspanzija industrijske, energetske, saobraćajne, poljoprivredne i svih drugih organizovanih ljudskih aktivnosti kojima se oštećuje i zagađuje životna sredina. Iz mnoštva antropogenih uzročnika izdvajaju se stanovništvo i urbanizacija, poznati kao populacijska bomba,³⁷⁴ zatim industrija i energetika, transport i saobraćaj, neumereno gomilanje otpadnih materija, kao i poljoprivreda koja se ne može zamisliti bez upotrebe pesticida i raznovrsnih bioloških i hemijskih preparata.

Svi pokazatelji i nezavisna istraživanja ukazuju da su čovek i njegove aktivnosti

³⁷² Črnjar, Mladen, *op. cit.* str. 25-27.

³⁷³ *Ibidem*, str. 27.

³⁷⁴ Nakić, Zoran, *Geologija okoliša, Zagreb, 2010, str. 4.*

najveći zagađivač prirode i najveća opasnost po njen opstanak ili očuvanje. Svi napred navedeni razlozi zagađenja, nastali su usled nekontrolisanog ljudskog uticaja na životnu sredinu. Do toga je došlo svesnim, nemarnim čovekovim postupanjem na štetu životne sredine. Postoje takođe uzroci zagađenja koji nisu produkt ljudskog uma, niti ljudskih ruku. Ti uzročnici odvajkad postoje i često imaju katastrofalne posledice po prirodu i njeno okruženje. Oni su produkt prirodnih sila i nastaju usled prirodnih zakonomernosti. Najčešći prirodni uzročnici³⁷⁵ zagađenja jesu zemljotresi, poplave, erozije tla, vulkanske erupcije i slični, prirodnim silama izazvani događaji, nastali izvan domašaja i volje čoveka.

Nezavisno od toga da li su zagađenja izazvana prirodnim pojavama ili ljudskim nemarom i nesvesnim aktivnostima, svima je zajedničko štetno dejstvo po prirodu i njeno okruženje. Sva zagađenja utiču štetno na čoveka i njegov organizam, a posebno ona koja se manifestuju kroz zagađenja vazduha ili vode. Ona se mogu prouzrokovati gasovitim, tečnim ili čvrstim materijama, a njihov stepen zavisi od stepena otrovnosti i štetnosti materija koje predstavljaju zagađivače.³⁷⁶ Zagađenja vazduha su prouzrokovana nedozvoljenim emisijama u vazduh³⁷⁷ usled rasprostranjenosti industrijske i prerađivačke proizvodnje i porasta ljudske populacije, kao i zbog sve učestalijih ekoloških incidenata, poput havarije nuklearnih postrojenja u Černobilju ili Fukušimi.³⁷⁸ Intenzitet oštećenja vazduha putem zagađenja se konstantno, progresivno uvećava zbog svih napred označenih faktora.

4. POSLEDICE ZAGAĐENJA ŽIVOTNE SREDINE

Posledice zagađenja su već svakodnevno vidljive, na njih nailazimo na svakom koraku počevši od onih uslovno govoreći sitnijih koje se manifestuju u prljavim ulicama i parkovima, pa do sve uočljivijih klimatskih promena. Neodgovorno ljudsko postupanje u

³⁷⁵ Črnjar, Mladen, *op. cit.* str. 43.

³⁷⁶ Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Beograd, 2007, str. 93.

³⁷⁷ Zakon o zaštiti vazduha ("Službeni glasnik RS", br. 36/2009 i 10/2013), tačkom 11, se definiše emisija kao ispuštanje zagađujućih materija u gasovitom, tečnom ili čvrstom agregatnom stanju iz izvora zagađivanja u vazduhu.

³⁷⁸ Havarija na nuklearnom reaktoru u nuklearnoj centrali u Černobilju, tadašnjem SSSR iz 1986. godine i havarija na nuklearnoj centrali u Japanu, Fukušima 2012.godine.

sadejstvu sa drugim faktorima proizvodi štetne efekte koji su doveli do nastupanja ekoloških kriza. Jedna od osnovnih pretpostavki delotvorne zaštite životne sredine jeste razvijanje svesti građana o njenom značaju i nužnosti zaštite. Ekološka svest se razvija kroz porodično vaspitanje i obrazovni sistem. Za taj proces nije dovoljan samo sistem obrazovanja, već je potrebno učešće drugih institucionalnih mehanizama. Očuvanje životne sredine nema alternative, za ostvarenje tog cilja se moraju upotrebiti sva institucionalna sredstva. Doprinos se očekuje od svih institucija i pravnih akata, kao što je urađeno Poveljom o osnovnim pravima u Evropskoj Uniji,³⁷⁹ koja već u preambuli zagovara očuvanje okoline i zaštitu potreba budućih generacija kroz princip održivog razvoja. Samo preventivnim aktivnostima se mogu izbeći neželjene posledice i smanjiti štete koje izaziva zagađenje životne sredine.

Posledica zagađenja su sve očiglednije i teže po životnu sredinu, a samim tim i po ljudsku populaciju. Zbog toga je na čoveku odgovornost i teret za promenu i prevazilaženje sadašnjeg alarmantnog stanja. Od njega i njegovih postupaka u najvećoj meri zavisi budući izgled životne sredine i šansa za njeno očuvanje i ozdravljenje. Usled toga, na čoveku je da menja ponašanje u odnosu prema životnoj sredini, a tome prethodi promenu njegove svesti. Neminovno je izbegavaje radnji zagađenja uz istovremeno preduzimanje radnji čišćenja i ozdravljenja prirodnog okruženja. Time će se obezbediti nesmetana evolucija u razvoju prirode i pretpostavke za život čoveka u blagostanju. Blagostanje podrazumeva da čovek živi u saživotu sa svim drugim živim bićima koja žive na ovoj planeti.³⁸⁰ Posledice zagađenja se ogledaju u tome da je već određeni broj biljnih i životinjskih vrsta izumro i nestao, te da postoji veći broj vrsta kojima preči istrebljenje.

Posledice zagađenja su posebno evidentne na rečnim tokovima, jezerima i morima. One se manifestuju na različite načine, najčešće gubitkom njihovih hemijskih ili bioloških svojstava, ponekad do te mere da postaju neupotrebljivi za većinu biljnih i životinjskih vrsta, uključujući i čoveka. Imajući u vidu značaj vode kao izvora života i osnovnog

³⁷⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union (Official Journal of the European Communities C 364/1, - 18.12.2000). Ova Povelja u članu 37. propisuje da u politiku Unije moraju biti uključeni zaštita životne sredine i poboljšanje njenog kvaliteta, a to će biti urađeno u skladu sa principom održivog razvoja. Pod tim se podrazumeva da se ljudske potrebe zadovoljavaju vodeći pri tome računa o potrebama zaštite životne sredine pri čemu se ona štiti ne samo za sadašnje generacije, već treba voditi računa i o potrebama budućih generacija. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, stranici pristupljeno 11.05.2015. godine.

³⁸⁰ Črnjar, Mladen, Črnjar, Kristina, op. cit. str. 60.

elementa za život svih bića očigledna je potreba njenog očuvanja i zaštite od zagađenja. Voda je prirodno okruženje u kom se život razvija. Ona je izvor funkcionisanja ekosistema i biosfere u celini,³⁸¹ a pri tom je najprisutniji element u ljudskom organizmu. Od vode je većinski sazdana naša planeta tako da njeno zagađenje postaje globalni problem. To je možda i dominantan problem biosfere sa pogubnim posledicama po čoveka i celokupan živi svet.³⁸² Voda postaje zagađena kad nastanu znatne promene u njenom fizičko-hemijskom ili biološkom sastavu,³⁸³ do čega najčešće dolazi neodgovornim ljudskim aktivnostima. Opasnost od zagađenja voda, prevashodno svetskih mora je prepoznata pre više decenija kada je ta opasnost postala predmet interesovanja međunarodne javnosti. Od prepoznavanja opasnosti od zagađenja mora, pa do današnjih dana, doneto je više međunarodnih akata radi zaštite okeana i drugih morskih površina,³⁸⁴ ali na žalost bez vidljivih efekata.

Posledice zagađenja se gotovo u istoj meri, sa sličnim negativnim efektima manifestuju kod zagađenja vazduha, usled uništenja ili oštećenja njegovog kvaliteta i svojstava. Posledice od ove vrste zagađenja su nesagledive, naročito kad nastupi situacija da njegovo udisanje postaje opasno po opšte zdravstveno stanje. To je već uveliko pojava u prenaseljenim gradovima ili industrijskim zonama, prevashodno kod nerazvijenih i zemalja u razvoju. Kako je vazduh jedan od osnovnih prirodnih elemenata koji predstavlja uslov za postojanje i život biljnih i životinjskih vrsta, to su posledice njegovog zagađenja trajne i štetne. Da bi se umanjile i sprečile štetne posledice potrebno je preduzeti mere zaštite, a one su različite po vrsti i obimu u zavisnosti od procenjenog stanja vazduha i stepena zagađenja. Najčešće primenjivane mere su: propisivanje graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija iz stacionarnih izvora zagađivanja; propisivanje graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija iz pokretnih izvora zagađivanja; usklađivanje sa maksimalnim nacionalnim emisijama nakon njihovog utvrđivanja za pojedine zagađujuće materije; propisivanje dozvoljenih količina pojedinih zagađujućih materija u određenim proizvodima; smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte i postepeno smanjivanje upotrebe

³⁸¹ Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, *op. cit.* str. 138.

³⁸² Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, *op. cit.* str. 206.

³⁸³ *Ibidem*, str. 206.

³⁸⁴ Videti: United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, za više informacija posetiti internet stranicu http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, stranici pristupljeno 12.05.2015. godine.

supstanci koje oštećuju ozonski omotač.³⁸⁵ Primenom pobrojanih mera zaštite u značajnoj meri se štiti kvalitet vazduha i smanjuje opasnost od njegovog zagađenja.

Posledice zagađenja pogađaju i poljoprivredno, ali i drugo zemljište. Zemljište je površinski sloj zemljine litosfere nastao dugotrajnim uzajamnim delovanjem geološke podloge, klime i živih bića, uključujući čovekove aktivnosti poput isušavanja ili navodnjavanja terena, đubrenja, ozeljavanja, seče šuma i različiti načini obrade.³⁸⁶ Poljoprivredno zemljištu je namenjeno poljoprivrednoj proizvodnji i od njega u direktnoj meri zavisi kvalitet namirnica koje čovek unosi u organizam. Zagađivanjem poljoprivrednog zemljišta se zagađuje čovekov organizam koji se hrani proizvodima odgajanim na tom zemljištu. Zaštita poljoprivrednog zemljišta podrazumeva aktivnosti preduzete radi trajnog obezbeđenja prirodnih funkcija zemljišta i njegovog korišćenja ili unapređivanje budućeg korišćenja u skladu sa njegovom namenom.³⁸⁷ U mere zaštite ubraja se i zabrana odlaganja opasnih i štetnih materija na samo zemljište i njegovo okruženje uključujući vodene tokove i kanale za navodnjavanje. Postoje i druge mere za zaštitu zemljišta u koje se ubrajaju i mere za uređenje zemljišta. Zaštiti poljoprivrednog zemljišta doprinose i mere za zaštitu vazduha ili vode jer se sprečavanjem zagađivanja drugih prirodnih elemenata štiti i zemljište.

Zbog stepena i sve prisutnih posledica zagađenja, očigledno više ne postoji prostor za odlaganje i izbegavanje postojećih ekoloških problema, već se nameće neminovnost suočavanja sa ovim globalnim problemom radi saniranja njegovih posledica. To podrazumeva neminovnost promena u odnosu čoveka prema životnoj sredini kako bi se ona štitila svim pravnim, mehaničkim i fizičkim merama zaštite. Promene ljudskog ponašanja i ophođenja prema životnoj sredine, stvoriće uslove za njen opstanak i očuvanje. To će omogućiti nesmetanu evoluciju u razvoju prirode, kao i život čoveka u blagostanju, u saživotu sa svim drugim živim bićima koja žive na ovoj planeti.³⁸⁸

³⁸⁵ Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, op. cit. str. 226.

³⁸⁶ Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, op. cit. str. 87.

³⁸⁷ Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, op. cit. str. 229.

³⁸⁸ Črnjar, Mladen, Črnjar, Kristina, op. cit. str. 60.

5. POJAM ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Zaštita životne sredine je skup aktivnosti usmerenih ka zaštiti prirode i njenih dobara, sprečavanju nastanka šteta i zagađenja prirode, smanjenju i otklanjanju šteta i štetnih posledica nenetih prirodi. To su i sve aktivnosti usmerene na otklanjanje posledica po prirodu i njeno okruženje, odnosno usmerene na vraćanje prethodnog stanja koje je postojalo pre nastupanja šteta nastalih usled čovekovog neadekvatnog ili neodgovornog postupanja.³⁸⁹ Shodno zakonskim odredbama,³⁹⁰ životna sredine se definiše kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život. Uočljivo je da pojam životne sredine obuhvata ne samo prirodu i njene vrednosti, već i stvorene vrednosti koje po pravilu predstavljaju produkt ljudskog uma ili ruku. To implicira kako je priroda uži pojam, koji je sublimiran pojmom životne sredine, šta dalje implicira da se kroz procese zaštite životne sredine apriori štiti i sama priroda koja predstavlja jedinstvo geosphere i biosphere.³⁹¹

Životna sredina kao pojam sublimira sve prirodne elemente; vazduh, vodu, zemljište, celokupni životinjski i biljni svet uključujući čoveka, kao i prirodne pojave poput vetra, klimatskih uslova i različitih vrsta zračenja. Šire posmatrano to je zbir bioloških, hemijskih i fizičkih elemenata i materija koji stvaraju ekosistem, organizme unutar njega i njihove međusobne odnose. Uže posmatrano, životna sredina podrazumeva prirodne i stvorene vrednosti u kojima se odvija život. Takvo shvatanje prihvata zakonodavac koji životnu

³⁸⁹ Šta je zaštita okoliša, za više informacija pronaći podatke posetom internet stranice: http://www.mzoip.hr/doc/publikacije/Minivodic_za_poslovnu_zajednicu_zastita_okoliša.pdf, stranica posećena 09.05.2015. godine.

³⁹⁰ Član 3. stav 1. tačka 1) Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11 i 14/16). Zakonom je definisan, tačkom 2) ovog člana, pojam kvaliteta životne sredine na način da se pod tim podrazumeva stanje životne sredine koje se iskazuje fizičkim, hemijskim, biološkim, estetskim i drugim indikatorima. Zatim tačkom 11) ovog člana zagađivanje životne sredine koje jeste unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje ima ili može imati štetne posledice na kvalitet životne sredine i na zdravlje ljudi. Istim članom Zakona date su definicije kapaciteta životne sredine, a to je sposobnost životne sredine da prihvati određenu količinu zagađujućih materija po jedinici vremena i prostora tako da ne nastupi nepovratna šteta u životnoj sredini, shodno tački 12), zatim i definicije ugrožene životne sredine, zagađivača, degradacije životne sredine, izvora zagađivanja životne sredine, šta su zahtevi u pogledu kvaliteta životne sredine.

³⁹¹ Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS", br. 36/09, 88/10, 91/10 i 14/16), u članu 3. stav 1. tačka 53) daje definiciju pojma prirode koji glasi: priroda predstavlja jedinstvo geosphere i biosphere, izloženo atmosferskim promenama i različitim uticajima i obuhvata prirodna dobra i prirodne vrednosti koje se iskazuju biološkom, geološkom i predeonom raznovrsnošću.

sredinu definiše kao skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosni prostor i uslove za život.³⁹² Zagađenje životne sredine podrazumeva unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje mogu imati štetne posledice po kvalitet životne sredine i ljudsko zdravlje.³⁹³ Životna sredina podrazumeva ne samo prirodne elemente i pojave, već i okruženje stvoreno čovekovom rukom poput naseljenih mesta ili istorijskih lokaliteta. Životna sredina nije istovetna pojmu prirode, već je u pitanju širi i kompleksniji pojam.³⁹⁴ Shodno navedenom, životna sredina je skup prirodnih i stvorenih vrednosti koje se uzajamno uslovljavaju i prepliću na način da sačinjavaju okruženje koje je stvoreno prirodnim zakonomernostima, ali i prostor i uslovi za život.

Čovek zajedno sa prirodom koja ga okružuje predstavlja deo životne sredine. Oni su se vekovima nalazili u skladnom odnosu, sve dok čovek sebi nije dao za pravo da koristeći svoje umne sposobnosti podvrgne prirodu svojim potrebama zarad lagodnijeg i materijalno bogatijeg života. Uvećavanje ljudskih materijalnih bogatstava, na žalost prouzrokovalo je siromašenje prirode čime je narušena ravnoteža i ugrožena životna sredina. Ceh naglog i obuhvatnog industrijskog, privrednog i tehnološkog razvoja praćenog značajnim porastom ljudske populacije platila je životna sredina kroz njeno zagađenje i intenzivno oštećenje. U poslednjim dekadama je uočen i dijagnostifikovan problem zagađenja uz zaključak da se bitka sa prirodom ne može dobiti. Iz te bitke čovek ne može izaći kao pobednik.

Pod zaštitom se podrazumeva skup različitih postupaka i mera koje sprečavaju ugrožavanje životne sredine kako bi se očuvala biološka ravnoteža.³⁹⁵ Neminovnosti zaštite i očuvanja životne sredine uslovljava čoveka, da uprkos svojoj egocentričnosti počne menjati odnos prema prirodnom okruženju jer samo skladan odnos sa prirodom obezbeđuje opstanak

³⁹² Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011 – odluka US), kojim se daje definicija životne sredine u članu 3. stav 1. tačka 1.

³⁹³ *Ibidem*, član 3. stav 1. tačka 11.

³⁹⁴ Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS", br.36/2009, 88/2010, 91/2010 i 14/2016), daje definiciju prirode u članu 4. stav 1. tačka 59. prema kome "priroda predstavlja jedinstvo geosfere i biosfere, izloženo atmosferskim promenama i različitim uticajima i obuhvata prirodna dobra i prirodne vrednosti koje se iskazuju biološkom, geološkom i predeonom raznovrsnošću." Sledećom tačkom (tačkom 60) istog člana Zakona, data je definicija prirodne vrednosti prema kojoj su to "delovi prirode koji zaslužuju posebnu zastitu zbog svoje osetljivosti, ugroženosti ili retkosti, radi očuvanja biološke, geološke i morfološke i predeone raznovrsnosti prirodnih procesa i ekosistemskih usluga ili radi naučnog, kulturnog, obrazovnog, zdravstveno-rekreativnog i drugog javnog interesa."

³⁹⁵ Milošević, Monika, *Odgovornost za ekološku štetu*, Pravni život, Beograd, broj 9/2007, str. 445.

ljudske vrste. Prihvatanje činjenice da čovek nije jači od prirode, pogoduje i pospešuje neophodnost zaštite životne sredine. Zbog toga je čovek započeo bitku za očuvanje životne sredine u nadi da će otkloniti katastrofalne posledice koje je životna sredina pretrpela, i koje dalje trpi, te da će se ubuduće po nju smanjiti čovekova štetna dejstva.³⁹⁶ Proces osveščivanja ljudskog roda traje uporedo sa preduzimanjem konkretnih akcija za zaštitu životne sredine.

Problem životne sredine i njene zaštite se može posmatrati sa ekonomskog, institucionalnog, pravnog, etičkog, ideološkog, globalizacijskog i drugih aspekata,³⁹⁷ a on obuhvata skup različitih postupaka i mera. Životna sredina se može štititi različitim mehanizmima i postupcima, poput mehaničke ili fizičke zaštite koji su usmereni na otklanjanje ili umanjeње štetnih posledica. Nasuprot njima postoji pravna zaštita životne sredine koja predstavlja okosnicu zaštite životne sredine. Ona postavlja temelje, utvrđuje pravce i smernice, te određuje prioritete i ciljevi zaštite. Zaštitni objekat je životna sredina, na način da se spreči njeno zagađenje,³⁹⁸ propadanje i degradacija kako bi se očuvalo i zadržalo stanje koje omogućava zdrav i slobodan život svim živim stvorenjima. Štiti se podrazumevani standard životne sredine koji omogućava egzistenciju čoveku, biljnim i životinjskim vrstama. Standardni kvalitet životne sredine je skup uslova i zahteva koji se moraju ispuniti u određeno vreme, na određenom području ili u pojedinim elementima životne sredine.³⁹⁹ Životna sredina je objekat zaštite koji je potrebno zaštititi od svih postupaka i aktivnosti kojima se narušava prirodna ravnoteža i remeti prirodno stanje. Ovo shvatanje je u suprotnosti sa tradicionalnim shvatanjem štete kao umanjeња ili oštećenja nečije imovine jer se u ovakvom konceptu šteta manifestuje kao opasnost, odnosno šteta od zagađene životne sredine,⁴⁰⁰ koja se identifikuje kao opšte dobro.

Pravna zaštita životne sredine je kompleksna i sastoji se od mnoštva pravnih normi različitog značaja, donetih na međunarodnom ili nacionalnom nivou. Pravne norme su vrsta

³⁹⁶ Vig, Zoltan, Gajinov Tamara, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Novi Sad, 2011, str. 13.

³⁹⁷ Todić, Dragoljub, *Održivi razvoj i principi politike i prava životne sredine*, Pravni život, Beograd, broj 9/2007, str. 430.

³⁹⁸ *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine* ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 25/2015), član 2. stav 1. tačka 2. definiše zagađenje kao neposredno ili posredno unošenje materija, vibracija, toplote ili buke u vazduh, vodu ili zemljište izazvano ljudskom aktivnošću koje može biti štetno po zdravlje ljudi ili kvalitet životne sredine i koje može dovesti do oštećenja materijalnih dobara.

³⁹⁹ *Ibidem*, član 2. stav 1. tačka 7.

⁴⁰⁰ Betlem, Gerrit, *Liability for Damage to the Environmental*, in "Towards a European Civil Code", Second Revised and Expanded Edition, Kluwer Law International, 1998, Hague, London, Boston, page. 474.

društvenih normi kojima se određuje šta čovek treba da čini.⁴⁰¹ One određuju ponašanje čoveka kao voljnog i svesnog bića. Ekološke norme propisuju poželjan model čovekovog ponašanja prema prirodi, odnosno dozvoljeno postupanje prema životnoj sredini. Te norme nisu u početku bile grupisane, već su postojale unutar različitih pravnih disciplina. Vremenom se razvila posebna grana prava pod nazivom ekološko pravo ili pravo zaštite životne sredine. Kako se normama može zahtevati da ljudi rade ono šta je zaista moguće u datoj stvarnosti,⁴⁰² to se ekološkim normama može i treba zahtevati da se ljudi pod pretnjom kažnjavanja uzdrže od svih postupaka uništavanja ili zagađenja životne sredine.

Zbog određujuće uloge na čovekov život usled činjenice da postojanje i opstanak ljudske vrste i svih drugih biljnih i životinjskih vrsta zavisi od životne sredine, njenog opstanka i očuvanja, postoji nužnost održavanja njenog kvaliteta.⁴⁰³ Održavanjem odgovarajućeg kvaliteta životne sredine stvaraju se uslovi za buduće postojanje i razvoj biodiverziteta koji je ugrožen neodgovornim ljudskim postupcima. Kako bi se zaštitile postojeće prirodne i stvorene vrednosti neminovno je uspostaviti efikasan i funkcionalan sistem zaštite. Taj sistem ima za cilj održavanje prirodne ravnoteže zaštitom prirodnih resursa. Shodno zakonskim odredbama,⁴⁰⁴ sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za održivo upravljanje, očuvanje ravnoteže, celovitost, raznovrsnost i kvalitet prirodnih vrednosti, kao i uslova za opstanak svih živih bića, ali i sprečavanje, kontrolu, te smanjivanje svih oblika zagađivanja životne sredine.

5.1. KONCEPCIJSKA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

Savremenom pristupu zaštite životne sredine i zaštite prirode kao njene najvažnije komponente koji se iskazuje kroz realizaciju jednog od osnovnih načela, a istovremeno koncepta zaštite – održivog razvoja, karakteristično je usaglašavanje potrebe da se zaštititi

⁴⁰¹ Lukić, Radimir, *Uvod u pravo*, Beograd, 1981, str. 19.

⁴⁰² *Ibidem*, str. 19.

⁴⁰³ Članom 3. stav 1. tačka 2. Zakona o zaštiti životne sredine, kvalitet životne sredine se definiše kao stanje životne sredine koje se iskazuje fizičkim, hemijskim, biološkim, estetskim i drugim indikatorima.

⁴⁰⁴ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011 – odluka US), član 2.

priroda sa svim svojim osobenostima i bogatstvima, prvenstveno njen biodiverzitet sa potrebama društveno ekonomskog rasta i razvoja. Teži se uređenju integralnog sistema zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje svim pojedincima život u očuvanoj i zdravoj životnoj sredine uz uravnoteženi privredni razvoj.⁴⁰⁵ Zaštita prirode se takođe bazira na određenim principima i načelima koja su zakonski definisana⁴⁰⁶, a među kojima se kao prvi na listi potencira načelo visokog stepena zaštite prirode.⁴⁰⁷ Zakonodavac je održivi razvoj prepoznao i propisao⁴⁰⁸ kao usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principu ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti s ciljem očuvanja i unapređivanja kvaliteta životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Svojtveno ovom pristupu je da pokušava uravnotežiti industrijski razvoj koji dovodi do ekonomskog blagostanja sa zaštitom prirodnih dobara. Ovim pristupom se nastoji postići opšta korist realizacijom određenih ciljeva,⁴⁰⁹ među kojima se po značaju izdvajaju sledeća tri cilja:

- zaštita pojedinih ekosistema i trajno očuvanje izvornosti te biološke raznolikosti prirodnih zajednica u njihovoj celovitosti – to jest zaštitu i očuvanje kvaliteta prirode;
- zaštitu i racionalno korišćenje prirodnih resursa, kao što su voda, vazduh i zemljište, te postizanje njihove ekološke stabilnosti;
- zaštitu od štetnih uticaja, očuvanje i obnavljanje kulturnih i estetskih vrednosti krajolika, pri čemu tako definisana zaštita ima mnogo veće značenje nego li odbrana od opasnosti i odstranjivanje smetnji.

Ova koncepcija se između ostalog bazira na posebnoj zaštiti prirodnih resursa koji nemaju mogućnost obnavljanja, već usled prekomerne eksploatacije trajno nestaju. Te

⁴⁰⁵ *Ibidem*, član 1.

⁴⁰⁶ *Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS", br.36/2009, 88/2010, 91/2010 i 14/2016), član 5, propisuje načela zaštite prirode navodeći sledeća načela: načelo visokog stepena zaštite prirode; načelo održivog korišćenja prirodnih resursa; načelo primene mera i uslova zaštite prirode u korišćenju prirodnih resursa i zaštićenih prirodnih dobara, planiranju i uređenju prostora; načelo integrisane zaštite prirode; načelo "korisnik plaća"; načelo saradnje; načelo neposredne primene međunarodnog prava;*

⁴⁰⁷ *Ibidem*, član 5. stav 1. tačka 1.

⁴⁰⁸ *Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br.135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011), član 9. stav 1. tačka 4.*

⁴⁰⁹ *Lončarić-Horvat, Olivera, Pravo okoliša, Zagreb, Organizator: Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb 2003, str. 32.*

resurse je neophodno planski i pažljivo iskorišćavati kako bi se sačuvali budućim generacijama. To se postiže njihovom racionalnom eksploatacijom. Neobnovljive resurse treba izuzeti od iskorištavanja te umesto njih eksploatisati alternativne resurse. Njihovo izuzimanje je potrebno u meri kojom se obezbeđuje njihov opstanak i očuvanje. Kako su sve prirodne materije povezane specifičnim načinom, nestanak jedne materije povlači čitav lanac negativnih efekata koji prouzrokuje gubitak i nekih drugih elemenata. Nestanak jednog prirodnog elementa ili materije povlači nestanak mnogih drugih sa njim na neki način povezanih. Iscrpljenje neobnovljivih prirodnih resursa uzrokuje trajne negativne posledice po životnu sredinu jer se time remeti prirodni balans i dovodi do drugih poremećaja uključujući izumiranje biljnih i životinjskih vrsta. Sve to ugrožava ljudsko zdravlje i negativno utiče na kvalitet ljudskog života. Nasuprot tome obnovljivi prirodni resursi se ne iscrpljuju korišćenjem ali ih je poželjno racionalno iskorišćavati.

Koncepcijska zaštita životne sredine se ostvaruje uspostavljanjem funkcionalnog sistema koji obezbeđuje kontinuiranu i stabilnu zaštitu koja ne zavisi od privremenih rešenja i raspoloženja pojedinaca ili vladajućih struktura. Radi se o uređenom, pravno definisanom, na pozitivnim iskustivima kanalisanom procesu zaštite kojim su obuhvaćeni kratkoročni i dugoročni ciljevi, ali i konkretne mere i aktivnosti. Taj sistem i u okviru njega sprovedeni procesi se bazira na zakonskim rešenjima, kakva postoje u većini uređenih država, uključujući i Republiku Srbiju.⁴¹⁰ Odluke od značaja za zaštitu životne sredine imaju za cilj ograničenje ili eliminisanje zagađenja i uništavanja životne sredine.

5.2. NAČELA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Aktivnosti zaštite životne sredine, a posebno načela na kojima se bazira zaštita, proizvode pozitivne efekte na zaštitu prirode i njenog okruženja. Pozitivni efekti tih načela ogledaju se u tome da se njima preventivno deluje kako bi se izbeglo oštećenje ili uništenje

⁴¹⁰ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011), član 2. kojim se uređuje sistem zaštite životne sredine. Prema odredbi ovog člana Zakona, taj sistem čine mere, uslovi i instrumenti za: 1) održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića; 2) sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine.

prirodnih elemenata ili njene celovitosti, kao i represivnim delovanjem na način da se pričinjena šteta nadoknadi ili minimalizuje. Nadoknada štete predstavlja istovremeno preventivnu zaštitu u odnosu na buduće potencijalne zagađivače prirode, odnosno nesavesne građane ili pravna lica koja postupaju ili nameravaju postupati suprotno prihvatljivim normama, a na uštrb životne sredine.

Za zaštitu prirode su naročito značajna načela očuvanja i održivog korišćenja prirodnih vrednosti, te načelo održivog razvoja,⁴¹¹ kojima se pokušava ostvariti i uspostaviti kontinuitet i napredak u razvoju civilizacije štiteći prirodno okruženje. Pored navedenih, postoje i druga,⁴¹² ne manje značajna načela zaštite. Očuvanjem i održivim korišćenjem prirodnih vrednosti ona se upotrebljavaju s ciljem da se omogući adekvatno obnavljanje prirodnih resursa koji su obnovljivog karaktera. Neobnovljivi prirodni resursi se nastoje koristiti na način koji je ekonomski racionalan,⁴¹³ i koji obezbeđuje njihovo očuvanje i buduće postojanje. Na taj način se ova bogatstva čuvaju za sadašnje i buduće generacije. Ovakvim korišćenjem neobnovljivih prirodnih resursa, podržava se načelo održivog razvoja koji potencira razumno iskorišćavanje prirodnih resursa na način da oni opstanu ili preostanu i za buduća pokolenja.

U tesnoj vezi sa prirodom i zaštitom njenih bogatstava i resursa, te njene osobenosti jeste načelo po kome sva fizička ili pravna lica koja koriste prirodne vrednosti plaćaju naknadu za njihovo korišćenje i snose troškove rekultivacije, na način da se plaća posebna

⁴¹¹ *Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br.135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011), član 9. propisuje načela zaštite životne sredine, i to 9 načela među kojima su između ostalih načelo očuvanja prirodnih vrednosti i načelo održivog razvoja. Prema navedenoj zakonskoj odredbi: "Načelo očuvanja prirodnih vrednosti - prirodne vrednosti koriste se pod uslovima i na način kojima se obezbeđuje očuvanje vrednosti geodiverziteta, biodiverziteta, zaštićenih prirodnih dobara i predela. Obnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovu trajnu i efikasnu obnovu i stalno unapređivanje kvaliteta. Neobnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno ekonomično i razumno korišćenje, uključujući ograničavanje korišćenja strateških ili retkih prirodnih resursa i supstituciju drugim raspoloživim resursima, kompozitnim ili veštačkim materijalima.", a isto tako: "Načelo održivog razvoja - održivi razvoj je usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti Republike Srbije sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Održivi razvoj ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem odluka kojima se obezbeđuje usklađenost interesa zaštite životne sredine i interesa ekonomskog razvoja".*

⁴¹² *Ibidem, članom 9. Zakona o zaštiti životne sredine propisana su sledeća načela: Integralnosti; prevencije i predostrožnosti; očuvanja prirodnih vrednosti; održivog razvoja; odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika; zagađivač plaća; korisnik plaća; supsijadarne odgovornosti; informisanja i učešća javnosti; zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu.*

⁴¹³ *Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, op. cit. str. 44.*

naknada za korišćenje prirodnih vrednosti.⁴¹⁴ Plaćanjem propisanih taksi, korisnici prirodnih vrednosti pomažu obnavljanje prirodnih vrednosti jer se deo uplaćenog iznosa obavezno koristi za zaštitu životne sredine. Praktična primena se ogleda u zakonskim odredbama⁴¹⁵ koje propisuju plaćanje naknade za korišćenje, saniranje i rekultivaciju prirode, a koja sredstva se uplaćuju u državni budžet. Svakako je značajniji preventivni efekat ove mere iz razloga jer se time mnogi odvrćaju od korišćenja prirodnih dobara budući da to iziskuje dodatne materijalne troškove koji poskupljuju ulaganja.

Ekološka načela se određuju kako od strane međunarodnih i regionalnih organizacija, tako i od strane nacionalnih pravnih sistema. Predvodnik u tim procesima, još od početka dvadesetprvog veka jeste Evropska unija koja je definisala veći broj ekoloških načela. Na tim načelima počiva ekološko pravo EU, ali njih preuzimaju i sve države koje pretenduju članstvo u Uniji, uključujući Republiku Srbiju. Većina tih načela su vremenom opšte prihvaćena i priznata kao međunarodna ekološka načela. Kao najznačajnija se ističu, napred već pomenuta načela održivog razvoja, predostrožnosti i prevencije, ali i načelo integralnosti i načelo “zagađivač plaća i korisnik plaća.” Takođe, kao veoma značajno i delotvorno treba istaći načelo da šteta po životnu sredinu treba biti ispravljena na izvoru štete, zatim, načelo supsijadarnosti, načelo proporcijalnosti ili srazmernosti, kao i načelo informisanja i učešća javnosti u donošenju propisa i ekološkom odlučivanju.⁴¹⁶

6. PRAVO NA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Savremena društva prihvataju pravo na zaštitu životne sredine kao civilizacijsko dostignuće i bitan segment ljudskih težnji za kvalitetnijim životom i dobrobiti budućih generacija. Civilizacijski progres je praćen nizom negativnih efekata među kojima se po štetnosti i učestalosti izdvaja enormno zagađenje životne sredine sa realnim opasnostima od

⁴¹⁴ *Ibidem*, str. 48-49.

⁴¹⁵ *Zakon o zaštiti životne sredine* (“Službeni glasnik RS”, br.135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011), član 84. propisuje da korisnik prirodne vrednosti plati naknadu za njeno korišćenje i da snosi troškove sanacije i rekultivacije degradiranog prostora.

⁴¹⁶ Čavoški, Aleksandra, *Priručnik za zaštitu životne sredine*, Beograd, str. 151.

njenog uništenja. To nameće neminovnost promene modela ponašanja i odnosa prema životnoj sredini na način da se uspostavi balans ekonomskog prosperiteta i blagostanja sa jedne strane i očuvane životne sredine s druge strane. Očuvanje životne sredine i njena zaštita postaju ljudski prioriteti na globalnom nivou, usled čega se postepeno konstituisalo i promovisalo pravo na zaštitu životne sredine. Životna sredina postaje predmet zaštite, koji se štiti kao jedno od osnovnih ljudskih prava.

Pravo na zaštitu životne sredine se štiti najvišim međunarodnim i nacionalnim pravnim aktima kao ljudsko pravo. Na taj način su stvoreni pravni okviri za sistemsku i potpuniju zaštitu, ali i uslovi da čovek pojedinac postane bitna karika u procesima zaštite na način da aktivno i direktno učestvuje u aktivnostima zaštite. Štiteći životnu sredinu kao ljudsko pravo, štiti se istovremeno čovek, njegova ličnost i integritet, ali i životno okruženje u kom boravi i radi. Zaštita životne sredine, na taj način dobija novu dimenziju, postaje predmet veće pažnje i interesovanja počevši od celokupne svetske zajednice, pa preko međunarodnih organizacija i institucija, država, pa do pojedinaca. Sve to utiče na kvalitetniju zaštitu i multiplikovanje mehanizama i sistema zaštite.

Pravo na zaštitu životne sredine sve češće postaje predmet sudske zaštite, koja se sprovodi kako od strane međunarodnih sudskih instanci, tako i od nacionalnih sudova. Poslednjih dve do tri decenije, na međunarodnom, ali i nacionalnom nivou povećava se broj sudskih predmeta koji se vode zbog ugrožavanja i oštećenja životne sredine. Ta tendencija je karakteristična i za praksu Evropskog suda za ljudska prava, iako su pred tim sudom vođeni postupci u vezi zaštite životne sredina krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka.⁴¹⁷ U tom periodu životna sredina i njena zaštita nisu masovno proklamovani kao ljudsko pravo iako je bilo i takvih situacija, te se po pravilu životna sredina štitila posredno kroz zaštitu drugih ljudskih prava, prvenstveno zaštitu života. Sve do devedesetih

⁴¹⁷ CASE OF FREDIN v. SWEDEN (No. 1) (Application no. 12033/86), EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Strasbourg, 18 February 1991, - Donoseći presudu u ovom predmetu, Evropski sud za ljudska prava je naveo da "zaštita životne sredine u današnjem društvu predstavlja razlog koji sve više dobija na važnosti." Postupak je pokrenut od strane podnosioca predstavke iz razloga jer mu je od strane države oduzeta dozvola da vadi šljunak sa svoje imovine, uz obrazloženje da se time štiti životna sredine, a to predstavlja srazmerno mešanje u njegova prava shodno članu 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Za više informacija pogledati presudu koja je dostupna na internet stranici: <http://swarb.co.uk/fredin-v-sweden-echr-18-feb-1991/> ili http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjD7ZDfJ_DMAhUJBywKHUIKBeQQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-57651%26filename%3D001-57651.pdf%26TID%3Dthkbnlzk&usg=AFQjCNEVZ5ich2bR5U8hmjOwP1bY6J2IQA, stranicama pristupljeno 11.05.2015. godine.

godina dvadesetog veka, u praksi Evropskog suda za ljudska prava životna sredina se po pravilu najčešće štiti kroz zaštitu prava na život.⁴¹⁸

Pravo na zaštitu životne sredine pripada svim građanima, ono pripada svakom pojedincu, kao i sva ljudska prava. Svakom čoveku ova prava pripadaju samim činom rođenja, tako da je svaki čovek obdaren korpusom ljudskih prava bez obzira gde živi.⁴¹⁹ Prvobitno su ljudska prava imala za cilj zaštitu pojedinca od arbitrarne državne vlasti, te se usled toga konstituišu kao najznačajnija odnosno osnovna prava. Sva prava iz ovog korpusa nisu ista po značaju i domašaju, već među njima postoji izvesna gradacija. Pravo na zaštitu životne sredine dobija sve značajniju ulogu, a blisko je povezano za pravom na život kao osnovnim ljudskim pravom. Pravo na život je vitalni osnov za uživanje svih ostalih ljudskih prava,⁴²⁰ uključujući i prava na zaštitu životne sredine, a isto tako očuvana i zaštićena životna sredina predstavlja osnov za uživanje prava na život. Životna sredina predstavlja konstantu ljudskog postojanja iako tek u poslednjih pedesetak godina dobija veći društveni značaj.⁴²¹

Vremenom ljudska prava evoluiraju što je uzrokovalo nastanak prava treće generacije kojima se štite globalne vrednosti poput nacionalnog nasleđa, različitost kultura ili životna sredina.⁴²² Uništenjem ili oštećenjem životne sredine ili njenih delova narušava se prirodna ravnoteža što proizvodi negativne reperkusije po čovekov život i zdravlje. Nadalje, time se ugrožava proklamovano pravo na život jer bez očuvane životne sredine, u uslovima njenog enormnog zagađenja ugrožava se ljudsko zdravlje do te mere da nastupa opasnost po ljudski život. Pravo na život je svakako polazno pravo iz koga se izvode ostala ljudska prava, šta

⁴¹⁸ *CASE OF ONERYILDIZ v. TURKEY (Application no. 48939/99), EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Strasbourg, 30 November 2004. Donoseći presudu u ovom predmetu, Evropski sud za ljudska prava se pozvao na povredu člana 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima kojim je zaštićeno pravo na život. Ovaj postupak je vođen iz razloga jer je tokom eksplozije metana u Instambul došlo do ekološke katastrofe sa tragičnim posledicama zbog pogibije 39 osoba. Za više informacija pogledati presudu koja je dostupna na internet stranici: <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/2004/657.html> ili http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwj-vvbnnfDMAhXDkywKHxAKAcYQFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrarary%3DECHR%26id%3D003-1204313-1251361%26filename%3D003-1204313-1251361.pdf&usq=AFQjCNH3a_KcJ_RLmNIEFJMyE7set6_GCg, stranicama pristupljeno 11.05.2015. godine.*

⁴¹⁹ Gajin, Saša, *Ljudska prava, pravno sistemski okvir*, op. cit. str. 15.

⁴²⁰ Vodinečić, Vladimir, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao ustavno parvo*, op. cit. str. 19.

⁴²¹ Orlović, Slobodan, *Životna sredine u Srbiji - ustavnopravni kontekst, Pravno-ekonomski pregledi, godina 2, br 3, 2011, str. 88, dostupno na sledecoj internet stranici: http://www.pepogledi.org/Arhiva/2011_03/06%20Dr%20Slobodan%20Orlovic_Zivotna%20sredina%20u%20Srbiji-ustavnopravni%20kontekst.pdf*, stranici pristupljeno 11.05.2015. godine.

⁴²² Judith, R. Blau, Alberto, Moncada, *Human Rights: Beyond the Liberal Vision, Oxford, 2005, page 26 – 32.*

znači da ono ima vrhunsku važnost,⁴²³ da se njegovim nepoštovanjem krše i ostala ljudska prava.

U svetu nepredvidljivosti čovek više ne zna odakle sve vreba opasnost pa pored uobičajnog straha od realnih i vidljivih izvora ugroženosti ima i strah i strepnju koja je nekorisna i nefunkcionalna, kojoj ne zna poreklo i uzrok, te joj zbog toga ne može ni umaći,⁴²⁴ niti se zaštititi. U ovu kategoriju nekorisnih i nefunkcionalnih strahova, na žalost, ne može se ubrojiti strah od zagađivanja i uništavanja životne sredine iz razloga jer je u pitanju realan i opravdan, gotovo opipljiv strah. Taj strah je zasnovan na realnim pokazateljima i činionicima koji ukazuju na alarmantno stanje i izvesnu opasnost. Opasnost od zagađenja, a posebno njegove posledice direktno utiču na kvalitet svakodnevnog života. To je uslovalo da se pravo na zaštitu životne sredine deklarise i garantuje na nacionalnom, međunarodnom i globalnom nivou.⁴²⁵ Očigledno od zaštite životne sredine direktno i indirektno zavisi kvalitet života, ali i sam čovekov život. Uništena ili zagađena životna sredine ugrožava ljudski život u meri da se dovodi u pitanje njegovo postojanje i svrha u takvim uslovima. To implicira uslovljenost života od životne sredine, od njenog stanja i očuvanosti. Od stanja životne sredine zavisi sadašnjost, a još više budućnost. Njenim zagađivanjem i uništavanjem se ugrožava život sadašnjih, i budućih generacija, dok se njenom zaštitom i očuvanjem daje nada i šansa za buduća pokolenja. Pravo na zaštitu životne sredine i njeno očuvanje je pravo na izvesniju budućnost.

6.1. NASTANAK I RAZVOJ EKOLOŠKOG PRAVA

Norme o zaštiti životne sredine, odnosno elemeti koji sačinjavaju današnje ekološko pravo nastajali su uporedo sa nastankom i razvojem prava uopšte. Iako će izneta tvrdnja mnogima delovati pretenciozno, te norme se pojavljuju još u najstarijim periodima ljudske civilizacije, a implementacija takvih pravnih normi se vezuje za period propasti Rimskog

⁴²³ Surenda, Kumar, *Environmental Protection*, New Delhi, 2009, page 64.

⁴²⁴ Dimitrijević, Vojin, *Strahovlada, ogled o ljudskim pravima i državnom teroru*, Beograd 1997, str. 174.

⁴²⁵ Cvetić, Radenka, *Zaštita životne sredine – pomeranje težišta ka zaštitnom objektu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 4, Novi Sad, 2013, str. 117-118.

carstva.⁴²⁶ Još u početnim periodima ljudske civilizacije postojala je potreba za zaštitom pojedinih elemenata životne sredine. To implicira, da je još u tom periodu ljudske istorije bila razvijena svest o značaju i ulozi životne sredine u čovekovom životu. Tadašnja svest je verovatno bila na višem nivou nego šta je to slučaj sa čovekovom svesti o značaju prirodnog okruženja u dvadesetom veku, čije poslednje decenije su obeležene drastičnim, pa čak i dramatičnim oštećenjem i ugrožavanjem životne sredine. Izvesno je da u početnim periodima ljudske civilizacije nije bilo potrebe da čovekova svest bude razvijena po pitanju ove problematike, prevashodno iz razloga jer civilizacija nije bila na tom stepenu razvoja da bi postojali opasni zagađivači poput industrijskih ili energetskih postrojenja. Sve do savremenog perioda i poslednjih pola veka nije postojao problem sa prenaseljenošću planete, niti je postojao potrošački stil života koji za posledicu ima ogromne količine otpadnih materija u svim agregatnim stanjima.

Uprkos odsustva činilaca zagađenja koji postoje u savremenom dobu, a nisu postojali u prošlim vremenima, činjenica je da se od početka ljudske civilizacije ipak razmišljalo ekološki. Još u najstarijim periodima organizovanog ljudskog življenja, vođeno je računa o nekim od najznačajnijih prirodnih faktora koji utiču na zdravlje planete. Tako je u Vavilonu, u osamnaestom veku pre Hrista donet propis koji se odnosio na zaštitu šuma. Takođe, u Kini je nekoliko vekova pre nove ere donet propis koji se odnosio na zaštitu određenih teritorija, i to na sličan način kako se danas reguliše očuvanje zaštićenih područja.⁴²⁷ Iz tih najstarijih vremena zabeleženi su i neki drugi slučajevi u kojima su donošene norme s ciljem zaštite prirodnih dobara, a sporadičnih slučajeva je bilo i u kasnijim periodima razvoja ljudske civilizacije.

Neka pitanja vezana za zaštitu životne sredine vuku korene još iz antičkog Rima. U starom Rimu je primećen štetan uticaj olova na ljudsko zdravlje i težilo se kontroli njegovog korišćenja radi umanjivanja opasnosti. To iz razloga jer se u tom periodu olovo koristilo u različite svrhe zbog čega su mnogi slojevi stanovništva bili izloženi njegovom štetnom dejstvu.⁴²⁸ Iz tog perioda poznata su nastojanja da se zaštititi drveće i šume budući da je drveće

⁴²⁶ Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, *Ekološko pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 16.*

⁴²⁷ Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, *op. cit. str. 15.*

⁴²⁸ Magdolna, Sič, *Uticaj zagađenja olovom na zdravlje čoveka u starom Rimu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom sadu, br. 3/2012, str. 203/204.*

smatrano za prirodno blago. Tako je u Teodosijevom kodeksu postojalo pravilo da na mesto jednog isečenog čempresa treba zasaditi više novih čempresa.⁴²⁹ Ova odredba kojom se propisuje obaveza da se na mesto jednog isečenog čempresa zasadi više novih čempresa je kasnije preuzeta od strane Justinijana na način da se pod tim naslovom o zabrani seče čempresa donesu, odnosno da se pod tim naslovom svrstaju dve konstitucije.⁴³⁰

Odredbe koje imaju ekološki predznak, a odnose se na zabranu seče šuma, odnosno krčenje šuma poznaje i srednjevekovno srpsko zakonodavstvo. Dušanov zakonik sadrži odredbu kojom se nemačkim rudarima - Sasima⁴³¹ brani krčenje šuma i naseljavanje tako iskrčenih područja.⁴³² Dušanovim zakonikom se propisuje „da gora ostane pusta kako bi se šume mogle obnavljati“. Pored postojanja ovakve odredbe, za koju bi se danas svi složili da je u pitanju ekološka, bilo bi pretenciozno tvrditi kako je u tom periodu postojala politika zaštite životne sredine. Verovatno da nije postojala, ali očigledno da je zakonodavac bio svestan važnosti prirodnog okruženja, odnosno značaja prirode u čovekovom životu, te je zbog toga pojedinačnim odredbama pokušao zaštititi prirodu. Definitivno se ova odredba može smatrati pretečom organizovane zaštite životne sredine. Ovom odredbom se istovremeno potvrđuje da su u srednjovekovnoj Srbiji preduzimane određene mere radi očuvanja prirode. Članom 123. Dušanovog zakonika,⁴³³ nastojale su se zaštititi šume jer se tom odredbom zahteva da iskrčena zemlja ostane nenastanjena kako bi na njoj mogla rasti gora, odnosno nova šuma koja će se obnoviti i narasti umesto posečene šume. Ukoliko bi se

⁴²⁹ Magdolna, Sič, *Povodom jedne zalutale odredbe u Teodosijevom kodeksu (C.TH. 10, 1, 12) – zaštita šuma u starom Rimu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3/2014, str. 207.

⁴³⁰ *Ibidem*, str. 209.

⁴³¹ Ćirković, Sima, *Leksikon srpskog srednjeg veka*, Beograd, 1999, str. 649. Sasi su nemački rudari koji su stigli u Srbiju tokom 13 veka radi obavljanja rudarskih iskopavanja. Ne zna se tačna godina njihovog dolaska, ali se pretpostavlja da se to desilo u period posle 1241. godine, kada je Srbijom vladao kralju Uroš. U pisanim dokumentima, prvi put se pominju u jednoj srpskoj povelji iz 1254. godine, u okolini rudarskog mesta Brskovina kod Mojkovca u Crnoj Gori. U Rudniku se pominju 1295, a 1303 u Trepči i Janjevu.

⁴³² *Zakonik Cara Stefana Dušana*, donet je 1349 i 1354. godine, na vrhuncu srpske srednjovekovne države, a predstavlja jednu od najznačajnijih pravnih tekovina svoga doba. Nije sačuvan original ovog Zakonika, ali postoji više prepisa za koje se smatra da su verodostojni i bliski originalu. Najznačajniji su Prizrenski i Rakovački prepisi. Prizrenski prepis je poslužio Stojanu Novakoviću prilikom izdavanja *Zakonika Stefana Dušana, cara srpskog 1349-1354*, izdat u Beogradu 1898. godine, sa urađenim reprintom 2004. godine. Za više informacija o ovom zakoniku pročitati u navedenom izdanju.

⁴³³ Član 123. Dušanovog zakonika glasi: *O sasima. O trgovima, što su posekli Sasi gore do ovog sabora, tu zemlju neka imaju, ako su kom vlastelinu bez prava uzeli zemlju, da se sude s njima vlastela po zakonu Svetog kralja, a otsada unapred Sasin da ne seče, a što poseče, ono da ne obrađuje i ljude da ne smešta, samo da stoji pusta, da raste gora, niko da ne zabrani Sasinu gore, koliko treba trgu, toliko da seče“. Više o ovoj odredbi u prevodu na savremeni srpski jezik se može saznati, ali i o ostalim odredbama Zakonika u knjizi Nikole Radojčića, *Zakonik cara Stefana Dušana 1349 i 1354*, koji je izdat u Beogradu 1960. godine. O članu 123. Zakonika videti na strani 123, predmetne knjige.*

mesta gde je šuma posečena naselila nemačkim rudarima ili nekim drugim ljudima to bi sprečilo i onemogućilo obnavljanje šume. Upravo u tome je smisao ove odredbe. Ovu odredbu ne treba vezati isključivo za nemačke rudare, već za sve ljude iako se izričito spominju Sasi. Oni se izričito pominju verovatno iz razloga jer se u tom periodu povećava njihov broj u srednjovekovnoj Srbiji, a pored toga bili su veoma aktivni u iskrčivanju šuma iz razloga kako bi za sebe napravili staništa, odnosno naselja. Istovremeno, oni su ti koji su često krčili šume, prevashodno iz razloga jer im je trebala drvena građa prilikom izrade okna za rudnike. Posečena stabla, Sasi su koristili u rudarstvu, ali i za pravljenje svojih naseobina, čiji se broj u Srbiji, u tom periodu konstantno povećavao.

Iz perioda četrnaestog veka, poznata je i odredba Kralja Edvarda I, kojom je zabranjeno loženje uglja u otvorenim pećima u Londonu. Ta odredba je doneta s ciljem smanjenja zagađivanja vazduha. Ovom odredbom se nastojalo smanjiti, odnosno sprečiti zagađivanje vazduha koje je nastajalo prilikom loženje uglja.⁴³⁴ Tom zabranom su postignuti ekološki efekti jer je sprečeno zagađivanje životne sredine. Svi napred navedeni primeri pokazuju kako je odavno prepoznata potreba za očuvanjem prirode i kako su postojali pravni mehanizmi kojima se štitila životna sredina. U pitanju su bili pojedinačni slučajevi, nikako sistemska zaštita životne sredine. To svakako ne umanjuje njihov značaj jer se time pokazuje kako su ljudi koji su živeli u toj epohi, imali sluha za svet oko sebe, te kako su se starali o prirodi i njenom očuvanju. Za sistemskom zaštitom životne sredine, istini za volju, tada nije ni postojala potreba jer priroda nije bila ugrožena ni približno kao što je slučaj danas.

Međutim, organizovana i sistemska zaštita životne sredine je produkt novog doba koja započinje u drugoj polovini dvadesetog veka. Pre tog perioda su postojali samo sporadični slučajevi zaštite, iako se razvoj međunarodnog ekološkog prava može pratiti i u 19. veku, u ad hoc i sporadičnim bilateralnim ugovorima ili važnim međunarodnim slučajevima kao što je američko-britanski spor o lovu na foke u Beringovom moru iz 1898. godine.⁴³⁵ Sedamdesetih godina dvadesetog veka, donosi se u Švedskoj Zakon o zaštiti životne sredine, koji je imao za cilj da na celovit način pravno uredi zaštitu životne sredine. To je bio korak ka

⁴³⁴ Donald K. Anton, Dinah L. Shelton, *Environmental Protection and Human Rights*, Cambridge, 2011, page 1.

⁴³⁵ Matić, Marina, *Razvoj međunarodnog ekološkog prava*, u *Priručnik za zaštitu životne sredine*, Beograd, 2011, str. 71.

stvaranju nacionalnog zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine.⁴³⁶ Nedugo nakon toga, ovo pravo je zaživelo na nacionalnom planu u većini drugih evropskih država, a zatim i na drugim kontinentima. U periodu nakon toga, usledila je veoma živa zakonodavna aktivnost na ovom polju i doneto je sijaset propisa koji regulišu ovu materiju. Iz toga se javila potreba za izdvajanjem ekološkog prava ili prava zaštite životne sredine kao posebne pravne grane. Uporedo sa tim procesima na nacionalnom planu, od sedamdesetih godina prošlog veka se ubrzava proces donošenja međunarodno-pravnih akata posvećenih zaštiti i očuvanju životne sredine. Više je razloga za uspostavljanje aktivne međunarodno-pravne normative. Prevedljivo je to njen globalni značaj, intenzitet opasnosti ali i prekogranično širenje štetnih emisija i drugih vidova zagađenja. Kako međunarodno uspostavljene i priznate granice nisu prepreka na koju se obaziru nedozvoljene emisije, to postoji potreba za internacionalnom regulativom. Regulisanje nedozvoljenih emisija je jedan od bitnijih faktora za aktivnu međunarodnu normativu, pored sve zagađenijeg prirodnog okruženja. Ključnu ulogu u međunarodno-pravnom normiranju zaštite životne sredine odigrala je najvažnija svetska organizacija. Pod okriljem Ujedinjenih nacija donete su neke od najznačajnijih konvencija i deklaracija kojima se štiti životna sredina, dok se 1972. godine, pri ovoj organizaciji ustanovljava Program za zaštitu životne sredine.⁴³⁷

Posebna pažnja je posvećena zaštiti od nekih vrsta zagađivanja, primera radi, zaštiti od radioaktivnih supstanci. To je razumljivo imajući u vidu katastrofalne posledice dejstva atomskih bombi na japanske gradove Hirošimu i Nagasaki. Bacanjem tih bombi okončan je do tada najstrašniji i najsuroviji svetski ratni sukob. Iako je tim aktima označen definitivni kraj svirepe i dugotrajne ratne pošasti, to je istovremeno probudilo nove strahove, uključujući i strah od zagađenja životne sredine. Svirepost je okončana aktom svireposti. Bacanjem dve atomske bombe, naročito one prve sa simboličnim i tako nevinim nazivom,⁴³⁸ završava se

⁴³⁶ Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, op. cit. str. 17.

⁴³⁷ UNEP, United Nations Environment Programme. UNEP je fokusiran na aktivnosti zaštite životne sredine, vodi se računa o životnoj sredini promovišući koncept održivog razvoja. UNEP-ove aktivnosti obuhvataju primenu sistema zaštite životne sredine na globalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, zatim razvoj međunarodnih i nacionalnih instrumenata za zaštitu životne sredine, kao i osnivanje i jačanje institucija za mudro upravljanje životnom sredinom. Za više informacija pogledati na web stranici <http://www.unep.org>.

⁴³⁸ Atomska bomba koja je bačena 05.08.1945. godine, na japanski grad Hirošimu, nosila je naziv "mali dečak". Posledice koje je proizvela po ljudsku populaciju i po životnu sredinu su bile stravične i surove, te posledice nisu bile male, nevine, niti naivne. Od te prve atomske bombe poginulo je preko 250000 ljudi kao direktnih žrtava tog bezumnog čina, a broj stradalih

ratni sukob, ali tim aktom započinje ozbiljan sukob između čoveka i prirode sa neizvesnim konačnim ishodom. Ti događaji su prouzrokovali ogromne ljudske žrtve usled posledica radioaktivnog zračenja. Usled posledica zračenja je potpuno uništena životna sredina u širokom radijusu oko mesta na kojima su bačene atomske bombe. Slične negativne posledice, ali u mirnodopskim uslovima, nastupile su 1986. godine, prilikom akcidenta na nuklearnoj elektrani u Černobilju, kada je prema nekim procenama kontaminirano oko 150.000 km² na teritoriji Belorusije, Ukrajine i Rusije.⁴³⁹ Tom prilikom su se negativne ekološke posledice osetile u gotovo svim krajevima planete. Kontaminirani oblaci nošeni su vetrovima koji su menjali pravce. Najpre su dominirali severni i severozapadni vetrovi, da bi kasnije skretali na jug i jugoistok. Usled toga prvi oblak je kontaminirao Skandinaviju, drugi Poljsku, Čehoslovačku, Austriju, Nemačku i Italiju, a treći je pogodio balkanske zemlje.⁴⁴⁰ U tom akcidentu je trajno uništeno više stotina kilometara kvadratnih poljoprivrednog zemljišta, blizu devet miliona ljudi u Belorusiji, Ukrajini i Rusiji je pogođeno posledicama akcidenta, a kontaminirane zone u te tri države iznose oko 160000km². Praktično cela Evropa je kontaminirana radionuklidima čije su količine prelazile dozvoljene doze za 100 do 10000 puta.⁴⁴¹ Opasnosti od nuklearne energije i radioaktivnih čestica po životnu sredinu svakodnevno rastu sa porastom njene primene i porastom broja izvora radioaktivnosti. Ove opasnosti mogu ugroziti ne samo sudbinu malih naroda, već i opstanak čovečanstva.⁴⁴²

Poput nekih drugih izvora zagađenja kao što su hemijska ili biološka zagađenja, posledice radijacije su pogubne po biljni i životinjski svet u dugom vremenskom intervalu. Interval štetnog dejstva kod ovog vida zagađenja je znatno duži od intervala drugih pomenutih ali i ne pomenutih izvora zagađenja. Zbog toga je nužno obustaviti upotrebu atomskog oružja i strogo kontrolisati korišćenja atomske energije u civilne svrhe. Nesumnjive su mnogostruke dobrobiti od korišćenja atomske energije u industriji i nauci, a prevashodno u medicini. Međutim, prilikom korišćenja te energije obavezne su maksimalne mere opreza i

tokom godina koje su sledile od posledica radijacije teško da će ikad biti konačan i definitivno poznat, taj broj se može samo pretpostaviti i nagađati.

⁴³⁹ Popović, Dragana, Spasić-Jokić, Vesna, *Posledice nuklearne nesreće u Černobilju na teritoriji Republike Srbije, Vojnosanitetski pregled, broj 5, Beograd, 2006, str. 482.*

⁴⁴⁰ *Ibidem, str. 481.*

⁴⁴¹ Crnogorac, Čedomir, Spahić, Muriz, *Osnovi geoekologije, Banja Luka, 2012, str. 247-248.*

⁴⁴² Biočanin, Rade, Amidžić, Branka, *Nuklearni udesi i zaštita, op. cit. – za više informacija posetiti internet stranicu <http://www.iaea.org/inis/collection/NCLcollectionstore/Public/37/121/37121841.pdf>, stranici pristupljeno 04.09.2014. godine.*

posebne mere zaštite, s ciljem zaštite ljudskih života i zdravlja, te zaštite životne sredine. Najveća opasnost od korišćenja atomske energije u mirnodobske svrhe nastupa nakon prestanka upotrebe radioaktivnih materijala. Prestankom njihovog korišćenja, oni se skladište, odnosno odlažu kao radioaktivni otpad koji predstavlja ozbiljan i dugotrajan izvor opasnosti po životnu sredinu i ljudsko zdravlje. Te materije imaju izuzetno dug period raspada koji se meri decenijama ili vekovima tokom koga izazivaju ili mogu izazvati negativne efekte po životnu sredinu. Radi zaštite od radioaktivnog zračenja i upotrebe atomskog naoružanja doneto je više međunarodno-pravnih akata,⁴⁴³ sa ciljem očuvanja životne sredine, života i zdravlja stanovništva. Isto tako u ostalim oblastima zaštite životne sredine, donet je veći broj međunarodno-pravnih dokumenata, među kojima se izdvajaju Stokholmska deklaracija UN o čovekovoj sredini⁴⁴⁴ iz 1972. godine i Rio deklaracija UN o životnoj sredini i razvoju iz 1992. godine.

Ekološko pravo obuhvata navedene i mnošto drugih pravnih instrumenata usmerenih na očuvanje i zaštitu životne sredine. Iako novo po vremenu nastanka, ono je značajno po dejstvu i ulozi koja mu je dodeljena u savremenom svetu iz razloga postojanja brojnih opasnosti koje evidentno prete prirodi kao zaštićenom dobru. Zadatak mu je kompleksan, a cilj uzvišen jer treba da obezbedi očuvanje i zaštitu životne sredine. U pitanju je posebna grana prava sačinjena od sistema pravnih normi kojima se reguliše i usmerava uticaj čoveka na njegovo prirodno okruženje sa ciljem zaštite životne sredine i održavanja ekološke ravnoteže.⁴⁴⁵ Norme kojima se reguliše i štiti životna sredina imaju zadatak da omoguće dobrobit čoveku, posebno budućim generacijama. Te norme istovremeno predstavljaju ograničavanje i sankcionisanje svih radnji i postupaka kojima se ugrožava životna sredina.

⁴⁴³ Videti: Sporazum o neširenju nuklearnog naoružanja, Konvencija o fizičkoj zaštiti nuklearnog materijala, Konvencija o sprečavanju nuklearnog terorizma, Konvencija o pružanju pomoći u slučaju nuklearnih nesreća ili radiološke opasnosti, kao i neki drugi međunarodno pravni akti iz ove oblasti o kojima se može pronaći više informacija na sledećim internet stranicama: <https://ola.iaea.org/ola/documents/compendium-of-international-instruments>, ili <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/medjunarodni-ugovori.html>.

⁴⁴⁴ *Stocholm Declaration on Human Environment, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc.A/CONF.48/14, at 2 and Conrr.1 (1972). Stocholm, 5-16 June 1972; Deklaracija Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoj sredini, kako glasi pun naziv Stokholmske deklaracije jeste međunarodni ugovor koji predstavlja prvi dokument na nivou UN koji se bavi pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine, odnosno „čovekove sredine“ šta je tada bio prihvaćen termin. Ovim aktom se prvi put priznaje pravno na zdravu životnu sredinu. Deklaracija je usvojena 16.06.1972. godine, u Stokholmu, u okviru Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoj sredini, na kojoj su učestvovali predstavnici iz 113 država, 19 međuvladinih agencija i 400 međuvladinih i nevladinih organizacija. Za više informacija pogledati na internet stranici: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dunche/dunche.html>.*

⁴⁴⁵ Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, op. cit. str. 19.

Takvih radnji i postupaka na žalost ima mnogo i široko su rasprostranjene među ljudskom populacijom. Danas je prepoznato od strane međunarodne zajednice da postoji opasnost od različitih oblika i vidova ugrožavanja životne sredine, odnosno njenog povređivanja.⁴⁴⁶ Usled konstantnog širenja opasnosti i štetnosti posledica, nameće se neminovnost poboljšanja i proširenja mera zaštite.

U ovoj pravnoj oblasti je prisutna tendencija usavršavanja putem menjanja politika ili normi radi prilagođavanja potrebama aktuelnog trenutka i potrebama sadašnjih i budućih generacija. Tendencija prisutna poslednjih dvadesetak godina usmerena je na aktiviranje pojedinaca da aktivno učestvuju u procesima zaštite životne sredine.

Vremenom se došlo do saznanja da se bolji i delotvorniji rezultati u zaštiti životne sredine postižu kad se u proces zaštite uključe svi građani. Usled toga, sve su prisutnija nastojanja da se omogući pojedincima aktivno učešće u donošenju odluka iz oblasti zaštite životne sredine. Da bi učešće javnosti dalo željene rezultate, neophodno je njeno informisanje o svim relevantnim dešavanjima i odlukama iz ove oblasti. Informacije treba da se odnose kako na postojeće stanje tako i na potencijalne ili buduće ekološke probleme i načine za prevazilaženje istih. Samo pojedinac koji poseduje sve informacije može dati adekvatan doprinos učešćem u rešavanju ekoloških problema. Od devedesetih godina prošlog veka dolazi do značajnog zaokreta i uključivanja javnosti u ekološke procese putem potpunijeg informisanja i omogućavanja da se učestvuje u donošenju odluka. Pun legitimitet tim nastojanjima dat je odredbama Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine, koja je doneta 1998. godine. Ta Konvencija je stupila na snagu tri godine nakon usvajanja. Donošenje ove Konvencije predstavlja ključni moment u razvoju ideje i prakse o učestvovanju javnosti u donošenju ekoloških odluka. Ovom Konvencijom se prvi put stavlja u korpus osnovnih ljudskih prava, pravo svake osobe da živi u životnoj sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ Videti za više informacija: Birnie, Patricia, Boyle, Alen, Redgwell, Catherine, *International Environmental Law and the Environment*, Oxford, 2009.

⁴⁴⁷ Stopić, Miloš, Dičić, Nevena, Zorić, Jovana, *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji, Dosije, Beograd, 2009, str. 41.*

6.2. INSTRUMENTI PRAVNE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Postoje različiti i brojni instrumenti i mehanizmi za pravnu zaštitu životne sredine koji se primenjuju radi sprečavanja zagađivanja i oštećenja životne sredine. Oni predstavljaju svakako bolju soluciju jer predupređuju zagađenja ili uništenja, i koriste se kao preventivna zaštita, a tu se posebno izdvajaju međunarodno-pravni akti iz oblasti zaštite životne sredine na međunarodnom planu, kao i zakoni i podzakonski akti na unutrašnjem, državnom planu. Isto tako postoje brojni mehanizmi za situacije kada je oštećenje ili zagađenje životne sredine već nastupilo, a čija svrha se ogleda u otklanjanju ekološki štetnih posledica ili njihovo smanjenje na razumnu meru. Ovi instrumenti i mehanizmi su gotovo istovetni preventivnim samo sa različitim momentumom primene jer se oni upotrebljavaju za razliku od preventivnih u situacijama kada je zagađenje već nastupilo i kad su manifestovane štetne posledice, a sa ciljem njihovog eliminisanja ili umanjenja.

U situacijama kad se utvrdi kršenje zakonskih ili podzakonskih akata kojima se propisuje zabrana zagađivanja životne sredine putem zabrane štetnih emisija ili zabrane drugih radnji kojima se zagađuje priroda i njeno okruženje, prema prekršiocima se sprovode odgovarajući zakonom propisani postupci. Određeni međunarodno-pravni i regionalni dokumenti doneti s ciljem zaštite životne sredine predstavljaju normativni okvir pravne zaštite. Sistem međunarodno-pravne zaštite ipak nije u stanju da uspostavi kontrolu, niti da spreči zagađivanje i uništavanje životne sredine. Većina tih akata samo daje smernice ili određuju okvire za zaštitu životne sredine, i pri tom najčešće predstavljaju vid saglasnosti o načelnim pitanjima. One kao takve ne obavezuju države potpisnice u smislu postojanja konkretnih sankcija ukoliko postupaju suprotno odredbama tih konvencija. Primer za ovu konstataciju je Okvirna konvencija Ujedinjenih Nacija o promeni klime, koja je otvorena za potpisivanje 9. maja 1992. godine, u Njujorku. Ta konvencija je stupila je na snagu 21. marta 1994. godine.⁴⁴⁸ Okvirna konvencija je deklarativnog karaktera, te su pojedine njene odredbe konkretizovane donošenjem Protokola uz Konvenciju, koji je po mestu donošenja poznat pod

⁴⁴⁸http://treaties.un.org/pages/iewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&lang=en, posećeno 12 marta 2015. godine. - Ova Konvencija je otvorena za države članice Ujedinjenih Nacija, ugovornice Statuta Međunarodnog suda, specijalizovane agencije Ujedinjenih Nacija i za regionalne ekonomske integracije. Konvencija ima 196 strana potpisnica za koje je obavezujuća.

nazivom Kjoto protocol.⁴⁴⁹ Tim Protokolom je propisana obaveza smanjivanja emisija gasova koji proizvode efekat staklene bašte u period od 2008. do 2012. godine. Ovaj Protokol na žalost nije ratifikovan od strane Kine i SAD, dve države koje predstavljaju najveće svetske zagađivače. Za razliku od Kine, Sjedinjene američke države su potpisale, ali nikad nisu ratifikovale ovaj Protokol. Kanada ga je ratifikovala, ali se naknadno povukla iz Protokola 15. decembra 2012. godine.⁴⁵⁰ Okvirnom konvencijom se proklamuju opšta načela u vezi sa sprečavanjem klimatskih promena i umanjnjem negativnih efekata tih promena, a konkretne obaveze se definišu Kjoto protokolom.

U međunarodno-pravnim odnosima mnogo je lakše i jednostavnije postići saglasnost o načelnim pitanjima koja obuhvataju Konvencije, nego o obavezama propisanim Protokolom. Zbog toga, takvi dokumenti ne doprinose suštinskom smanjenju zagađivanja iako su značajna karika u globalnoj zaštiti životne sredine. Postoje i drugi međunarodni instrumenti i pravni akti čija je svrha zaštita životne sredine. Njihov broj se uvećava svake godine, ali do sad nisu doveli do značajnog pomaka u smanjivanju zagađivanja i očuvanju životne sredine.

Bez obzira na iznete zaključke, postojanje međunarodno-pravnih akata i njihova odgovarajuća primena je izuzetno bitan, apsolutno nezaobilazan činilac u procesima zaštite i očuvanja prirodnog okruženja, naročito uz istovremenu i doslednu primenu nacionalnih ekoloških propisa. Pravni akti u sadejstvu sa drugim činocima i merama zaštite utiču da se stanje promeni na bolje, kako bi se stepen zaštite životne sredine poboljšao. Postojanjem i primenom odgovarajućih propisa doprinosi se smanjenju stepena i intenziteta zagađivanja.

Propisivanje odgovarajućih, pravovremenih mera zaštite koji sadrže konkretne aktivnosti uključujući sankcije za nepoštovanje propisanih mera prekršiocima ekoloških odredbi omogućuje ostvarivanje ekoloških ciljeva. Donošenje odgovarajućih propisa i njihovo efikasno sprovođenje, zavisi pored ostalog od slobodnog pristupa ekološkim informacijama. Procesu donošenja odluka o životnoj sredini moraju prethoditi odgovarajuća istraživanja i studije kako bi se omogućilo predviđanje i kako bi se unapred ocenile posledice

⁴⁴⁹ *Kjoto protocol je usvojen 11 decembra 1997. godine, od strane Konferencije strana ugovornica Okvirne konvencije, na njenom trećem zasedanju održanom u Kjotu u Japanu. Kjoto protocol je stupio na snagu 16. februara 2005. godine, a obavezujući je za 192 strane ugovornice.*

⁴⁵⁰ http://treaties.un.org/pages/iewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&lang=en, posećeno 12 marta 2015. godine.

aktivnosti koje mogu naneti štetu životnoj sredini ili povrediti prava pojedinaca.⁴⁵¹ Ovo treba imati u vidu prilikom donošenja kako međunarodnih tako i nacionalnih propisa.

Zaštita životne sredine se sprovodi odredbama nacionalnog zakonodavstva uz istovremenu primenu odgovarajućih međunarodno-pravnih akata sa kojima se usklađuju i čije odredbe razrađuju. Neki autori kao bitnu, ističu razliku između obavezujućih međunarodno-pravnih instrumenata i mekih izvora prava,⁴⁵² u koje se ubrajaju smernice, kodeksi i međunarodno-pravni standardi. Najznačajniji obavezujući međunarodno-pravni instrumenti jesu: međunarodni ugovori, međunarodni običaji, opšta pravna načela i sudske odluke međunarodnih sudova. Ova klasifikacija je u skladu sa članom 38. Statuta Međunarodnog suda pravde.⁴⁵³

Izostanak kvalitativnog pomaka u zaštiti životne sredine koji bi se manifestovao njenom boljom i potpunijom zaštitom, ali i svakodnevno suočavanje sa novim vidovima i intenzitetom zagađivanja iziskuju potrebu detaljnijeg i delotvornijeg regulisanja ove materije unutrašnjim pravnim aktima. Pravo na adekvatnu životnu sredinu, štiti se unutrašnjim pravnim sistemom, putem zakona iz ove oblasti i podzakonskim aktima. Istovremeno, prisutna je veoma aktivna regulativa od strane nadnacionalnih organizacija, prvenstveno od strane institucija Evropske unije. Ekološka politika nije bila predmet razmatranja i regulisanja prilikom osnivanja Evropske zajednice, već se to desilo naknadno tokom njenog razvoja. To ne treba da predstavlja iznenađenje imajući u vidu da u tom periodu životna sredina nije bila ugrožena u meri kako je to danas, a pored toga takav odnos prema zaštiti životne sredine su imale uglavnom i druge institucije međunarodnog karaktera, uključujući sudske instance, prevashodno Evropski sud za ljudska prava koji takav stav izražava kroz odluke⁴⁵⁴ donete u tom periodu. U početnim godinama, nakon osnivanja ove organizacije, ovom temom su se

⁴⁵¹ *Taskin and others v. Turkey, Application no. 36220/97, op. cit. - videti obrazloženje presude Evropskog suda za ljudska prava.*

⁴⁵² *Bell, Stuart, McGillivray, Donald, Environmental Law, Oxford University Press, 2006, page 64.*

⁴⁵³ *Statute of International court, videti za više informacija na internet stranici: http://www.icj-cij.org/documents/index.php?pl=4&p2=2&p3=0#CHAPTER_II, stranica posećena 20.05.2015. godine.*

⁴⁵⁴ *Videti: obrazloženje presude u predmetu Fredin v. Sweden, u kome je presuda doneta 18. februara 1991. godine, kojom između ostalog u obrazloženju presude, sud navodi kako "u današnjem društvu zaštita životne sredine predstavlja razlog koji sve više dobija na važnosti.", za više informacija pogledati internet stranicu: <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiiIXmyafNAhXHzxQKHUQHDggQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-57651%26filename%3D001-57651.pdf%26TID%3Dthkbhnilzk&usq=AFQjCNEVZ5ich2bR5U8hmjOwP1bY6J2IQA>, stranici pristupljeno 21.06.2015. godine.*

bavile isključivo države članice na nacionalnom nivou, ne i organi zajednice. Zajednička ekološka politika je nastala sedamdesetih godina dvadesetog veka. Od tada nastaje i postoji opsežna regulativa u oblasti zaštite životne sredine koja sadrži normativne naloge i zabrane.⁴⁵⁵

Danas, tokom druge decenije dvadesetprvog veka, gotovo da nema država koje sistemski ne štite životnu sredinu. Zdrava, a zatim adekvatna životna sredina je prepoznata kao vrednost koja zavređuje odgovarajuću pravnu zaštitu. Štiti se životna sredina, njene prirodne vrednosti i osobenosti. Istovremeno se štiti pravo čoveka da živi u zdravoj životnoj sredini kao nužnoj pretpostavci prava na zdrav život i prava na život kao osnovnog ljudskog prava. Pravo da čovek živi u blagostanju podrazumeva ekonomske benefite života, ali isto tako i pravo na život u zdravoj životnoj sredini. To se manifestuje pravom na adekvatnu životnu sredinu koje sadrži ne samo zdravstveni aspekt zaštite, već i procesna prava garantovana svakom pojedincu, a koja su u bliskoj vezi sa zaštitom životne sredine. Procesna prava omogućavaju pojedincu da bude aktivni činilac procesa zaštite i uživatelj tog prava. Ovo pravo pored toga obuhvata i segmente održivog razvoja koji podrazumeva ekonomski razvoj i blagostanje uz očuvanje prirodnih blagodeti. Taj cilj se postiže ekonomskim prosperitetom koji štiti prirodne osobenosti s akcentom na zaštitu neobnovljivih prirodnih resursa jer ekonomski razvoj ne mora nužno biti na štetu prirode i njenih bogatstava, odnosno prirodnog biodiverziteta. Pored toga, održivi razvoj jeste deo međunarodnog prava zbog neizbežne logičke nužnosti i još više zbog široke prihvaćenosti ovog načela od strane globalne zajednice.⁴⁵⁶ Održivim razvojem, njegovom doslednom primenom, stvaraju se uslovi za adekvatnu životnu sredinu. Adekvatnom životnom sredinom se obuhvataju i štite raznolika ljudska prava sa ciljem očuvanja i zaštite životne sredine, poput prava na zdravlje, na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ili prava na učestvovanje u odlučivanju u procesima zaštite životne sredine.

⁴⁵⁵ Volf-Nidermajer Anita, *Ekološka politika, Evropa od A do S – priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2004, str. 61-62.

⁴⁵⁶ Bell, Stuart, McGillivray, Donald, *op. cit.*, p. 64.

6.3. EVROPSKA UNIJA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

Nesumnjivo da su najviši standardi zaštite životne sredine početkom dvadesetprvog veka postignuti od strane i unutar Evropske unije. Ovakav zaključak se nameće na osnovu detaljno izvršenih istraživanja. Zaštita životne sredine sve više dobija na važnosti.⁴⁵⁷ Takav zaključak proizlazi i već iz letimičnog pregleda pravnih akata EU donetih u ovoj oblasti. Tome u prilog ide njihova brojnost, sveobuhvatnost i implementacija istih. Potvrda ovakve konkluzije, svakako stiže detaljnim analiziranjem postojeće regulative unutar ove organizacije, ali još više analizom primene postojećih propisa. Primetno je kako ekološka problematika ima značajnu ulogu u svakodnevnom životu Unije i njenoj pravnoj regulativi. Njoj se pristupa na nivou Unije, dok određene, i to ne beznačajne prerogative imaju i države članice koje pristupaju implementaciji donetih propisa. Brojni su i detaljni propisi koji pristupaju regulisanju ove problematike i srodnim pitanjima, kao i mehanizmi koji postoje ili se primenjuju u slučaju povrede propisanog prava ili propisanih procedura zaštite. Zaštita životne sredine je prepoznata kao jedan od najznačajniji segmenta u funkcionisanju Unije, te je shodno toj ulozi pitanje njene zaštite propisano komunitarnim pravom.⁴⁵⁸ Manje značajna pitanja iz ove oblasti su ostavljena na regulisanje državama članicama.

U okviru EU postoji situacija da se neka najznačajnija ekološka pitanja regulišu osnivačkim ugovorima. Ugovor o osnivanju Evropske organizacije za atomsku energiju sadrži odredbe koje se tiču zaštite od radijacije. U početku, ugovor o osnivanju Evropske zajednice nije sadržavao ekološke odredbe već su se za donošenje propisa u ovoj oblasti koristili članovi 94. i 308. osnivačkog ugovora.⁴⁵⁹ Neka ekološka pitanja se regulišu

⁴⁵⁷ *Fredin v. Sweden, Presuda evropskog suda za ljudska prava od 18. februara 1991. godine, iz obrazloženja presude, op.cit.*

⁴⁵⁸ *Acquis Communautaire ili komunitarno pravo – skup prava i obaveza zemalja članica Evropske unije, odnosno pravne tekovine Evropske unije. Pod njim se podrazumevaju ne samo zakoni i podzakonski akti, već i načela i politički ciljevi osnivačkih ugovora, zakonodavstvo ustanovljeno na osnovu osnivačkih ugovora, sudske presude, deklaracije i rezolucije koje je usvojila Evropska unija, mere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, pravosuđe, unutrašnje poslove i na međunarodne ugovore koje je sklopila Evropska unija. Za više informacija posetiti internet stranicu ministarstva spoljnih poslova na sledećoj adresi: http://www.mfa.gov.rs/Srpski/spopol/Multilateral/Leksikon/Acquis_Communautaire.htm, stranica posećena 12.10.2014. godine.*

⁴⁵⁹ *Čavoski, Aleksandra, Nastanak i razvoj ekološkog prava EU, u Priručniku za zaštitu životne sredine, Beograd, 2011, str. 143.*

uredbama koje važe za sve članice Unije u izvornom obliku.⁴⁶⁰ Uredbama se po pravilu regulišu administrativni mehanizmi ili se njima osnivaju određeni organi. Tako je primera radi u ovoj oblasti uredbom osnovana Evropska agencija za životnu sredinu,⁴⁶¹ ili je oformljen registar zagađivača.⁴⁶² Pored uređivanja navedenih situacija, uredbe se donose i radi unošenja obaveza u zakonodavstvo Evropske unije iz međunarodno-pravnih akata, kao što je npr. Uredba o primeni Arhuske konvencije.⁴⁶³

Za razliku od uredbi koje nisu tako česti pravni akti u ovoj oblasti, a one koje su donete primenjuju se bez transpodovanja u nacionalne propise, većina ekoloških pitanja ili ekološke problematike, definisana je evropskim direktivama,⁴⁶⁴ dok je tek manji broj regulisan odlukama,⁴⁶⁵ preporukama ili mišljenjima. Direktive su najčešći pravni instrumenti pravne zaštite životne sredine u Evropskoj uniji.⁴⁶⁶ Direktive se ne primenjuju direktno, već ih države članice transponduju u svoje nacionalne pravne akte. Istovremeno države članice imaju mogućnost i pravo da svojim nacionalnim propisima samostalno urede pojedina pitanja od značaja za zaštitu životne sredine, što po pravilu svaka od njih čini u većoj meri. Bitnu ulogu u ovom sistemu zaštite uživaju i odgovarajuće sudske instance čije odluke u nekim delovima imaju i značaj izvora prava. Ta konstatacija se prvenstveno odnosi na odluke donete od strane Evropskog suda pravde, koje su nezaobilazan izvor prava u ovoj oblasti iz razloga odsustva detaljnih odredbi kojima se reguliše oblast zaštite životne sredine, ali i zbog

⁴⁶⁰ eng. Regulation, videti za više informacija: Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Beograd 2007, str. 25, prema ovom autoru Uredbe su sekundarni izvori prava EU koje se direktno primenjuju i ne zahtevaju donošenje nacionalnih propisa za njihovu primenu.

⁴⁶¹ Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network, Official Journal L 126, 21/05/2009 p. 0013-0022.

⁴⁶² Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC Text with EEA relevance, Official Journal L 149, 09/06/2007 p. 0001/0017.

⁴⁶³ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, Official Journal L 264, 25/09/2006 p. 0013-0019.

⁴⁶⁴ eng Directive, videti za više informacija: Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Beograd 2007, str. 26-27, prema ovom autoru directive su sekundarni izvor prava Evropske unije, koje se prenose u nacionalne propise, a zatim njihova primena u okviru nacionalnih propisa.

⁴⁶⁵ eng. Decision, videti za više informacija, Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Beograd 2007, str. 27-28, prema ovom autoru odlukama se razrađuju odredbe donetih uredbi i direktiva.

⁴⁶⁶ Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Beograd 2007, str. 26.

globalnog značaja ove oblasti.⁴⁶⁷ Neophodno je praviti razliku između ovog suda i Evropskog suda za ljudska prava koji sudi na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima, a koji je oformljen od strane Saveta Evrope radi zaštite osnovnih ljudskih prava propisanih tom Konvencijom. Evropski sud za ljudska prava kroz odluke koje donosi, štiti i životnu sredinu kao ljudsko pravo. Sud svojim odlukama štiti i životnu sredinu iako Evropska konvencija o ljudskim pravima ne propisuje pravo na životnu sredinu kao ljudsko pravo. Međutim, ovaj sud posrednim putem kroz svoje odluke ovom pravu priznaje taj status. To je veoma karakteristično rešenje iz razloga jer sud donosi odluke radi zaštite ljudskih prava koja su proklamovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja ne poznaje pravo na zaštitu životne sredine.

Evropska unija je od svog nastanka do danas prošla kroz više faza u razvoju. Svaka od razvojnih faza karakteriše se drugačijim odnosom prema zaštiti životne sredine, počevši od početnog ignorantskog položaja. U prvoj fazi razvoja, nakon osnivanja Evropske ekonomske zajednice kao pravne preteče Evropske unije, postojao je ignorantski stav prema pravu zaštite životne sredine imajući u vidu da osnivački akti nisu sadržavali odredbe o ovom pravu, niti je ono bilo regulisano na nivou Zajednice, već isključivo na nivou nacionalnih zakonodavstava država članica. Taj stav se u međuvremenu, kroz različite razvojne faze menjao došavši do današnjeg stadijuma gde je to pravo garantovano i prepoznato kao jedno od nosećih stubova politike ove organizacije. Kao što je to danas opšte poznato, ova organizacija je osnovana 1957. godine, ugovorom iz Rima,⁴⁶⁸ kojim se osniva Evropska zajednica za uglje i čelik od strane šest zemalja iz zapadne Evrope koje su sve bile pripadnice evroatlanskog vojno-političkog bloka. Tih 6 zemalja osnivača su bile: Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Luksemburg i Belgija. U svom razvoju do današnjih dana, u nekoliko navrata se ova organizacija širila i primala nove članove, a poslednja primljena članica je Republika Hrvatska, koja ulazi u sastav Unije 2013. godine, čime se broj članica popeo na sadašnjih 28 država. Postoje različite etape u razvoju dok se nije stiglo do današnjeg oblika organizovanja i postojećeg statusa. Razvoj prava Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine je takođe prolazio kroz etape koje se samo delimično podudaraju sa etapama u razvoju zajednice.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, str. 28-29.

⁴⁶⁸ *Treaties of Rome 1957 established the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (Euroatom) - Rimski ugovor je zaključen 1957. godine, kada je osnovana Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju.*

Početni osnivački akti Evropske zajednice nisu sadržavali odredbe o zaštiti životne sredine. Ova konstatacija je već izrečena u prethodnim poglavljima, ali ovom prilikom se daje detaljnija analiza ove tvrdnje. Rimskim ugovorom iz 1957. godine, nije definisana ekološka politika, odnosno nisu regulisana ekološka pitanja. Ova problematika je rešavana isključivo na nacionalnim nivoima, pojedinačno od strane država članica. Tako uređenje ovog pitanja vremenom predstavlja problem jer su države članice imale različite pravne sisteme i različite pravne mehanizme u ovoj oblasti šta je počelo predstavljati smetnju za nesmetanu trgovinu i jedinstveno tržište koje je i bilo jedan od najznačajnijih razloga za nastanak Zajednice. Usled toga, sve češće su se javljali zahtevi za regulisanjem ovog pitanja na nivou Zajednice. Međutim, do toga nije došlo tako brzo. To stanje je promenjeno Jedinstvenim evropskim aktom iz 1987. godine, a posebno Ugovorom o Evropskoj uniji, tzv. Ugovorom iz Mاستrihta zaključenim 1992. godine.⁴⁶⁹ Članom 2. ovog Ugovora politika zaštite životne sredine postaje jedan od osnovnih ciljeva ove organizacije. Članu 2. ovog Ugovora su dodati još neki ciljevi i to: skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj, te održiv i neinflatorni rast poštujući životnu sredinu.⁴⁷⁰ Svaki sledeći osnivački ugovor,⁴⁷¹ dodatno je obogaćivao pravnu regulativu zaštite životne sredine.

Prva etapa razvoja ekološkog prava se podudara sa prvom etapom nastanka zajednice, a započinje njenim osnivanjem. U tom periodu koji počinje stupanjem na snagu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice 1. januara 1958. godine, pitanje zaštite životne sredine se nije postavljalo i toj oblasti nije pridavana pažnja. Sam osnivački akt nije imao eksplicitnih odredbi o zaštiti životne sredine, čak ni odredbi koje bi upućivale na značaj ove problematike. Bilo je tek nekih sporadičnih akata koji su regulisali ovu oblast, i to reklo bi se posrednim putem. Akt koji bi se mogao izdvojiti i navesti kao akt kojim se barem posredno reguliše zaštita životne sredine jeste Direktiva 67/548, kojom se klasifikuje ambalaža i

⁴⁶⁹ Ugovor iz Mاستrihta zaključen 1992. godine, obezbeđuje jačanje mesta i uloge zaštite životne sredine. U preambuli se konstatuje da organi zajednice odlučni da unapređuju ekonomski i socijalni napredak svojih naroda, vodeći računa o načelu održivog razvoja, u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta i jačanja kohezije i zaštite životne sredine, kao i da primene politike koje će obezbediti da napredak ekonomske integracije bude u skladu sa napretkom u drugim oblastima.

⁴⁷⁰ Čavoški, Aleksandra, Nastanak i razvoj ekološkog prava EU, u Priručniku za zaštitu životne sredine, Beograd, 2011, str. 143.

⁴⁷¹ Amsterdamski ugovor iz 1997. godine, sadrži odrede o visokim merama zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine, a Ugovorom iz Nice iz 2003. godine, učinjene su promene po pitanju glasanja u vezi donošenja odredbi iz oblasti zaštite životne sredine.

etiketiraju opasne supstance.⁴⁷² Vredna pomena iz tog perioda jeste i Direktiva 70/157, kojom se reguliše nedozvoljeni nivo buke i izduvnih gasova motornih vozila.⁴⁷³ Očigledno da se u ovoj početnoj fazi nastanka i razvoja zajednice, pitanje zaštite životne sredine tek stidljivo pojavljivalo i regulisano je posredno donošenjem direktiva o nekim konkretnim pitanjima koja su u sebi sadržavala i ekološku problematiku.

Do značajnijih promena u odnosu prema pravnom regulisanju zaštite životne sredine dolazi od 1972. godine, od održavanja Samita Evropskog saveta, na kom je ukazano na značaj politike u oblasti zaštite životne sredine. Tom prilikom je ukazano na značaj obezbeđivanja zaštite životne sredine jer je to nematerijalna vrednost koja igra veliku ulogu u razvoju čovečanstva. Savet evropskih zajednica i predstavnici vlada država članica su 1973. godine, doneli Deklaraciju⁴⁷⁴ koja se odnosi na akcioni program Evropskih zajednica za pitanje životne sredine. Tom Deklaracijom je ukazano da je cilj zajednice skladan razvoj privrednih aktivnosti i ekonomska ekspanzija koju će pratiti suzbijanje zagađenja i poboljšanje kvaliteta života na prostoru zajednice uz istovremenu konstantnu brigu i staranje o zaštiti životne sredine. U tom periodu Evropska zajednica je donela i prve propise kojima se isključivo regulišu pitanja iz oblasti zaštite životne sredine. To su bile različite direktive koje su se odnosile na određene oblasti. Jedna od značajnijih jeste Direktiva o upravljanju otpadom koja je doneta 1975. godine, zatim Direktiva o kvalitetu vode za kupanje iz 1976. godine, ili Direktiva za zaštitu ptica iz 1979. godine. Doneti pravni akti iz ove oblasti za pravni osnov imaju član 100. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice koji postaje član 115. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Kao pravni osnov u nešto manjem broju slučajeva poslužio je i član 235. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske

⁴⁷² Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances, Official Journal 196, 16/08/1967 P. 0001 – 0098, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31967L0548>, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.

⁴⁷³ Council Directive 70/157/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the permissible sound level and the exhaust system of motor vehicles Official Journal L 042, 23/02/1970 P. 0016 – 0020, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31970L0157>, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.

⁴⁷⁴ Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, Official Journal C 112, 20/12/1973 P. 0001 – 0002, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41973X1220>, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.

zajednice koji je postao član 352. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Član 100. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice koji postaje član 115. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koristio se kao pravni osnov za donošenje ekoloških propisa u slučajevima u kojima su razlike u nacionalnim zakonodavstvima iz ove oblasti imale štetne posledice po zajedničko evropsko tržište. Ispravnost ovog stava potvrđena je odlukom Suda pravde, presudom kojom je potvrđena pravnosnažnost direktive 75/116 o maksimumu dozvoljenog sadržaja sumpora u tečnim gorivima. Ova presuda je doneta u predmetu koji se vodio pod brojem 92/79.⁴⁷⁵ Član 235. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice koji je postao član 352. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, poslužio je kao pravni osnov za donošenje ekoloških propisa u situacijama kada je aktivnost Evropske zajednice bila neophodna radi funkcionisanja zajedničkog tržišta. Ovaj osnov je potvrđen odlukom Suda pravde iz 1985. godine, u predmetu 240/83.⁴⁷⁶ Ovom presudom je Sud pravde po prvi put „odlučio u korist zaštite životne sredine“, tj. pozvao se na zaštitu životne sredine kao jedan od osnovnih ciljeva Zajednice. Osim nabrojanih, postoje direktive iz tog perioda koje kao pravni osnov uzimaju isključivo član 235. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Primer za ovu konstataciju jeste Direktiva 79/409 o očuvanju divljih ptica, Direktiva 82/884 o graničnim vrednostima olova u vazduhu ili Preporuka 81/972 o upotrebi recikliranog papira.⁴⁷⁷ U ovom periodu, pozivajući se na odredbe navedena dva člana Ugovora o

⁴⁷⁵ Odlukom suda pravde je navedeno da “nije isključeno da odredbe koje se odnose na životnu sredinu ne mogu biti zasnovane na članu 100. Ugovora. Odredbe koje su nužno donete, imajući u vidu pitanja koja se odnose na životnu sredinu i zdravlje, mogu opteretiti preduzeća na koja se odnose i ukoliko ne postoji usaglašavanje nacionalnih odredbi po ovom pitanju konkurencija se može ozbiljno narušiti.

⁴⁷⁶ Presuda Suda pravde broj 531 u slučaju 240/83, ADBHU kojom je odlučeno da se Direktiva koja se odnosila na odlaganje otpadnih ulja mora sagledati u svetlu zaštite životne sredine koja je jedan od osnovnih ciljeva Evropske zajednice. Naime, u tom predmetu se odlučivalo o osnovanosti direktive koja se odnosila na odlaganje otpadnih ulja, a koja je doneta pozivajući se na član 100. i član 235. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Doneta je iz razloga jer se smatralo da odredbe kojima se nameće sistem dozvola za odlaganje otpadnih ulja i sistem zona u kojima su morala raditi preduzeća koja odlažu otpadna ulja, narušava princip slobodnog kretanja robe. U preambuli navedene directive je naglašeno da postoji neujednačenost odredbi koje se odnose na odlaganje otpadnih ulja u raznim državama članicama, te da to može dovesti do nejednakih uslova konkurencije, a to daje mogućnost za primenu odredbe člana 100. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici kao pravnog osnova za donošenje takve direktive. Kao dodatni pravni osnov poslužio je član 235. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici jer je postojala neophodnost usklađivanja zakonodavstva kako bi se realizovao jedan od osnovnih ciljeva zajednice, a to je zaštita životne sredine. Sud je donoseći odluku utvrdio da “na prvom mestu, važno je istaći da princip slobodne trgovine ne bi trebalo posmatrati nezavisno, već kao princip kome su postavljena određena ograničenja opravdana ciljevima od opšteg interesa zajednice, pod uslovom da se pomenuta prava ne narušavaju značajno. Nema razloga da se zaključi da je Direktiva u pitanju prešla ta ograničenja. Ova Direktiva se mora sagledati u svetlu zaštite životne sredine, koja je jedan od osnovnih ciljeva Zajednice.”

⁴⁷⁷ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, Official Journal L 103 , 25/04/1979 P. 0001 – 0018, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0409:en:HTML>, Council Directive 82/884/EEC of 3

osnivanju Evropske zajednice doneto je oko 200 pravniha akata⁴⁷⁸ iz oblasti zaštite životne sredine, i to pored konstantnih kritika o nedostatku valjanog pravnog osnova za takvu normativnu aktivnost.

Nakon ove faze u razvoju pravne zaštite životne sredine u Evropskoj uniji, od 1987. godine, nastupa sledeća, po vremenskom opsegu verovatno najkraća faza. Ona počinje 01.07.1987. godine, stupanjem na snagu Jedinствnog evropskog akta.⁴⁷⁹ Ovim aktom se uvodi posebno poglavlje pod nazivom „životna sredina“ kojim se obezbeđuje pravni osnov za politiku Evropske zajednice u oblasti zaštite životne sredine. Zaštita životne sredine je ovim aktom po prvi put ugrađena u osnivačke akte Zajednice tako što su unete dodatne odredbe.⁴⁸⁰ Tim dodatnim odredbama se štiti životna sredina, što je nakon toga postalo opšteprihvaćeno pravilo. Osnivački akti koji su usledili nakon ovoga samo su nadograđivali i proširivali odredbe iz ove oblasti. To je omogućilo Komisiji da predlaže donošenje propisa radi zaštite i unapređivanja kvaliteta životne sredine.

Sledeća faza u razvoju pravne zaštite životne sredine u Evropskoj uniji započela je samo šest godina nakon početka prethodne faze, a takođe se odlikuje kratkotrajnošću. Pored kratkotrajnosti, karakteriše je isticanje pojma zaštite životne sredine već u uvodnim odredbama osnivačkog akta. Ona započinje stupanjem na snagu Ugovora o Evropskoj uniji 01.11.1993. godine, koji u uvodnim članovima,⁴⁸¹ posvećuje pažnju problematici zaštite životne sredine. Počevši od ovog perioda, značajno se povećava uloga Evropskog parlamenta i Saveta u postupku donošenja odluka o zaštiti životne sredine. Istovremeno jača uloga

December 1982 on a limit value for lead in the air, Official Journal L 378, 31/12/1982 P. 0015 – 0018, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31982L0884:EN:HTML>, stranicama pristupljeno 12.03.2015. godine.

⁴⁷⁸ Bjelajac, Željko, Počuča, Milan, Marković, Miloš, *Politika EU u oblasti zaštite životne sredine s osvrtom na krivično-pravne aspekte i ulogu porodice u razvoju ekološke svesti, Strani pravni život broj 3/2012, Beograd, 2012, str. 529.*

⁴⁷⁹ *Single European Act 1986, set a deadline for the completion of the creation of the single market - Jedinствeni evropski akt stupio na snagu 1. jula 1987. godine.*

⁴⁸⁰ *Član 130r, 130s, 130t, 100a stav 3. i 100a stav 4. Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici postaju članovi 191, 192, 193, 114 stav 3. i 114 stav 4. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.*

⁴⁸¹ *Treaty of Maastricht 1992 established the European Union, introduced EU citizenship and set up the tree pillars the EU is based on - Ugovor iz Maastrichta donet 1992.godine, u članu 2 propisuje da su osnovni ciljevi zajednice unapređivanje održivog i ne-inflatornog rasta uz postovanje životne sredine. U članu 3, tačka k, stoji da je jedna od aktivnosti za postizanje cilja Zajednice politika u oblasti životne sredine. Već u preambuli, ovim Ugovorom se konstatuje da "Odlučni da unapređuju ekonomski i socijalni napredak svojih naroda, vodeći računa o načelu održivog razvoja, u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta i jačanja kohezije i zaštite životne sredine, kao i da primene politike koje će obezbediti da napredak ekonomske integracije bude u skladu sa napretkom u drugim oblastima."*

Evropskog parlamenta u razvoju politike zaštite životne sredine usled činjenice da se ustanovljava zajedničko odlučivanje sa Savetom o pitanjima iz ove oblasti.

Peta faza u razvoju zaštite životne sredine nije dugo čekala na svoju šansu. Nastupa usvajanjem Amsterdamskog ugovora koji eksplicitno definiše održivi razvoj kao cilj zajednice.⁴⁸² Odredbama ovog Ugovora je pojednostavljeno donošenje odluka koje se tiču životne sredine jer je procedura zajedničkog odlučivanja postala uobičajna usled čega je ojačana uloga Evropskog parlamenta. Poboljšanje se ogleda u činjenici da zahtevi u vezi sa zaštitom životne sredine moraju biti ugrađeni u definicije i sprovođenje politika Zajednice. Dalja poboljšanja u ovoj oblasti usledila su Ugovorom iz Nice donetim 2001. godine,⁴⁸³ koji uvodi manje promene u članu 175. Ugovora o Evropskoj zajednici, koji predstavlja član 192. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Ugovorom iz Lisabona,⁴⁸⁴ počela je poslednja, još uvek aktuelna faza u razvoju zaštite životne sredine u Evropskoj uniji. Ovim Ugovorom se menja struktura Evropske unije i njeni osnivački akti. Tako se Ugovor o osnivanju Evropske unije zamenjuje Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije. Članom 3. Ugovora o osnivanju Evropske unije se izražava posvećenost održivom razvoju, te povećanju zaštite i unapređenju kvaliteta životne sredine. Uopšteno posmatrajući zaštitu životne sredine je posvećeno mnogo više prostora nego što je to bio slučaj do tada. Novi osnivački akti su zadržali sve pređašnje odredbe koje se odnose na zaštitu životne sredine. Oni sadrže i neke dorade vezane za klimatske promene koje se posmatraju u svetlu regionalnog i globalnog problema koji se razmatra u okviru zaštite životne sredine. Značaj ovog ugovora za zaštitu životne sredine, pored navedenog jeste da se njime potvrđuje isključiva nadležnost Evropske unije za očuvanje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike o ribarstvu. Veliki značaj za zaštitu životne sredine predstavlja

⁴⁸²Treaty of Amsterdam 1997 its main objectives were to strengthen the cooperation in the field of justice and home affairs, to reform the Common Foreign and Security Policy and to extend the European Parliaments competences - Ugovor iz Amsterdama je donet 1997. godine, u članu 2. definiše da "Zajednica ima cilj da unapređuje skladan, uravnotežen i održiv razvoj privrednih aktivnosti i održiv i ne-inflatoran rast zajedno sa visokim stepenom zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakosti između muškarca i žene, visokim nivoom konkurentnost i usklađenosti ekonomskih rezultata."

⁴⁸³ Treaty of Nice 2001 outlined the most important institutional reforms and restructuring to be carried out before Eastern enlargement can take place - Ugovor iz Nice.

⁴⁸⁴ Treaty of Lisbon 13 December 2007, The Reform Treaty as it was originally known entered into force on 1 December 2009 - Ugovor iz Lisabona donet 2007.godine, predstavlja Ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o stvaranju Evropske unije, koji je objavljen u Službenom listu Evropske unije broj C306/2007. Ovim Ugovorom je izvršen bitan uticaj na strukturu Evropske unije. Evropska zajednica i ugovor o njenom osnivanju su ukinuti i zamenjeni Evropskom unijom. Ugovor o osnivanju Evropske unije je zamenjen i sad se zove Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

uvođenje građanske inicijative u rešavanje ekoloških problema. To je predviđeno članom 11. Ugovora o osnivanju Evropske unije,⁴⁸⁵ kojim se propisuje mogućnost obraćanja i podnošenja predloga pravnog akta Komisiji ukoliko takvu inicijativu potpiše najmanje milion građana Evropske unije. Međutim, ovom inicijativom se samo poziva Komisija da podnese predlog pravnog akta, a ako se to i učini opet je neophodno učešće Saveta i Pralamenta kako bi taj predlog postao pravni akt. Mogućnost podnošenja inicijative predstavlja iskorak u pravcu uključivanja javnosti, odnosno građana Evropske unije u proces pravne zaštite životne sredine. Time se postiže dvostruka korist. Jačanje demokratskih procesa davanjem mogućnosti pojedincima da aktivno učestvuju u predlaganju propisa čime posredno učestvuju u vršenju vlasti. Drugi benefit jeste omogućavanje pojedincima da pokazuju inicijativu, da se organizuju i aktivno učestvuju u procesima pravne zaštite životne sredine.

Ovaj i slični procesi sadrže elemente prava na adekvatnu životnu sredinu kroz nastojanje da se prepozna značaj njenog očuvanje i zaštite, a da se pritom ne umanjuje kvalitet ekonomskog života i stečenog blagostanja. Istovremeno ono sadrži, istina posredno elemente prava na pristup informacijama. Slobodan pristup informacijama se očituje kroz pravo pojedinaca da pristupe informacijama u posedu organa javne vlasti što je u vezi sa težnjom da se daju inicijative i predlozi za donošenje akata kojima se unapređuje i štiti životna sredina jer ta inicijativa se bazira na pristupu informacijama u posedu organa javne vlasti. Neophodno je imati uvid u ekološke informacije i podatke kako bi se na osnovu njih pripremila i pokrenula inicijativa koja se tiče rešavanja nekog ekološkog pitanja.

6.4. ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U REPUBLICI SRBIJI

Pravna zaštita životne sredine u Republici Srbiji zauzima značajno mesto u konglomeratu mnoštva različitih pravnih akata. Odredbe o ekološkim pitanjima postoje na različitim nivoima, počevši od najvišeg pravnog akta.⁴⁸⁶ Ustav jednim članom reguliše zaštitu životne sredine, dok neki drugi njegovi članovi indirektno regulišu pitanja iz ove oblasti.

⁴⁸⁵ Ugovor o osnivanju Evropske unije, član 11.

⁴⁸⁶ Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 72/06), sadrži odredbu o zaštiti životne sredine u članu 74.

Postoje mnogobrojni zakoni koji su isključivo posvećeni ovoj tematici,⁴⁸⁷ ili je samo delimično kroz pojedinačne odredbe regulišu. Postoje i pravni akti doneti od strane lokalnih organa koji imaju pravnu važnost na uskoj lokalnoj teritoriji. Bitno je istaći kako pored zakona koji uređuju zaštitu životne sredine postoji značajan broj drugih zakona koji u nekim svojim delovima regulišu i ovu tematiku, pored svoje osnovne tematike. Indikativan primer za ovu tvrdnju jeste Krivični zakonik Republike Srbije koji se primarno ne odnosi na zaštitu životne sredine, ali sadrži čitavo jedno poglavlje posvećeno ovoj problematici.⁴⁸⁸ Postoje i zakoni koji tek u naznakama, odnosno u nekim svojim manjim delovima imaju pozivanja na ekološka pitanja ili u svojim manjim delovima izričito regulišu ovu problematiku.

Zakoni kojima se reguliše zaštita životne sredine i to većina od njih, doneta je na predlog resornog ministarstva za poslove zaštite životne sredine, tadašnjeg Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, a usvojeni su od strane Skupštine Republike Srbije tokom maja meseca 2009. godine. Tom prilikom je donet set zakona, takozvani „zeleni paket“ odnosno šesnaest zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Donošenjem tih zakona nastojalo se zaštititi sve segmente životne sredine kao što su vazduh, voda i zemljište. Pored toga nastojalo se pravno regulisati korišćenje i čuvanje opasnih hemikalija, radioaktivnog otpada i svih drugih vrsta otpada, kao i njihovo sigurno i bezbedno skladištenje. Istovremeno se nastojalo pravno regulisati nastajanje, funkcionisanje i održavanje deponija, te sprečavanje nekontrolisanog odlaganja smeća i štetnih materija u prirodu.

Neki od zakona koji su doneti u sklopu „zelenog paketa“ postojali su i pre donošenja ovih zakona ali je nastala potreba za njihovim ukidanjem i donošenjem novih kako bi se potpunije i detaljnije regulisala predmetna materija. Razlog za njihovo donošenje bila je i potreba da se ti propisi usklade sa evropskim propisima koji regulišu materiju zaštite životne

⁴⁸⁷ Zakon o zaštiti životne sredine (*“Službeni glasnik RS”, broj 36/09*), Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (*“Službeni glasnik RS”, broj 72/06*), Zakon o zaštiti prirode (*“Službeni glasnik RS”, broj 72/06*), Zakon o zaštiti buke u životnoj sredini (*“Službeni glasnik RS”, broj 72/06*) i neki drugi zakoni kojima se reguliše ova problematika.

⁴⁸⁸ Krivični zakonik Republike Srbije (*“Službeni glasnik RS”, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14*). Ovim Zakonikom je celokupno poglavlje 24 posvećeno ekološkim krivičnim delima, tako da je u okviru njega obuhvaćeno 17 krivičnih dela protiv životne sredine, kao što su npr. Krivično delo zagađenja životne sredine iz člana 260. KZ RS, krivično delo nepreduzimanja mera zaštite životne sredine iz člana 261. KZ RS, zatim npr. krivičnog dela povrede prava na informisanje o stanju životne sredine iz člana 268. KZ RS. Tu se nalaze i krivična dela ubijanja i mučenja životinja iz člana 269 KZ RS, krivično delo šumske krađe iz člana 275 KZ RS, krivično delo nedozvoljene gradnje nuklearnih postrojenja iz člana 267. KZ RS. Ovo poglavlje počinje sa članom 260. a završava krivičnim delom nezakoniti ribolov iz člana 277. KZ RS.) Karakteristično je da pored krivičnih dela nabrojanih u ovom poglavlju postoje i neka krivična dela naznačena u nekim drugim zakonima.

sredine. Svi usvojeni zakoni su usklađivani u većoj ili manjoj meri sa direktivama Evropske unije. Primer zakona iz ove grupacije koji su postojali i pre 2009. godine, jeste zakon kojim se reguliše pitanje nuklearne sigurnosti i zaštite od jonizujućih zračenja,⁴⁸⁹ koji je prethodno donet 1996. godine,⁴⁹⁰ a koji je važio do donošenja novog zakona 2009. godine. Novijim zakonom se potpunije reguliše materija na način da su odredbe u većoj meri usklađene sa evropskim propisima.

Zakonodavna delatnost koja se odnosi na očuvanje i zaštitu prirode nalazi se u ekspanziji od početka novog milenijuma. To se podudara sa ubrzanjem odnosno aktiviranjem procesa evropskih integracija. Približavanje i pripreme za pristupanje Evropskoj uniji uslovile su intenzivnu zakonodavnu aktivnost, posebno imajući u vidu da unutar Unije ova tematika zauzima sve značajnije mesto.

Zakon o zaštiti životne sredine donet 2004. godine, s izmenama iz 2009. godine, kada je donet u okviru takozvanog „zelenog paketa“ predstavlja sistemski zakon. Ovim Zakonom se predviđa donošenje Nacionalne strategije održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, te donošenje Nacionalnog programa zaštite životne sredine. Pored njega tokom 2009. godine, doneto je još 15 propisa iz ove oblasti. Radi se o 12 zakona i tri međunarodne konvencije. Tom prilikom je potvrđen Amandman na Aneks B Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime i Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštavanja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini. Osim navedene dva međunarodnopravna akta, potvrđena je i Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.

Tom prilikom je donet i zakon kojim se upravlja otpadom na način da se omogućí veći obim reciklaže svih vrsta otpada, na republičkom i na lokalnom nivou. Cilj mu je stvaranje uslova za smanjenje nastajanja otpada razvojem čistijih tehnologija i efikasnijim korišćenjem prirodnih bogatstava, izdvajanjem sekundarnih sirovina iz otpada, korišćenjem otpada kao energenata i pravilnim odlaganjem otpada.⁴⁹¹ Zakon kojim se reguliše proizvodnja

⁴⁸⁹ Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 93/12).

⁴⁹⁰ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja ("Službeni glasnik RS", broj 36/96).

⁴⁹¹ Zakon o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

i upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom. Ciljevi ovog zakona su obezbeđivanje očuvanja prirodnih resursa, razvoj savremenih tehnologija za proizvodnju ambalaže i uspostavljanje sistema upravljanja ambalažom i otpada koji od nje tom prilikom nastaje.⁴⁹² Radi efikasnog upravljanja kvalitetom vazduha koje podrazumeva jedinstveni sistem praćenja i kontrole nivoa zagađenja vazduha i održavanja baze podataka o kvalitetu vazduha donet je zakon koji reguliše i uređuje zaštitu vazduha i kojim se propisuju mere za poboljšanje kvaliteta vazduha.⁴⁹³ Radi poboljšanja bezbednosti u prometu hemikalija, regulisanja proizvodnje, uvoza i korišćenja hemikalija na način koji je bezbedan po zdravlje ljudi i bezopasan po životnu sredinu donet je zakon koji uređuje navedena pitanja,⁴⁹⁴ a kojim se istovremeno omogućava sigurnija trgovina hemikalijama sa drugim zemljama, te se podstiče proizvodnja proizvoda koji predstavljaju zamenu za rizične hemijske proizvode.

Zakonom o biocidnim proizvodima,⁴⁹⁵ uspostavlja se jedinstveni sistem stavljanja u promet i korišćenje biocidnih proizvoda na teritoriji Republike Srbije, te se uspostavljaju mehanizmi sigurnog i bezbednog korišćenja takvih proizvoda što podrazumeva potpuno i blagovremeno obaveštavanje korisnika o načinu njihove upotrebe. Tom prilikom je donet i zakon kojim se uspostavlja sistematsko ispitivanje nivoa nejonizujućih zračenja u životnoj sredini. Pre toga ova oblast nije bila regulisana tako da su mnogi izvori nejonizujućeg zračenja korišćeni nekontrolisano i neplanski. Mere zaštite od nejonizujućih zračenja, ali i mere nadzora i kontrole tih izvora i te vrste zračenja propisano je odredbama zakon kojim se štiti životna sredina i građani od nejonizujućih zračenja.⁴⁹⁶

Zakonom o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovom uništavanju,⁴⁹⁷ data je u nadležnost resornom ministarstvu iz oblasti zaštite životne sredine kontrola proizvodnje, upotrebe i korišćenja hemijskih supstanci u industrijske, poljoprivredne, farmaceutske i medicinske svrhe. Dok je kontrola navedenih supstanci u vojne svrhe data u nadležnost ministarstva nadležnog za poslove odbrane.

⁴⁹² Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

⁴⁹³ Zakon o zaštiti vazduha ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

⁴⁹⁴ Zakon o hemikalijama ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

⁴⁹⁵ Zakon o biocidnim proizvodima ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

⁴⁹⁶ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

⁴⁹⁷ Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovom uništavanju ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

Zakonom kojim se uređuju pitanja zaštite od buke regulisano je koje su to mere i uslovi zaštite, kao i koji su subjekti zaštite od buke u životnoj sredini. Odredbama ovog zakona se reguliše dozvoljenost i nivo buke na radnom mestu i u okolini radnog mesta, ali i nivo buke u stambenim prostorima i drugim prostorima u kojima borave ljudi uključujući prevozna sredstva.⁴⁹⁸

Regulisanje upravljanja ribljim fondom u ribolovnim vodama koje obuhvata zaštitu, održivo korišćenje, ulov, korišćenje i promet riba, zatim održivo korišćenje ribolovnih resursa koje doprinosi očuvanju biodiverziteta, te utvrđivanje uslova za obavljanje privrednog, rekreativnog i sportskog ribolova i utvrđivanje uslova za promet riba uređuje se Zakonom o zaštiti i održivom korišćenju ribljih resursa.⁴⁹⁹

Pored ovih zakona kojima se u potpunosti reguliše materija zaštite životne sredine ili u vezi sa njom, postoji veći broj zakona koji se u pojedinim svojim odredbama, ili makar jednom odredbom osvrću i na ekološku problematiku. Razlog za to je značaj ekoloških pitanja i njihova neizbežnost u savremenim uslovima življenja. Na primer, svi propisi kojima se regulišu saobraćajna pitanja, i to bilo kog vida i oblika saobraćaja treba da sadrže i odredbu jednu ili više, kojima će se štiti prirodno okruženje putem staranja o emisiji izduvnih gasova ili drugih nedozvoljenih čestica. Slična je situacija sa propisima koji uređuju privredna kretanja, odnosno ekonomsku problematiku, a koji imaju zadatak da se staraju o principu održivog razvoja. Osnovna, istovremeno polazna premisa treba biti to da ekonomski prosperitet ne može i ne sme biti na štetu prirode. Privredni rast i razvoj mora biti upodobljen sa istovremenim očuvanjem prirodnog okruženja. Nije dozvoljen i nije prihvaćen koncept privrednog razvoja koji bi zanemarivao ili bio na štetu očuvanja prirodnog okruženja.

Ukazuje se na odredbe Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja koji je donet 2004. godine, koji ima značajnu ulogu u ovoj oblasti, iako njime nije eksplicito zaštićena života sredina. On nije ni donet sa tim ciljem, ali ipak njegove odredbe se često primenjuju u zaštiti životne sredine. Odredbe tog zakona omogućavaju da javnost pristupi informacijama koje se odnose na zaštitu prirode i njenog okruženja, a koje su u posedu organa javne vlasti. Javnosti se omogućava da pristupi svim informacijama o zaštiti životne

⁴⁹⁸ Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

⁴⁹⁹ Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljih resursa ("Službeni glasnik RS", broj 36/09).

sredine, posebno onima koje je u datom trenutku interesuju ali kojima nema pristup bez pozivanja na odredbe ovog zakona. Polazi se od koncepcije da javnost ima opravdani interes da zna, odnosno opravdani interes da pristupi svim informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti. Tu se posebno prepoznaje pravo javnosti da zna i da pristupi informacijama koje se odnose na stanje prirode i na njeno očuvanje ili zaštitu. Ovo iz razloga jer je zaštita životne sredine od posebnog značaja i interesa za život svakog pojedinca, za njegovo zdravlje.

Život i zdravlje su neprikosnovene ljudske vrednosti. Kako one sve više zavise od stanja prirode i njenog okruženja, to raste uloga zaštite životne sredine. Zbog tih tendencija nastaje pravo na zdravu, potom i na adekvatnu životnu sredinu kao osnovna ljudska prava. Pravo na adekvatnu životnu sredinu omogućava zaštitu životne sredine na način da se zaštiti i obezbedi njena zdravstvena komponenta, a pored toga pristup ekološkim informacijama i odlučivanje o pitanjima zaštite i očuvanja životne sredine.

Svaki pojedinac može pronaći svoje mesto i ulogu u procesima zaštite životne sredine. Za učešće u tim procesima pregršt je motiva, prevashodno egzistencijalnih, tj. produžetak života i omogućavanje života budućim generacijama.

Delotvornost procesa zaštite prirodnog okruženja postiže se pored ostalog, ponajviše omogućavanjem slobodnog pristupa ekološkim informacijama, kao informacijama od javnog značaja. Primenom ovog prava građani su u prilici da saznaju većinu informacija koje se tiču zaštite i očuvanja životne sredine. Time građani obogaćuju svoja znanja i dobijaju dodatni impuls za preduzimanje aktivnosti usmerenih ka zaštiti prirode.

7. ZDRAVA ŽIVOTNA SREDINA KAO LJUDSKO PRAVO

Danas, tokom druge decenije dvadesetprvog veka gotovo da ne postoje države ili pravni sistemi koji ne štite životnu sredinu. Način, vrste i mehanizmi zaštite, kao i stepen ili intenzitet zaštite, razlikuju se od države do države. Razlika je uslovljena brojnim društvenim ili ekonomskim razlozima, ali je nepisano pravilo da ekonomski razvijenije države imaju veći stepen i bolje mehanizme zaštite životne sredine. Pravo na zdravu životnu sredinu spada u grupu prava solidarnosti, a danas od blizu 190 ustava koji su trenutno na snazi u svetu, njih

117 izričito spominje zaštitu životne sredine.⁵⁰⁰ Zdrava životna sredina je sve češće prepoznata kao vrednost koja zavređuje pravnu zaštitu. Štiti se životna sredina, njene prirodne vrednosti i osobenosti. Istovremeno se štiti pravo čoveka da živi u zdravoj životnoj sredini koje predstavlja nužnu pretpostavku za ostvarivanje prava na zdrav život i prava na život kao osnovnog ljudskog prava.

Pravo da čovek živi, odnosno uživa u zdravoj životnoj sredini postaje predmet pravne zaštite. Do toga je došlo nakon što se uvidelo koji je stepen zagađenja i intenzitet ugroženosti životne sredine. Drugi razlog, u tesnoj vezi sa prvim jeste opasnost od nastupanja katastrofalnih posledica po životnu sredinu, a tim i čovečanstvo. Akcenat zaštite vremenom postaje traženje efikasne zaštite prirode od čoveka.⁵⁰¹

Nimalo ohrabrujuće stanje prirodnog okruženja zahteva hitnu reakciju na polju njegove zaštite i očuvanja. Takvo stanje je nastalo kao posledica čovekovih nesavesnih aktivnosti i sebičnog odnosa prema prirodnim bogatstvima. Možda je ipak to više posledica propuštanja da se preduzmu odgovarajuće i neophodne zaštitne mere. Razlog postoji i u odsustvu racionalnog odnosa prema prirodi i njenim resursima. Prilikom iskorišćavanja prirodnih resursa i drugih bogatstava nije vođeno računa o specifičnostima prirodnog okruženja i biološkom diverzitetu. Tek kad se shvatilo da nema dalje, da je savremeni čovek u odnosu sa prirodom došao do zida preko koga ne može preći, niti ga može zaobići, započinje organizovana pravna zaštita. Usled novonastale situacije, prepoznat je značaj prava na zdravu životnu sredinu i neophodnost očuvanja i zaštite životne sredine. Zbog navedenog u američkoj pravnoj literaturi je predloženo da se životnoj sredini prizna svojstvo imaoca prava koje neće biti istovetno kao da pravo ima čovek,⁵⁰² ali će se njime postići cilj, a to je očuvanje i zaštita životne sredine.

Prepoznavanjem značaja prava na zdravu životnu sredinu, ono se svrstava u rang najvažnijih ljudskih prava poput prava na život sa kojim se međusobno prepliće. Pravo na život gubi smisao ukoliko nije osigurana zdrava životna sredina. Ono neće biti ostvarivo, niti moguće ako se životna sredina do te mere uništi da nestanu mnoge biljne i životinjske vrste.

⁵⁰⁰ Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, *op. cit.* str. 30.

⁵⁰¹ Cvetić, Radenka, *Zaštita životne sredine – pomeranje težišta ka zaštitnom objektu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 4, Novi Sad, 2013, str. 118.

⁵⁰² *Ibidem*, str. 121-122.

Pravo na zdravu životnu sredinu podrazumeva garantovanje minimuma zdravstvenih pretpostavki za život ljudi, ali i svih drugih živih bića u prirodi koja je zadržala svoja svojstva i karakteristike. Cilj zaštite jeste životna sredine, zdrava i očuvana od zagađenja najmanje u meri da pruži minimalne zdravstvene uslove svim živim bićima. Ovo ljudsko pravo je u vezi sa bezbednom, čistom, zdravom i održivom životnom sredinom.⁵⁰³ Objekat zaštite su zdravstvene vrednosti, zaštita je fokusirana na zdravstvenoj komponenti.

Veoma slično ovom pravu, od mnogih teoretičara prava prepoznato kao identično pravo samo sa drugim nazivom jeste pravo na adekvatnu životnu sredinu. Nije mali broj autora koji smatraju da ne postoji razlika između prava na zdravu i adekvatnu životnu sredine. Ta shvatanja polaze od pretpostavke da je reč o jednom pravu za koje se koriste dva naziva. Često se zdrava i adekvatna životna sredina koriste kao sinonimi za jednu te istu pojavu. Neki teoretičari kad govore o ovim pravima između njih stavljaju znak "ili". Zdrava ili adekvatna životna sredina.

Između ovih pojmova ne može i ne treba stajati "ili". Nije reč o sinonimima, već o dva prava koja su međusobno različita, iako se u većem delu podudaraju. Adekvatna životna sredina sadrži takođe zdravstvenu komponentu životne sredine, ali pored nje, kao važnije sadrži proceduralne aspekte, odnosno procesna prava. Procesna prava su najvažnije što je bavljenje životnom sredinom dodalo pravima ljudskih prava.⁵⁰⁴ Zbog toga što ovo pravo sadrži i druge aspekte zaštite ono je ono potpunije, obuhvatnije, samim tim kompleksnije od prava na zdravu životnu sredinu.

Zdrava životna sredina je kao ljudsko pravo proklamovana u nekim nacionalnim ustavima⁵⁰⁵ i međunarodnopravnim dokumentima. Potreba za postojanjem ovog ljudskog prava postoji i pored činjenice da se u poslednjih deceniju ili nešto više afirmisao koncept prava na adekvatnu životnu sredine. Zdravstvena komponenta životne sredine se jednim delom štiti pravom na adekvatnu životnu sredinu, ali to nije prepreka da postoji paralelno i pravo na zdravu životnu sredinu.

⁵⁰³ Boyle, Alen, *Human Rights and the Enviroment: Where Next?* op.cit. page. 615.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, 613.

⁵⁰⁵ Primer je Ustav Republike Hrvatske koji članom 70. stav 2. proklamuje da država osigurava uslove za zdrav okoliš.

Pravo na zdravu životnu sredinu štiti i Ustav Republike Srbije, i to članom 74. Ovim članom se štiti pravo na zdravu životnu sredinu. Ustavima se iz praktičnih i nasleđenih razloga štiti pravo na zdravu životnu sredinu u mnogo većoj meri nego pravo na adekvatnu životnu sredinu. Praktični razlog jeste animiranje građana kojima je mnogo prijemčiviji pojam zdrava nego adekvatna životna sredina.

Građani lakše prihvataju i razumeju jednostavne, uobičajne stvari ili izraze, a isto tako i jedonostavnije pravne norme. Drugi razlog zašto se većinom ustava štiti pravo na zdravu životnu sredinu uzrokovano je periodom nastanka prava na adekvatnu životnu sredinu, budući da je ono novijeg datuma. Većina savremenih ustava je bila doneta pre utemeljenja prava na adekvatnu životnu sredinu, do koga dolazi nakon donošenja i stupanja na snagu Arhuske konvencije. Ratifikacija ove Konvencija u pravnim sistemima evropskih država nastupa nakon 2002. godine, i traje do 2010. godine. U Republici Srbiji, Arhuska konvencija je potvrđena 2009. godine,⁵⁰⁶ a to je tri godine posle donošenja aktuelnog Ustava. To je svakako jedan od važnijih razloga za veću raširenosti prava na zdravu životnu sredinu u odnosu na pravo na adekvatnu životnu sredinu.

7.1. RAZVOJ PRAVA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Pravo na zdravu životnu sredinu je vremenom definisano kao ljudsko pravo treće generacije,⁵⁰⁷ i kao takvo regulisano pravnim sistemima pojedinih država, ali i dalje izaziva nedoumice i dileme. Nedoumice se odnose na njegov naziv, pravnu prirodu, a prvenstveno na sadržaj. Sadržaj ovoga prava nije jasno i precizno određen, ali za njega se može reći da je odrediv. Odredivost se ogleda u mogućnosti da se prepoznaju i definišu okvirna prava i obaveze koje čine njegovu sadržinu ili bar deo njegove sadržine. Najčešće se koristi termin pravo na zdravu životnu sredinu. Osim njega koriste se termini odgovarajuća ili adekvatna

⁵⁰⁶ Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, broj 38/2009).

⁵⁰⁷ Vukasović Vid, *Some Comments the Right to an adequate Environment*, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, Beograd 1990, broj 2-3, str. 225-230.

životna sredina. Termin adekvatna životna sredina se sve češće koristi, ali on nije sinonim za zdravu životnu sredinu, već termin za novo, kompleksnije, iako slično pravo.

Adekvatna životna sredina nije samo termin, to je posebno pravo koje označava filozofiju življenja u segmentu odnosa čoveka prema prirodi. To je poseban koncept u odnosu i postupanju čoveka prema prirodnom okruženju. Pod adekvatnom životnom sredinom se podrazumeva sredina koja omogućava uživanje prava na zdrav život, u blagostanju koje nudi privredna ekspanzija i ekonomski razvoj, s razvijenim pravom na pristup informacijama od javnog značaja i učestvovanjem pojedinaca u ekološkom odlučivanju. Sadržaj tog prava je kompleksan iako još uvek ne postoji potpuna saglasnost oko toga šta ga sve sačinjava. Osim elementa koji se odnosi na zdravstveni moment u vezi životne sredine, odnosno življenja u zdravoj životnoj sredini, sadržinu ovog prava sačinjava život dostojan čoveka, uživanje u blagostanju korišćenjem prirodnih resursa u razumnoj meri upotrebom savremenih sredstava i pomagala vodeći računa o budućim generacijama i njihovom pravu da uživaju u istim takvim ili boljim uslovima.

Zdrava životna sredina je deo konceptualnog shvatanja adekvante životne sredine iako i dalje samostalno egzistira u mnogobrojnim pravnim sistemima. Pravo na adekvatnu životnu sredinu još uvek nije prepoznato u mnogim pravnim sistemima. Postoje i pravni sistemi koji ne poznaju ni jedno od ova dva prava iako je najviše onih koji propisuju pravo na zdravu životnu sredinu.

Na međunarodnom planu, nastanak prava na zdravu životnu sredinu se najčešće vezuje za Konferenciju UN o životnoj sredini koja je održana u Stokholmu 1972. godine, kom prilikom je doneta Deklaracija, kojom se proklamuje da čovek ima pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uslove u sredini čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu, blagostanju uz svečanu obavezu da štiti i poboljšava tu sredinu za sadašnje i buduće generacije. Nakon ovoga međunarodnog dokumenta, mnogi drugi kasnije doneti akti sadrže odredbe o zdravoj životnoj sredini. Najznačajniji međunarodno-pravni akt donet posle Stokholmske Deklaracije, sadrži odredbe o pravu građana na životnu sredinu,⁵⁰⁸ odnosno na zdravu životnu sredinu. I neki drugi međunarodno-pravni akti doneti pod okriljem

⁵⁰⁸ Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju doneta 1992. godine, u Rio de Janeiru, u članu 1. propisuje pravo na zdrav i produktivan život u harmoniji sa prirodom. Ova deklaracija uspostavlja veći broj načela o životnoj sredini, gde se načelom 10. propisuje pravo građana na životnu sredinu.

organizacije UN sadrže odredbe o zdravoj životnoj sredini. Okvirnom konvencijom UN o promeni klime,⁵⁰⁹ donetoj 1992. godine, propisuje se pravo na životnu sredinu. Interesantno da je ovo pravo pomenuto ili čak izričito regulisano nekim međunarodno-pravnim aktima koji za predmet regulisanja nemaju životnu sredinu. To je najizraženije u Konvenciji UN o pravima deteta,⁵¹⁰ kojom je ovo pravo izričito propisano. Odredbama ove Konvencije propisuje se da se deci mora garantovati odgovarajući životni standard, vodeći pri tom računa o zaštiti životne sredine smanjujući rizike od zagađenja.

Na regionalnom nivou, takođe je prisutno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu. Tako je 1988. godine, u SAD usvojen dodatni Protokol uz Američku konvenciju o ljudskim pravima,⁵¹¹ koji sadrži odredbe o pravu na zdravu životnu sredinu. Ovo pravo se reguliše unutar grupe ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Na Afričkom tlu je 1981. godine, doneta Povelja o ljudskim pravima i pravima naroda,⁵¹² koja propisuje pravo na zdravu životnu sredinu koje se prepoznaje kao kolektivno pravo naroda. Evropske države imaju razvijen sistem pravne zaštite životne sredine koji u većem broju država podrazumeva i ustavnu garanciju prava na adekvatnu životnu sredinu. Visok standard zaštite životne sredine postoji iako Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava koja je usvojena 1950. godine, ne sadrži odredbe o zdravoj životnoj sredini. Pored činjenice da Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži eksplicitne odredbe o adekvatnoj životnoj sredini, Evropski sud za ljudska prava koji je nadležan za slučajeve kršenja te Konvencije, pruža zaštitu i štiti pravo na adekvatnu odnosno zdravu životnu sredinu.

Mnogi pravni sistemi štite i izričito propisuju pravo na zdravu životnu sredine. To je situacija sa većinom razvijenijih svetskih država, a prvenstveno evropskih, odnosno sa njihovim pravnim sistemima. Ustav Švajcarske konfederacije sadrži odredbe o zaštiti

⁵⁰⁹ Okvirna konvencija UN o promeni klime, koja je potvrđena zakonom 1997. godine, od strane Savezne skupštine Savezne Republike Jugoslavije ("Službeni list SRJ-Međunarodni ugovori", broj 2/97).

⁵¹⁰ Konvencija UN o pravima deteta, u članu 24. propisuje da države članice priznaju pravo deteta na uživanje ostvarivog životnog standard i da će države težiti ostvarenju ovog prava pri čemu će između ostalog posebno uzeti u obzir opasnosti i rizike zagađenja životne sredine.

⁵¹¹ Dodatni Protokol uz Američku konvenciju o ljudskim pravima u članu 11. propisuje da svako ima pravo na zdravu životnu sredine.

⁵¹² Afrička Povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, u članu 24. propisuje da svi narodi imaju pravo na zadovoljavajuću životnu sredinu.

prirodne okoline,⁵¹³ kojom se govori o zaštiti čoveka i prirodne okoline od povreda i štete, kao i odredbu o održivom razvoju,⁵¹⁴ kojom se reguliše obaveza uspostavljanja trajne ravnoteže između korišćenja obnovljivih prirodnih kapaciteta i čovekovog iskorišćavanja istih. U Saveznoj Republici Nemačkoj ova problematika je uređena Osnovnim zakonom, članom 20, a na posredan način i članom 20a,⁵¹⁵ propisujući da država zbog odgovornosti prema budućim generacijama štiti životnu sredinu i životinje. Specifično rešenje na planu zaštite životne sredine je ponudio Ustav Ekvadora koji utvrđuje pravo prirode dajući mu karakter ustavnog principa i posvećujući mu posebni odeljak od nekoliko članova koji ima podnaslov Prava prirode.⁵¹⁶ Tim članovima ustava štiti se priroda i promoviše njeno poštovanje zarad samog čoveka, ali i svih drugih činioaca ekosistema. Republika Bolivija je donela Zakon o prvima Majke Zemlje, 21. decembra 2010. godine,⁵¹⁷ kojim se prirodi garantuju prava na raznolikosti. Ovaj zakon, po ugledu na završni dokument Konferencije Rio+20 naglašava kako su planeta Zemlja i njen ekosistem naš dom, te da je “majka Zemlja” zajednički izraz korišćen u mnogim zemljama i regionima. Ovim dokumentima se prihvata da neke zemlje priznaju prava prirode u kontekstu promocije održivog razvoja. Tim dokumentom se naglašava kako harmonija sa prirodom omogućuje ravnotežu između potreba sadašnjih i

⁵¹³ Član 74. Ustava Švajcarske Konfederacije, u stavu 1. propisuje da će Konfederacija donositi zakone o zaštiti čoveka i prirodne okoline od povrede i štete, dok se stavom 2, propisuje da će se osigurati da se takvi uticaji izbegnu a zagađivači će platiti troškove izbegavanja i popravke.

⁵¹⁴ Član 73. Ustava Švajcarske Konfederacije propisuje da će Konfederacija i kantoni težiti trajnoj ravnoteži između prirode, naročito njenog kapaciteta da se samoobnovi i čovekove upotrebe.

⁵¹⁵ Osnovnim zakonom Savezne Republike Nemačke, članom 20a. se štiti životna sredina propisujući da “Država iz odgovornosti prema budućim generacijama štiti u okviru ustavnog poretka životnu sredinu i životinje i to donošenjem zakona a u skladu sa zakonima i pravom kroz aktivnosti izvršne vlasti i sudstva.” Članom 20. Osnovnog zakona se uspostavlja pravo otpora kojim se na posredan način štiti i životna sredina kroz pravo građana da se opiru svakom ko pokuša da ukine pravni poredak ako drugi lek nije moguć.

⁵¹⁶ Ustavom Republike Ekvadora, članom 10. propisuje se da su građani, zajednice, narodi, nacije i kolektivi nosioci i uživaoci prava zagaranovanih u ustavu i međunarodnim instrumentima, dok se stavom drugim ovog člana naglašava da je priroda subjekt prava koje joj ustav daje. Članom 71. Ustava, propisuje se da priroda gde se život reprodukuje i stvara ima pravo da se sveobuhvatno poštuje njeno postojanje, održavanje i regeneracija njenih životnih ciklusa, structure, funkcija i evolutivnih procesa. Stavom drugim ovog člana Ustava se propisuje da sve osobe, zajednica, narodi i nacije mogu zahtevati od vlasti da poštuje prava prirode, a sprovođenje i tumačenje tih prava vršiće se u skladu sa principima Ustava, dok se trećim stavom propisuje da će država podsticati prirodna i pravna lica i zajednice da štite prirodu promovišući poštovanje za sve činioce koji čine ekosistem. Članom 72. Ustava se propisuje da priroda ima pravo na obnavljanje koje će biti nezavisno od obaveza države i prirodnih i pravnih lica da izvrše nadoknadu pojedincima i zajednicama koje zavise od pogođenih prirodnih sistema. Stavom drugim ovog člana Ustava se propisuje da u slučajevima ozbiljnog ili stalnog uticaja na životnu sredinu, uključujući i uticaje od eksploatacije neobnovljivih prirodnih resursa, država će ustanoviti najefikasnije mehanizme da bi postigla obnavljanje i usvojice adekvatne mere da eliminiše ili ublaži štetne posledice po životnu sredinu.

budućih generacija. Prema ovom konceptu životna sredina postaje pravni subjekt, nezavisno od toga koji se termin koristi, da li je to životna sredina, priroda ili Majka Zemlja.

Na sličan ili gotovo identičan način, ovo pravo je regulisano u Republici Srbiji i većini zemalja regiona. Ustav Republike Srbije sadrži više odredbi u kojima se izričito navodi pravo na zdravu životnu sredinu, kako bi potvrdio da nije u pitanju terminološka zabuna. Tako se članom 83. stav 2. Ustava propisuje mogućnost ograničenja slobode preduzetništva radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine i prirodnih bogatstava. Slična situacija po pitanju proklamovanja prava na zdravu životnu sredinu postoji u Crnoj Gori čiji Ustav,⁵¹⁸ već u prvom članu definiše državu između ostalog kao ekološku, dok se članom 19. propisuje pravo na zdravu životnu sredinu i blagovremeno, potpuno obaveštavanje o njenom stanju.

Ustavom Republike Slovenije,⁵¹⁹ propisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu. Pravo čoveka na zdravu životnu sredinu je bilo propisano još u socijalističkoj Jugoslaviji, tako je Ustav SFRJ, kao novo pravo propisao pravo čoveka na zdravu životnu sredinu.⁵²⁰ Ovo pravo je bilo propisano i najvišim pravnim aktima koji su prethodili aktuelnom. Ono postoji i u državama pravnim sledbenicima bivše SFRJ. Još je Ustavom Savezne Republike Jugoslavije,⁵²¹ donetim 1992. godine, članom 52. bilo propisano ovo pravo koje uključuje i pravo na blagovremeno obaveštavanje o njenom stanju i dužnosti svih ljudi da čuvaju i svrsishodno koriste životnu sredinu.

Pravo na zdravu i adekvatnu životnu sredinu, definitivno zaslužuje usled svog značaja i aktuelnosti da bude svrstano uz rame sa osnovnim ljudskim pravima kao što su pravo na život, naročito imajući u vidu njihov međusobni odnos, povezanost i uslovljenost. To pravo

⁵¹⁷ *Ley de los derechos de Madre Tierra – Bolivijski Zakon o pravima Majke Zemlje, donet 2010.godine, garantuje prirodi pod kojom podrazumeva Zemlju kao ekosistem, prava na raznolikost, obnavljanje i ravnotežu. Ustav Bolivije, takođe, već u preambuli sadrži odredbu o Majki Zemlji.*

⁵¹⁸ *Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 1/2007), članom 1. stav 2. Ustava propisuje se da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava.*

⁵¹⁹ *Ustav Republike Slovenije ("Uradni list RS", št. 33/91-1, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13), u članu 72. propisuje da svako u skladu sa zakonom, ima pravo na zdravu životnu sredinu. Država će promovisati zdravu prirodnu sredinu. U tom cilju, uslovi i način na koji će se obavljati ekonomske i druge aktivnosti biće određeno zakonom.*

⁵²⁰ *Ustav SFRJ iz 1974.godine, i u članu 192. propisuje pravo čoveka na zdravu životnu sredinu, dok je članom 87. propisano da radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada, društveno-političke zajednice, mesne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice imaju pravo i dužnosti da obezbeđuju uslove za očuvanje i razvoj prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine, kao i da sprečavaju i otklanjaju štetne posledice koje nastaju usled zagađivanja vazduha, tla, vode, vodotoka i mora, bukom ili koji na drugi način ugrožavaju te vrednosti ili dovode u opasnost život i zdravlje ljudi.*

⁵²¹ *Ustav Savezne Republike Jugoslavije ("Službeni list SRJ", broj 1 /1992).*

pripada svim ljudima, odnosno svakom pojedincu ponaosob. Sva živa bića zaslužuju da egzistiraju u zdravoj, nezagađenoj životnoj sredini. Kako je svako pravo istovremeno jednim delom i obaveza, pa makar pasivna koja se sastoji u uzdržavanju od činjenja, tako i ovo pravo sadržinski podrazumeva da njegov titular, a to je svaki pojedinac mora da se uzdržava od svih postupaka kojima se na bilo koji način zagađuje ili oštećuje životna sredina.

7.2. SADRŽINA PRAVA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Sadržina prava na zdravu životnu sredinu se ogleda u zdravstvenoj komponenti njene zaštite. Ona se manifestuje u odgovornosti pojedinaca za očuvanje i zaštitu prirode i njenih bogatstava s ciljem omogućavanja života čoveka i drugih živih bića. Ostvarenje tog cilja podrazumeva uzdržavanje od postupaka kojima bi se narušila prirodna ravnoteža. Istovremeno to podrazumeva otklanjanje ili smanjivanje postojećih nepravilnosti u ophođenju prema životnoj sredini. Štiteći prirodu čovek štiti sebe. Očuvanjem prirode obezbeđuju se uslovi za zdrav i dugovečan život. Čuvanjem i zaštitom prirode i njenog okruženja čuva se ljudski rod i stvaraju se uslovi za nastavak civilizacije.

Kao ljudsko pravo, zdrava životna sredina je definisana nekim od značajnijih međunarodno-pravnih akata, a istovremeno ono je definisano brojnim nacionalnim ustavima i zakonima, te kao takvo uživa sistemsko pravnu zaštitu. Zdrava životna sredina je takođe i moralna kategorija u rangu najviših moralnih načela. Poštovanjem ovog načela obezbeđuje se nada i pruža realna šansa za budućnost generacijama koje dolaze jer ona predstavlja svojevrsnu svetlost kroz mračni tunel čovekovog odnosa prema prirodi i njenom okruženju. Pravo na život u zdravoj životnoj sredini, svrstava se u prava solidarnosti, iako ima mišljenja da je to specifična mešavina građanskih i političkih prava s jedne strane i socijalno, ekonomsko kulturnih prava s druge strane.⁵²²

⁵²² Birnie, Patricia, Boyle, Alan, *International law and the Environment*, Oxford University Press, second edition, 2002, page 252-265.

Neophodnost prerastanja moralne u pravnu normu nametnula se usled savremenih životnih okolnosti u kojima diktat profita nameće pravila ponašanja i modus življenja. Konstituisanje i uobličavanje prihvatljivog ponašanja prema prirodi i njenom okruženju, nastaje zarad njihove systemske zaštite i obezbeđivanja minimalnih uslova za zaštitu i očuvanje.

Uprkos postojanja sve bolje i potpunije pravne zaštite manifestovane sve brojnijim pravnim aktima i normama, životna sredina se i dalje konstantno zagađuje i uništava. To je permanentan proces koji se ne zaustavlja, možda samo usporava. Zbog toga se u procese zaštite aktivno uključuju i sudske instance uključujući Evropski sud za ljudska prava koji aktivno postupa u ovim procesima iako Evropska konvencija o ljudskim pravima ne štiti izričito pravo na životnu sredinu. Značaj postojanja i primene ovog prava je prepoznat i od Parlamentarne skupštine Saveta Evrope koja smatra da se pravo na zdravu životnu sredinu može uvrstiti u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima kao osnovno ljudsko pravo.⁵²³

Priroda pripada čoveku, isto kao što čovek pripada prirodi. Čovek se rađa, živi i umire u prirodi, bivstvujući kao njen sastavni deo. Čovek koristi prirodu i uživa u njenim blagodatima, te je nužno da vodi računa o njenim osobenostima. Ono šta ti pripada o tome se brineš. Priroda i njeno okruženje pripada svima, kako ljudskom rodu tako i drugim živim bićima. Kao njen uživatelj, čovek preuzima obavezu za njeno očuvanje, ali i odgovornost za iskorišćavanje. Koristeći prirodu mora se uzdržavati od postupaka kojim je uništava ili bespovratno iscrpljuje njene resurse. Racionalno ophođenje prema prirodi i njenim resursima obezbeđuje njeno regenerisanje i trajnu upotrebu. Time se omogućava korišćenje njenih bogatstava bez remećenja prirodne ravnoteže i bez uništavanja biodiverziteta.

Pored toga što koristi njene resurse i bogatstva, čovek nije vlasnik prirode, već isključivo korisnik s pravom iskorišćavanja dobara i ubiranja plodova. Korisniku je dato pravo da iskorišćava resurse ili prirodna bogatstva za svoje potrebe bez prava i mogućnosti da je uništava, umanjuje njenu vrednost ili da je otuđuje na bilo koji način. Korišćenje podrazumeva savesno ponašanje i brigu uz nastojanje očuvanja ili uvećanja njene vrednosti, a sve ostalo je nepoželjno i neprihvatljivo postupanje.

⁵²³ Preporuka 1614 Saveta Evrope, usvojena na 24. Parlamentarnom zasedanju 27. juna 2003. godine.

Korisnici, uživaoci prirode su celokupni biljni i životinjski svet. Svima njima pripada pravo na prirodu, očuvanu i funkcionalnu. Odnos između čoveka i prirode jeste i treba da bude dvosmeran. Priroda daje svoja bogastva i raznolikosti, a njeni korisnici pružaju zaštitu i pažljiv odnos prema njenim osobenostima. Taj odnos mora biti dvosmeran jer obaveze bez prava su neprihvatljive, ali isto tako prava bez obaveza su besmislena i destruktivna. Destruktivnost se ogleda u samouništenju. To je proces u kome čovek aktivno učestvuje u poslednjih nešto više od pola veka ponašajući se neodgovarajuće prema životnoj sredini. Pravo na zdravu životnu sredinu ne iscrpljuje svoj smisao u zaustavljanju destrukcije, ali je to važan segment. On se sprovodi kroz normiranje obaveza prema životnoj sredini i sankcionisanje ponašanja koje krši propisane norme.

Pravo na zdravu životnu sredinu obuhvata pravo građana da bivstvuju i uživaju u očuvanoj i zdravoj životnoj sredini koja omogućuje kvalitetan život. Njena sadržina se iscrpljuje u zdravstvenim komponentama, odnosno pretpostavkama za omogućavanje zdravog života, iako nju svakako sačinjava borba za očuvanje postojećeg biodiverziteta i stvaranje uslova za opstanak svih prirodnih specifičnosti i raznolikosti.

Neizostavni deo sadržine ovog prava jeste pravo svakog pojedinca da mu se omogući život u nezagađenoj, očuvanoj, svim živim bićima prihvatljivoj životnoj sredini. Svest o ovom pravu je nužna pretpostavka njegovog ostvarivanja jer svaki pojedinac je nosilac prava i nosilac obaveze istovremeno. Svest o ovom pravu, njegovom postojanju i njegovoj suštini stvara i uobličava ekološku etiku kojom se najdelotvornije obezbeđuje zaštita životne sredine.

Ekološka etika je sadržinski temelj ovog prava. Bez svesti o neophodnosti zaštite prirode, te zarad ostvarivanja tog cilja, želje za svesnim odricanjem od nekih trenutnih dobrobiti, nije moguće zaštititi životnu sredinu. Očuvanje životne sredine zahteva postojanje ekološke etike koja između ostalog podrazumeva ograničavanje nekih od postojećih ljudskih prava, a naročito neka vlasnička, proizvodna i potrošačka ovlašćenja koja nastaju kao zloupotrebavanje tehnološke i političke moći.⁵²⁴

Sadržina ovog prava nije potpuno određena, ona je određiva sa tendencijom da se dopunjuje ili menja u zavisnosti od stanja prirode i njenog okruženja. Kako se multiplikuju problemi u vezi zaštite životne sredine, tako se javlja potreba za njihovim prevazilaženjem i

⁵²⁴ Milošević, Monika, *Odgovornost za ekološku štetu, Pravni život, broj 9, Beograd 2007, str. 445.*

rešavanjem. To određuje da će ovo ljudsko pravo pored postojećih dobijati nove sadržaje ili da će se postojeća sadržina modifikovati.

U pitanju su živi procesi koji poput živih organizama rastu, dostižu zenit, te nakon toga odumiru. Kako bi se izbegla faza odumiranja kad je u pitanju zaštita životne sredine neophodno je postojeći pravni okvir za njenu zaštitu nadograđivati, pravne norme striktno poštovati i sprovesti, te u skladu sa njima primenjivati i druge raspoložive i potrebne mere zaštite. Ovi procesi čine sadržinu ovog prava koje je ustanovljeno radi zaštite i očuvanja životne sredine. Istovremeno sadržina ovog prava koja se ispoljava kroz stvaranje uslova za zdrav život dostojan čoveka i očuvanje prirodnih bogastava i prirodnih staništa za sva živa bića, obezbeđuje ostvarivanje prava na život.

7.3. PRAVO NA ŽIVOT I ZDRAVA ŽIVOTNA SREDINA

Ljudski život je neprikosnoven. Ta neprikosnovenost podrazumeva da čovek ne može biti lišen života. Pravo na život je opšte prihvaćeno, univerzalno ljudsko pravo iz koga proističu druga ljudska prava. Kao osnovno ljudsko pravo ono je utemeljeno još u vreme Hipokrata i Cicerona.⁵²⁵ To je ljudsko pravo prve generacije koje spada u grupu ličnih prava i prava negativnog statusa. Svaki čovek je imalac ovog prava, koje stiče rođenjem. Svako ima pravo na život, slobodu i bezbednost.⁵²⁶

Pravo na život je osnova svim drugim ljudskim pravima koja na izvestan način proističu iz njega. Ono je u tesnoj vezi sa pravom na zdravu životnu sredinu. Povezanost proizlazi iz činjenice da je čovek deo prirode, u njoj je stvoren, od nje živi. Čovek ne može živeti izvan prirode ili bez dodira sa njom. Kako je čovek neraskidivo vezan za prirodu to njegov opstanak i zdrav život uslovljava stanje prirode i njena očuvanost. Bez garantovanja prava na život, bio bi upitan značaj svih ostalih ljudskih prava uključujući pravo na zdravu životnu sredinu koje ne bi imalo značaja ili bi taj značaj bio minoran. Ako bi se dozvolilo potpuno uništenje ili zagađenje prirodnog okruženja ne garantujući pravo na zdravu životnu

⁵²⁵ Milosavljević, Bogoljub, Popović, Dragoljub, *Ustavno parvo*, 2011, Beograd, str. 141.

⁵²⁶ Član 3. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima propisuje da "svako ima pravo na život, slobodu i bezbednost".

sredinu, ugrožen bi bio ljudski i život većine biljnih i životinjskih vrsta. Štiteći životnu sredinu štiti se čovek i sva živa bića, odnosno pravo na život.

Zdrava životna sredina je svojevrsan preduslov za realizaciju prava na život, kao što predstavlja preduslov za ostvarivanje i ostalih ljudskih prava. U životnoj sredini koja nije zdrava, nemoguće je garantovati pravo na život, usled čega bi se izgubio njegov smisao, ali i smisao ostalih ljudskih prava. Životna sredina koja nije zdrava, nije uslovna za život već predstavlja plodno tle za pojavu i razvoj bolesti i drugih smetnji normalnom životu. Istovremeno u takvoj sredini izvesno je da nestaju biljne i životinjske vrste, a to ugrožava kvalitet ljudskog života i dovodi u pitanje njegov smisao i opstanak.

7.4. BENEFICIJARI PRAVA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Beneficijari prava na zdravu životnu sredinu su pojedinci. To su svi građani jedne države, odnosno svaka individua. Ljudska prava su neotuđiva prava ljudi, to su prava koja pripadaju svima.⁵²⁷ Propisujući ovo pravo kao ljudsko pravo, država je preuzela obavezu za njegovu zaštitu, kao i staranje o njegovom sprovođenju uključujući otklanjanje svih smetnji na putu sprovođenja. Ovo pravo pripada svakom pojedincu, svaki građanin je njegov titular.

Kao beneficijar⁵²⁸ ili titular ovog prava možemo zahtevati njegovo poštovanje i ispunjenje njegove sadržine. Svaki pojedinac ima pravo i mogućnost da zahteva realizaciju ovog prava. Građani, pojedinci, mogu zahtevati od bilo koga, od fizičkih ili pravnih lica, organizacija ili institucija, uzdržavanje od svih radnji kojima se narušava ili može narušiti adekvatnost životne sredine. Istovremeno ovo pravo omogućava zahtevanje od države, njenih institucija, kako na najvišem republičkom, tako i na lokalnom nivou preduzimanje svih mera i aktivnosti za zaštitu i očuvanje adekvatne životne sredine.

⁵²⁷ Gajin, Saša, *Ljudska prava, skripta za Ustavno pravo 2007, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2007, str. 35.*

⁵²⁸ *Ibidem, str. 35. "beneficijar prava" ovaj izraz upućuje na temeljno očekivanje onoga kome ljudska prava pripadaju, a to je korist, beneficija koja se očekuje od vršenja, uživanja prava. Reč stranog porekla "beneficijar" mogla bi se zameniti domaćim izrazom "korisnik prava", "vršilac prava" ili "uživalac prava"*

Ne definišu svi ustavi na isti način subjekte, odnosno titulare ovog prava, iako je izvesno i nedvosmisleno kako je subjekt ovog prava svaki pojedinac predmetne države. Većina ustava sadrži odredbu kako to pravo pripada svima, odnosno svim građanima ili narodu. Titulari ovog prava jesu ili mogu biti svi pojedinci koji žive u nekoj državi koja ovo pravo propisuje. Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu.⁵²⁹ To pravo pripada pojedincu samim njegovim rođenjem i prati ga ceo život kao neotuđivo i trajno.

Postoje neki pokušaji da se ovo pravo prepozna ne samo kao pojedinačno, već istovremeno kao neka vrsta kolektivnog prava. Prema tim shvatanjima, odnosno pozitivno pravnim rešenjima, pravo na zdravu životnu sredinu je kolektivno pravo određenih ljudskih grupacija, a istovremeno to je pojedinačno pravo svih građana konkretne države. Tim nastojanjima se želi zaštititi životna sredina u odnosu na pojedinca, ali istovremeno ona se nastoji zaštititi u odnosu na određene kolektivitete. Taj kolektivitet kome se priznaje ovo pravo podrazumeva, tj. uključuje razne ljudske grupacije odnosno zajednice. Takva tendencija je prisutna u pravnom sistemu Španije, čiji Ustav u članu 45,⁵³⁰ propisuje kolektivnu solidarnost članova društvene zajednice na planu očuvanja životne sredine.

Kad su u pitanju zaštite ljudskih zajednica, nastoji se u nekim južnoameričkim državama zaštititi životna sredina stavljajući u taj kontekst zaštite i urođenička plemena koja postoje i žive u delovima tih država. Ta plemena još uvek žive na iskonski način. Žive na sličan način kao što se živelo pre više stotina ili hiljada godina. To je način života koji podrazumeva blisku, neraskidivu vezu sa prirodom. U pitanju je bukvalno shvaćen život sa prirodom, odnosno život od prirode. Za te narode, odnosno plemena još uvek ne postoji industrija, tehnologije, tehnička pomagala. Oni uopšte ne znaju za te izraze, niti znaju šta ti izrazi predstavljaju. Pripadnici tih plemena nisu nikad došli u dodir sa savremenom civilizacijom i njenim dostignućima. Za njih je u domenu naučne fantastike električna energija, kućanski aparati i sva druga dostignuća savremene civilizacije. Ta plemena još uvek

⁵²⁹ Ustav Republike Slovenije ("Uredni list RS", št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006 i 47/2013), članom 72. stav 1. je propisano da svako u skladu sa zakonom ima pravo na zdravu životnu sredinu.

⁵³⁰ Ustav Španije, član 45. koji u stavu prvom propisuje da svako ima pravo da uživa u adekvatnom prirodnom ambijentu za razvoj svoje ličnosti uz obavezu čuvanja tog ambijenta, a u stavu drugom se propisuje da će javne vlasti obezbediti racionalno korišćenje svih prirodnih resursa u cilju zaštite i poboljšanja kvaliteta života i očuvanja životne sredine. Za više informacije posetiti internet stranicu: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/constitucion/Documents/ConstitucionINGLES.pdf>, stranici pristupljeno 14.05.2015. godine.

žive od prirodnih darova, odnosno od plodova ubranih iz prirode ili životinja ulovljenih primitivnim pomagalicama poput koplja, luka i strele. Takve zajednice žive u skladu, u bliskom odnosu sa prirodom, poštujući prirodu i njene zakonitosti, klanjajući joj se i zahvaljujući joj na darovima među koje ubrajaju svoj život. Ta plemena, odnosno njihovi pripadnici uvažavaju prirodu u potpunosti. Oni se ponašaju u skladu sa prirodnim zakonomernostima, čuvajući prirodni integritet, njene osobenosti i bogatstva. Oni od prirode uzimaju samo onoliko koliko im ona sama daje, štiteći njene specifičnosti i vrednosti. Zbog postojanja naroda, odnosno urođeničkih plemena koja žive na opisan način, države čiji su oni građani, nastoje zaštititi životnu sredinu istovremeno štiteći autentičnost tih plemena. Štiteći životnu sredinu štiti se pravo na život tih plemena i daje im se mogućnost opstanka. U takvim situacijama zaštita životne sredine se posebno garantuje pripadnicima urođeničkih plemena.⁵³¹ Iz navedenih primera, vidljivo je da su subjekti prava na adekvatnu životnu sredinu građani, pojedinci, ali da uporedo sa njima to mogu biti i neki kolektiviteti, pripadnici ljudskih zajednica koji žive u specifičnim odnosima sa prirodom. Ustavom Ekvadora⁵³² je propisano da pojedincima, zajednici, narodima i nacijama pripadaju prirodna bogatstva i prava na dobrobiti iz prirode koja se štite na način da priroda ima pravo na obnavljanje i da joj se to pravo omogući. Članom 71. Ustava Ekvadora je propisano da priroda (Pacha Mama) u kojoj se život obnavlja i odvija ima pravo na integralno uvažavanje zbog sopstvenog postojanja, održavanja i obnavljanja životnih ciklusa, funkcija i evolucijskih procesa.

Postavljajući pitanje ko su beneficijari odnosno subjekti prava na zdravu životnu sredinu i tražeći najpotpuniji odgovor na postavljeno pitanje javljaju se dilemma koja se odnosi na to da li se krug beneficijara može proširivati ili je on iscrpljen. Naime, sva poznata shvatanja u vezi ove problematike su nedvosmislena oko toga da je subjekat čovek. Postojeće razlike su minimalne i uglavnom terminološke prirode. Prema nekim shvatanjima to je građanin, prema drugima to je svako ljudsko biće, a prema trećima to su pripadnici naroda. U bilo kom od navedenih slučajeva, očigledno da se radi o pojedincu, o čoveku kao jedinki.

⁵³¹ Član 231. Ustava Brazila garantuje očuvanu prirodnu sredinu pripadnicima urođeničkih naroda, za više informacija pogledati na internet stranici: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/br/br117en.pdf>, stranici pristupljeno 16.04.2015. godine.

⁵³² Republic of Ecuador Constitution of 2008, Official Register, 20.10.2008, pogledati na web prezentaciji <http://www.mmree.gob.ec>, stranici pristupljeno 16.04.2015. godine.

Navedeni primeri pokazuju da ustavi nekih država, usled postojanja urođeničkih plamena proširuju krug imaoća prava zaštite sa pojedinaca na kolektivitet u vidu plemenskih zajednica. Analogno tom rešenju, iako suštinski bez mnogo dodirnih tačaka sa navedenim situacijama, postavlja se pitanje da li drugi kolektiviteti mogu biti subjekti ovog prava? Pod tim drugim subjektima ciljano se imaju u vidu udruženja i organizacije koje se osnivaju i bitišu u cilju borbe za zaštitu i očuvanje životne sredine. Ovakva udruženja postoje u gotovo svim državama, a neka od njih imaju i internacionalni karakter. Osnivaju se i postoje s ciljem zaštite životne sredine koristeći različite mehanizme, tehnike i aktivnosti na realizaciji postavljenog cilja. Njihov dijapazon delatnosti je širok, počevši od podnošenja inicijativa i predloga za donošenje ili izmenu regulative u ovoj oblasti, lobiranje na političke činioce radi donošenja odluka i preduzimanje konkretnih aktivnosti, pa do organizovanja i sprovođenja akcija za čišćenje zagađene prirode. Bitnost i korisnost aktivnosti koje su oni preduzeli ili preduzimaju se ne mogu osporiti, a evidentno je da iza nekih od tih udruženja postoje i konkretni rezultati. Međutim, teško da to sve može biti dovoljan razlog da se tim i takvim udruženjima prizna svojstvo subjekta pravne zaštite životne sredine. Iako bi se mogli naći argumenti u prilog nastojanja da im se prizna subjektivitet. Pre svega argument je njihovo zalaganje za zaštitu životne sredine. Na njihovu vodenicu idu i određeni rezultati koje su ostvareni na tom polju, pogotovo značaj na aktuelizaciji ove problematike ili bolje rečeno zbog skretanja pažnje na problem zagađenja i ne adekvatne zaštite.

Osnovni argument za negativan stav u nastojanju udruženja da im se prizna subjektivitet jeste činjenica da su beneficijari svi građani. Kroz to svi građani obuhvaćeni su članovi udruženja. Svaki građanin je beneficijar ovog prava. Svakom pojedincu to pravo je zagantovano i pripada mu rođenjem, što predstavlja osobenost ljudskih prava. Suvišno bi bilo i nepotrebno da pripadnici udruženja, ili sama ta udruženja postanu subjekti ovog prava jer njima je to pravo već obezbeđeno i već im pripada. Kad bi oni imali svojstvo subjekta odnosno titulara ovog prava zašto to svojstvo ne bi imale i države? Možda bi u tom slučaju to pravo moglo pripasti i nekim drugim subjektivitetima. Mnogo je bliže i realnije shvatanje da oni nisu titulari ovog prava, kao što to nije ni država, niti druge organizacije ili institucije. Država, sve poluge i institucije vlasti su nosioci obaveze zaštite životne sredine. Države jesu i treba da budu garanti ispunjenosti i poštovanja prava zaštite životne sredine. Udruženja i organizacije koje se organizovano bave zaštitom životne sredine nisu i ne mogu biti subjekti ovog prava, niti primarni nosioci obaveza zaštite. Oni su međutim važan i neizostavan faktor

uspešne zaštite i očuvanja životne sredine. Njihova uloga treba da se ogleda u tom domenu, pa makar oni bili samo dobrovoljni nosioci obaveza zaštite životne sredine.

Izneto shvatanju o beneficijarima prava zaštite životne sredine je naizgled u suprotnosti sa odredbama Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije.⁵³³ Ovaj zakon sadrži odredbu o subjektima sistema zaštite životne sredine, prema kom se to svojstvo daje državi i to na svim nivoima vlasti, zatim domaćim i stranim pravnim licima i preduzetnicima, naučnim i stručnim organizacijama, kao i građanima, njihovim udruženjima, grupama građana, profesionalnim ili drugim organizacijama. Navedena zakonska odredba, međutim, ne govori o titularima prava zaštite životne sredine, već o subjektivitetima koji učestvuju u sistemu zaštite. Treba uočiti i napraviti razliku između subjekta, odnosno titulara nekog prava i učesnika procesa zaštite. To u konkretnom slučaju znači da treba praviti razliku između učesnika prava na zaštitu životne sredine i subjekata sistema zaštite životne sredine. Subjekt, odnosno beneficijar je onaj kome pravo pripada. Učesnik zaštite životne sredine je onaj ko može tražiti zaštitu životne sredine u slučaju njenog oštećenja ili ugrožavanja. Beneficijari odnosno subjekti zaštite su svi građani, a pored njih to su sva biljne i životinjske vrste koje žive u prirodi i od prirode. Obaveznici zaštite su takođe svi koji žive u prirodi i od prirode, prevashodno čovek i sva pravna lica, odnosno subjektiviteti stvoreni od strane čoveka. Svi su u obavezi da štite zaštićeno dobro, a to je životna sredina. Zaštita podrazumeva uzdržavanje od svih radnji i postupaka kojima bi se moglo povrediti ili uništiti zaštićeno dobro.

7.5. ADRESATI PRAVA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Svako pravo povlači određenu obavezu. Pravo koje je garantovano najvišim pravnim aktima ili međunarodno-pravnim instrumentima, podrazumeva obavezu garantije za njegovo ispunjenje. Ljudska prava kao najznačajnija prava čoveka garantovana su najvišim pravnim aktima. Zaštitu ljudskih prava i njihovu realizaciju obavezna je da omogući država preko

⁵³³ Zakon o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011 – Odluka US), članom 4. određeni su subjekti sistema zaštite životne sredine, kojim se propisuje u stavu 1. da sistem zaštite životne sredine, u okviru svojih ovlašćenja obezbeđuju: 1) Republika Srbija; 2) autonomna pokrajina; 3) opštine odnosno grad; 4) preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrozavaju ili zagađuju životnu sredinu; 5) naučne i stručne organizacije i druge javne službe; 6) građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.

svojih institucija. Država je nedvosmisleno adresat, nosilac obaveze da zaštiti sva ljudska prava, uključujući i pravo na adekvatnu, odnosno zdravu životnu sredinu.

Država je primarni adresat zaštite životne sredine u većini ili gotovo svim pravnim sistemima. Takvo rešenje su prihvatili pravni sistemi svih evropskih država uključujući sve države regiona. Ovo rešenje poznaje i važeći Ustav Republike Srbije koji propisuje u članu 74. stav 2. da Republika i Autonomna pokrajina odgovaraju za zaštitu životne sredine, naglašavajući stavom trećim ovog člana, da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu čime se obaveza zaštite prenosi na sve građane kao sekundarne nosioce obaveze zaštite. Slična odredba je sadržana u Ustavu Republike Hrvatske kojom se propisuje da država osigurava uslove za zdravu životnu sredinu.⁵³⁴ Kao primarni nosilac ove obaveze država je obavezna da u potpunosti štiti životnu sredinu, sve njene osobenosti i specifičnosti stvarajući uslove da ista bude očuvana na način da i buduće generacije mogu uživati u njenim blagodatima na isti način kao što su to činile prošle ili sadašnje generacije, odnosno u većoj meri nego što su to u mogućnosti sadašnje generacije.

Ova obaveza države će biti ispunjena u potpunosti ukoliko preko svojih institucija i nadležnih organa donese sve potrebne pravne akte koji će stvoriti uslove i omogućiti nesmetanu i potpunu zaštitu prirode i njenog okruženja. Nakon donošenja regulative, država preko svog državnog aparata nadzire sprovođenje donetih propisa, vodeći računa da njihova primena bude potpuna i dosledna. U slučaju kad se propisi ne primenjuju uopšte ili se ne primenjuju adekvatno i potpuno, država je obavezna da primeni propisane sankcije obezbeđujući potpunu zaštitu životne sredine.

Kao primarni nosilac obaveze zaštite životne sredine država mora uvek, u svim situacijama i svim mehanizmima štiti zaštićeno dobro. Adresat zaštite je država kao međunarodno-pravni subjektivitet. Pri tom, obaveza pripada svim institucijama države, na svim nivoima. Nije adresat zaštite životne sredine samo republička vlast, odnosno najviše državne institucije, već su nosioci obaveze svi nivoi vlasti uključujući lokalne samouprave.

Nosilac obaveze je javni sektor uključujući ustanove, javne agencije, javna preduzeća i organizacije koje je u potpunosti ili u pretežnom delu osnovala država. Da je nosilac ove

⁵³⁴ Članom 70. stav 2. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine RH", br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 85/2010), propisano je da država osigurava uvjete za zdrav okoliš.

obaveze država i njene institucije na svim nivoima vlasti, kao i pravna i fizička lica proizlazi iz odredbi pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije. Odredbama Zakona o zaštiti životne sredine,⁵³⁵ propisane su obaveze u ostvarivanju sistema zaštite životne sredine, propisujući kako su Republika Srbija, autonomna porajina, jedinice lokalne samouprave, pravna i fizička lica odgovorna za svaku aktivnost kojom menjaju ili mogu promeniti stanje i uslove u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine u skladu sa zakonom. Iz navedene odredbe je vidljivo da nosilac obaveze zaštite jeste država, uključujući tu i autonomnu pokrajinu i jedinice lokalne samouprave.

Iako je u svim pravnim sistemima država primarni adresat zaštite životne sredine, ipak svi sistemi nemaju identična rešenja. Neki pravni sistemi izjednačavaju obavezu države na zaštitu zdrave životne sredine sa ostalim važnim državnim funkcijama kao što su garancija i očuvanje suvereniteta ili bezbednosna funkcija. Na taj način obaveza zaštite životne sredine predstavlja temeljnu dužnost države zajedno sa drugim temeljnim dužnostima. Ustavi određenih država u uvodnim odredbama izričito naglašavaju značaj očuvanja i zaštite prirode i životne sredine. Takva je situacija sa Ustavom Republike Hrvatske,⁵³⁶ koji u okviru temeljnih odredbi, odmah nakon uvodnog dela naglašava značaj ovog prava ističući ga pored ostalih kao najvišu vrednost ustavnog poretka i temelj za tumačenje ustava. Odredbu slične sadržine ima i Ustav Republike Makedonije,⁵³⁷ dok se Ustavom Republike Crne Gore,⁵³⁸ i to već prvim članom, država označava kao ekološka. U krugu država čijim se ustavom u primarne dužnosti države ubraja i zaštita životne sredine, nalazi se i Ekvador.⁵³⁹

Pored ovakvih ustavnih rešenja, koji ovu obavezu tretiraju kao temeljnu državnu obavezu, postoje i nešto drugačija, reklo bi se blaža shvatanja, odnosno razuđenija rešenja. Prema tim rešenjima zaštita životne sredine jeste obaveza države, ali ne iz kategorije temeljnih obaveza,

⁵³⁵ Član 5. Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011 – Odluka US).

⁵³⁶ Članom 3. Ustava Republike Hrvatske je propisano da "sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

⁵³⁷ Ustav Republike Makedonije, član 8. stav 1. tačka 10), za više informacija pogledati na internet stranici: http://www.sec.mk/arhiva/1998_parlamentarni/html/ustav_na_rm.htm.

⁵³⁸ Članom 1. stav 2. Ustava Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 1/2007), se definiše da je Crna Gora građanska, demokratska ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

⁵³⁹ Ustav Ekvadora u članu 3. sadži odredbu o primarnim dužnostima države u koje se ubraja i zaštita životne sredine.

već je to obaveza nižeg ranga ili manjeg značaja. Prema tim ustavnim rešenjima, država u vidu centralne vlasti i nižih jedinica vlasti ima obavezu zaštite životne sredine sprovedeći preventivne mere za njeno očuvanje ili represivne mere kad dođe do kršenja tog prava. Država je prema tim rešenjima obavezna da se stara o zaštiti prirode i njenih bogatstava, ona osigurava uslove za zdravu životnu sredinu ili vodi računa o njenom očuvanju i zaštiti.

Najčešća pozitivno pravna rešenja ukazuju da obaveza zaštite životne sredine pripada istovremeno državi na centralnom i nižim nivoima vlasti. Gotovo da nema ustavnih, odnosno zakonskih rešenja gde je obaveza isključivo u nadležnosti centralnih državnih organa ili lokalnih organa, već je po pravilu ta nadležnost podeljena između njih. U ovim slučajevima postoji takozvana konkurentna nadležnost šta znači da su istovremeno nadležni najviši centralni organi vlasti i organi vlasti na lokalnom nivou. Kakav je njihov međusobni raspored nadležnosti zavisi od konkretnih ustavnih rešenja. Različita su rešenja u uporednom zakonodavstvu počevši od onoga da sva bitna pitanja uređuju centralne vlasti, a lokalnima ostaje samo razrada tih odredbi, pa do rešenja kojim centralne vlasti samo načelno regulišu ova pitanja ostavljajući lokalnim organima vlasti da detaljno i potpuno definišu i propišu ovu tematiku. Konkurentna nadležnost primera radi postoji u Nemačkom pravnom sistemu. Nemačkim Osnovnim zakonom,⁵⁴⁰ propisano je da Federacija uređuje opšta načela zaštite prirode, a federalne jedinice mogu donositi zakone u oblasti zaštite prirode ukoliko to nije uradila federacija. Slično rešenje je prisutno u pravnom sistemu Španije,⁵⁴¹ prema kome u isključivu nadležnost države spada osnovno zakonodavstvo, dok se autonomnim zajednicama mogu dodeliti pitanja zaštite prirode.

Obaveza zaštite životne sredine je u najvećem broju slučajeva, gotovo po pravilu deklarirana kao pasivna obaveza na način da se obaveznik zaštite uzdrži od određenih radnji. Najčešće je prisutna odredba da su svi dužni uzdržavati se od radnji i postupaka kojima se ugrožava ili može ugroziti životna sredina. Time se htelo istaći kako je zdrava životna sredina stanje koje se podrazumeva, a radi njegovog zadržavanja neophodno je uzdržati se od

⁵⁴⁰ Član 72. Osnovnog zakona Savezne Republike Nemačke, propisuje da federalne jedinice donose zakone u oblasti zaštite životne sredine ukoliko federacija nije iskoristila ovlašćenje da to učini, ali opšta načela o zaštiti prirode koje podrazumeva i pravo zaštite biljnih i životinjskih vrsta i zaštitu morske životne sredine uvek uređuju centralni federalni organi.

⁵⁴¹ Članom 148. i 149. Ustava Španije, propisuje se da u isključivu nadležnost države spada osnovno zakonodavstvo, a autonomne zajednice mogu preuzeti nadležnosti u pitanjima zaštite životne sredine uz mogućnost da ustanove dodatne standarde zaštite.

postupaka i radnji koji to stanje mogu poremetiti. Međutim, kako očuvanosti životne sredine više nije pravilo već na žalost izuzetak, sve češće su prisutne odredbe koje obavezu zaštite stavljaju u aktivan kontekst. Prema tom shvatanju, svi su dužni da preduzimaju određene aktivnosti kako bi se očuvala priroda i životno okruženje, odnosno kako bi se smanjilo ili sprečilo zagađivanje. U tom kontekstu je odredba iz člana 78. Ustava Crne Gore⁵⁴² kojom se propisuje da je svako dužan da čuva prirodu i kulturnu baštinu od opšteg interesa.

Imajući u vidu faktičko stanje, odnosno nivo oštećenja i zagađenosti životne sredine, potrebno je aktivno delovanje svih činilaca, po mogućnosti plansko i sinhronizovano kako bi se smanjilo postojeće i sprečilo dodatno zagađenje. Samo na taj način se održava nada i daju mogućnosti za očuvanje prirode i njenog biodiverziteta.

8. SISTEMI PRAVNE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Organizovana sistemsko pravna zaštita životne sredine nastaje u periodu posle Drugog svetskog rata iako je bilo nekih pokušaja s kraja 19. veka, kada se radilo o sporadičnim, bilateralnim ugovorima, a ne o sistemskoj zaštiti. Primer za to je sporazum iz 1898. godine, potpisan između Sjedinjenih američkih država s jedne strane i Britanije s druge strane, a povodom spora o lovu na foke u Beringovom moru. Početkom dvadesetog veka, države se počele međusobno zaključivati bilateralne ili multilateralne sporazume kako bi zaštitile ekonomski vredne vrste. Tako je 1902. godine, doneta Konvencija o zaštiti ptica značajnih za poljoprivredu. Nedugo nakon toga, doneta je Konvencija za zaštitu ptica selica u SAD i Kanadi. To se desilo 1916. godine, a nakon čega su doneti i neki drugi relevantni međunarodni akti.⁵⁴³ Do značajnijih promena po pitanju međunarodno-pravne regulative u oblasti zaštite životne sredine dolazi od tridesetih godina dvadesetog veka. U tom periodu, prepoznaje se značaj očuvanja prirodnih bogatstava, te je usled toga zaključeno nekoliko

⁵⁴² Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 1/2007), u članu 78. propisuje "Svako je dužan da čuva prirodnu i kulturnu baštinu od opšteg interesa. Država štiti prirodnu i kulturnu baštinu."

⁵⁴³ Matić, Marina, Razvoj međunarodnog ekološkog prava, kao deo Priručnika za zaštitu životne sredine, Beograd, 2011, str. 71.

sporazuma u vezi zaštite flore i faune. Najznačajniji sporazum iz tog perioda je Vašingtonska konvencija o prirodnoj zaštiti i očuvanju divljih životinja iz 1940. godine.⁵⁴⁴

Zaštita životne sredine dobija na aktuelnosti u drugoj polovini dvadesetog veka. Od tog perioda se ovoj zaštiti pristupa sistemski nakon šta se uvidela njena neminovnost za opstanak planete zemlje. Decenije koje su usledile posle Drugog svetskog rata karakteriše ubrzan i veoma intenzivan ekonomski, privredni, tehnološki i urbani razvoj. Taj razvoj je omogućio većini ljudske populacije humanije uslove života i mnogobrojne blagodeti koje prethodno nisu postojale i za koje prethodne generacije nisu znale. Tadašnje generacije i one koje su se posle njih rađale bile su, kao što još uvek jesu, u prilici da koriste prednosti i uživaju u rezultatima najpre industrijske, zatim tehnološke, a nakon toga i informacione revolucije. Nagli razvoj praćen tehničko-tehnološkim dostignućima i rastom ljudske populacije ima nus posledice koje se ogledaju u prekomernom zagađivanju životne sredine. Čovek i njegove nesavesne aktivnosti predstavljaju najveće uzročnike zagađenja za šta postoji nebrojeno dokaza poput već pominjanih nuklearnih akcidenata, ali i drugih katastrofa prouzrokovanih ljudskim aktivnostima poput slučaja Exxon Valdez.⁵⁴⁵

Ugroženost i oštećenje životne sredine se bitno pogoršava počevši od šezdesetih godina dvadesetog veka, a usled brze industrijske i tehničko-tehnološke ekspanzije, te usled ekspanzije potrošačkog stila života. Nabrojani, kao i mnoštvo drugih faktora su u značajnoj meri negativno uticali na životnu sredinu dovodeći je u takvo stanje da su potrebne hitne mere za njeno ozdravljenje, zaštitu i očuvanje. U tom periodu se razvija svest o neophodnosti zaštite životne sredine. Pristupilo se stvaranju i podizanju svesti kod stanovništva o ekološkim pitanjima. Usled toga, u Sjedinjenim američkim državama je 1969. godine, donet

⁵⁴⁴ *Ibidem*, str. 72.

⁵⁴⁵ Exxon Valdez je američki tanker koji je doživeo pomorsku nesreću 24. marta 1989. godine, na putu od Aljaske ka Vašingtonu. Tom prilikom su se u more urez prina Viliijama izlile ogromne količine sirove nafte koje su pored ostalih štetnih efekata prouzrokovale ekološku katastrofu širokih razmera. Radi se o najvećoj ili jednoj od najvećih pomorskih ekoloških katastrofa usled koje su izumrle na stotine hiljada morskih ptica i mnogobrojnih vrsta riba uključujući više od 300 foka, 250 beloglavih orlova i više od 20 orka kitova. Mnogobrojne ekološke studije, analize i ispitivanja su vršeni u vezi ove ekološke katastrofe i sve imaju zajednički zaključak o nesagledivosti štetnih posledica uključujući zaključak o trajnom smanjenju rasta populacije ružičastog lososa ili povećanje smrtnosti morskih vidri i pataka. Ova katastrofa je poslužila kao podsticaj za donošenje nove regulative o naftnom zagađenju zbog čega je 1990. Godine, donet Oil Pollution Act. Za više informacija posetiti internet stranice: http://www.arlis.org/docs/vol2/a/EVOS_FAQs.pdf, <http://people.wku.edu/jan.garrett/321valdz.htm>, http://environment.about.com/od/environmentalevents/p/exxon_valdez.htm, stranicama pristupljeno 14.06.2015. godine.

prvi federalni ekološki zakon,⁵⁴⁶ dok je na međunarodnom planu naglo porastao broj multilateralnih sporazuma⁵⁴⁷ kojima se reguliše ova oblast.

Situacija se bitno na kvalitativnom polju menja posle 1972. godine, kada je u okviru Organizacije Ujedinjenih nacija oformljen Program za zaštitu životne sredine. U okviru tog Programa, naznačene godine je održana Prva konferencija UN o čovekovoj sredini na kojoj je usvojena Deklaracija UN o čovekovoj sredini – Stokholmska deklaracija.⁵⁴⁸ Od tada se menja pristup pitanjima zaštite životne sredine, ali i shvatanje o značaju i mestu koje ova oblast zaslužuje unutar društvenih odnosa. Radi ostvarivanja efikasnije zaštite životne sredine i njenog delotvornijeg očuvanja, zdrava životna sredina se prepoznaje kao jedna od najviših vrednosti u čovekovom životu. Shodno tome, a po shvatanju ne malog broja pravnih teoretičara, zaštita životne sredine dobija status ljudskog prava. U godinama i decenijama koje su usledile nakon tih dešavanja, pravni sistemi mnogih nacionalnih država priznaju zdravoj životnoj sredini status ljudskog prava. Time se ukazuje na neophodnost delovanja sa ciljem njene zaštite, ali i na ozbiljnost problema koji postoje i koji mogu nastati ako se ne preduzimaju mere zaštite i očuvanja prirode, ili se preduzimaju neefikasne mere.

Kako bi se izuzetno loše stanje u kom se nalazi životna sredina saniralo i kako bi se otvorile nove perspektive za njen opstanak, samim tim i opstanak ljudskog roda, započelo se sa sistemskom zaštitom. Taj proces je komplementaran i potrebno ga je sprovoditi na svim nivoima, počevši od globalnog do lokalnog. Naravno, potrebno ga je sprovoditi i u suprotnom smeru. Svaki pojedinac ponaosob treba dati svoj doprinos očuvanju životne sredine i uključiti se u aktivnosti svoje lokalne zajednice. Aktivnosti zaštite životne sredine od strane pojedinaca uslovljene su postojanjem svesti o značaju tih aktivnosti i još više o značaju očuvanja životne sredine. Tek podizanjem svesti o pravu svakog čoveka na zdravu životnu sredinu mogu se očekivati uspesi u borbi za očuvanje i zaštitu životne sredine, a neuspeh te borbe bi doveo u pitanje opstanak ljudskog roda.⁵⁴⁹

Ključnu ulogu u procesu zaštite, pored pojedinaca imaju pravni aspekti zaštite. Pravni okvir predstavlja okosnicu zaštite, njime se utvrđuju granice, mehanizmi, modaliteti i

⁵⁴⁶ *National Environmental Policy Act*, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <https://ceq.doe.gov/laws-regulations/laws.html>, stranici pristupljeno 14.05.2015. godine.

⁵⁴⁷ Matić, Marina, *op. cit.* str. 72.

⁵⁴⁸ Lilić, Stevan, Drenovak, Marija, *op. cit.* str. 85.

⁵⁴⁹ Vančina, Franjo, *Čovjekova okolina, Informator, Zagreb, 1982, str. 76-78.*

aktivnosti zaštite. Pravni sistem zaštite životne sredine počiva na odgovarajućim pravnim instrumentima međunarodnog, nacionalnog ili regionalnog karaktera. Na osnovu njih se uspostavlja i sprovodi sistem zaštite. Pravni sistem zaštite životne sredine je zajednička odrednica za sve opšte pravne norme međunarodnog i nacionalnog pravnog sistema. U pitanju je skup normi jednog pravnog poretka po određenim merilima sređen tako da predstavlja jedinstvenu i neprotivrečnu celinu.⁵⁵⁰ Taj sistem zaštite se sastoji od mnogobrojnih propisa kojima se reguliše ova oblast, a koji se nalaze unutar ekološkog prava.

Propisi kojima se uređuje zaštita životne sredine, u zavisnosti od toga na kom nivou organizacije su organi koji ih donose mogu biti međunarodno-pravni ukoliko su doneti od strane organa međunarodne zajednice ili domaći propisi koji su doneti od strane organa nacionalnih država. Propisi domaćeg karaktera se donose najčešće u formi zakona iako svaki pravni sistem sadrži mnogo propisa manje pravne snage poput uredbi, pravilnika i drugih vrsta propisa šta zavisi od pravnog sistema dotične države.

Međunarodni propisi po svojoj formi su najčešće konvencije ili deklaracije. Međunarodni dokumenti su izraz principa zaštite životne sredine koji su prihvaćeni na međunarodnom planu, a koji se ugrađuju u nacionalna zakonodavstva.⁵⁵¹ Ti propisi mogu imati univerzalni karakter kad imaju važnost na planetarnom nivou. To je u situacijama kad propise donosi Organizacija Ujedinjenih nacija ili neka druga međunarodna organizacija pod njenim patronatom. Najveći broj međunarodnih propisa kojima se uređuje oblast zaštite životne sredine, donet je od strane Organizacije Ujedinjenih nacija. Međunarodni propisi mogu biti doneti i na regionalnom nivou. To je situacija kada se propisi donose od strane regionalnih međunarodnih organizacija sa važnošću na određenom kontinentu ili nekom njegovom delu. Propisi regionalnog značaja su oni koji su doneti od organizacija poput Saveta Evrope za evropsko tle, odnosno drugih sličnih kontinentalnih organizacija na evropskom ili na tlu drugih kontinenata. Za područje na kome gravitiramo, posebno su značajni regionalni propisi doneti prevashodno od strane Saveta Evrope. Značajnu ulogu u tom kontekstu ima Evropska unija čija je zakonodavna aktivnost izuzetno razvijena i aktivna u ovoj oblasti. Svi ovi, kao i domaći propisi po pravilu sadrže ili bi trebalo da sadrže odredbe

⁵⁵⁰ Lukić, Radomir, *op. cit.* str. 269.

⁵⁵¹ Jovašević, Dragan, *Zaštita životne sredine, Službeni list SCG, Beograd, 2005, str. 21-23.*

o pristupu informacijama od javnog značaja vezanih za zaštitu životne sredine. To iz razloga jer pristup tim informacijama i mogućnost odlučivanja o pitanjima zaštite okoliša predstavljaju sastavni deo upravljanja životnom sredinom, odnosno okolišom.⁵⁵²

Već je istaknuto da najznačajni međunarodno-pravni akti posvećeni ljudskim pravima nemaju eksplicitne odredbe o pravu na zdravu ili adekvatnu životnu sredinu. Takve odredbe su obuhvaćene aktima koji se donose počevši od 1972. godine, i donošenja Stokholmske deklaracije.⁵⁵³ Pre toga doneti međunarodno-pravni akti nemaju eksplicitne odredbe o zaštiti životne sredine, već se tada životna sredina na međunarodnom planu štitila bilateralnim međunarodnim sporazumima. Istovetna situacija je i sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja takođe ne sadrži eksplicitnu odredbu o zaštiti životne sredine, kao što je ne sadrže ni drugi dokumenti iz tog perioda. Međutim, i pored ne postojanja takve odredbe, Evropski sud za ljudska koji postupa na osnovu odredbi Konvencije, pružao je opštu zaštitu životnoj sredini,⁵⁵⁴ i to u više različitih slučajeva štiteći pravo na čistu i tihu životnu sredinu.⁵⁵⁵ Evropski suda za ljudska prava posredno štiti životnu sredinu, zaštitom prava na život, pozivajući se na član 2. Konvencije.⁵⁵⁶

⁵⁵² Ofak, Lana, *Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša*, Hrvatska javna uprava, godina 9, broj 2, Zagreb, 2009, str. 443-446.

⁵⁵³ *Stocholm Declaration on Human Environment, Report of the United Nations Conference on the Human Enviroment*, UN Doc.A/CONF.48/14, at 2 and Conrr.1 (1972). Stockholm, 5-16 June 1972;

⁵⁵⁴ Videti: obrazloženje presude *Kyrtatos v. Greece*, Application no. 41666/98, koju je Evropski sud za ljudska prava doneo 22.08.2003. godine. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi5vle3rKzNAhUB2RQKHSiUAdsQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fwebsiteservices%2Fcontent%2Fpdf%2F001-61099%3FTID%3Dhrzwlvhuay&usg=AFQjCNHx3z346WiOCnu7d51D4WCO5jsxJg&bvm=bv.124272578,d.bGs>, stranici pristupljeno 12.05.2015. godine.

⁵⁵⁵ Videti: *Hatton and Others v. UK*, obrazloženje presude Evropskog suda za ljudska prava donate 08.07.2003. godine, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0ahUKEwiWuNa4r6zNAhVDwxQKHVibCf8QFghEMAU&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-788265-805159%26filename%3D003-788265-805159.pdf&usg=AFQjCNE1dSID9xIsI80Lu6b2jtApOR-OvA>, stranici pristupljeno 12.05.2015. godine.

⁵⁵⁶ Videti presudu *Budayeva and Others v. Russia*, Applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 donetu od Evropskog suda za ljudska prava 29.09.2008. godine. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwij77P2sqzNAhVFvhQKHsLaUEQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-85436%26filename%3D001-85436.pdf%26TID%3Dthkbnlzk&usg=AFQjCNFi1wWljCWQLfhCHzsqIG6HDAH_fQ&bvm=bv.124272578,d.d24, stranici pristupljeno 12.05.2015. godine.

Nacionalni propisi o zaštiti životne sredine su brojni i raznovrsni, u zavisnosti od pravnog sistema domicilne države. Po pravilu, osnov za pravnu zaštitu životne sredine se nalazi u ustavima, koji uglavnom sadrže načelne odredbe o značaju i obavezi zaštite životne sredine, dok se zakonima i podzakonskim aktima detaljno reguliše ova oblast. U skladu sa tim tendencijama kretao se Ustav Republike Srbije koji proklamuje pravo na zdravu životnu sredinu.⁵⁵⁷ To pravo je bilo priznato i nacionalnim ustavima koji su prethodili aktuelnom iz 2006. godine. U Republici Srbiji, Ustavom se daje opšti pravni okvir za regulisanje ove materije, dok se zaštita reguliše mnogobrojnim zakonima kojima se štiti celokupna životna sredina⁵⁵⁸ ili pojedini njeni delovi kao što je to učinjeno primera radi zakonima kojim se štiti vazduh,⁵⁵⁹ odnosno zakonima kojima se štite neki drugi prirodni elementi. Slična situacija postoji u susednim državama gde takođe postoje krovni zakoni kojima se štiti životna sredina,⁵⁶⁰ i zakoni kojima se štite pojedini segmenti životne sredine.⁵⁶¹

Propisi kojima se reguliše i uređuje ova veoma široka i značajna oblast se mogu razvrstati u dve osnovne kategorije, odnosno dve oblasti.⁵⁶² To su:

- Prvu kategoriju sačinjavaju propisi od institucionalnog značaja. Njima se institucionalizuje zaštita i očuvanje životne sredine i postavljaju njeni osnovi. U okviru ove kategorije se razlikuju propisi deklarativnog karaktera u koje se ubrajaju ustavne odredbe kojima se ova zaštita svrstava u red osnovnih ljudskih prava. Pored propisa deklarativnog karaktera u ovu kategoriju se ubrajaju i propisi konstitutivnog karaktera, a to su upravni i drugi propisi kojima se utvrđuju prava, obaveze i odgovornosti povodom i u vezi zaštite životne sredine.

⁵⁵⁷ Ustavom Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006), u članu 74. stav 1. je propisano da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Stavom drugim ovog člana je propisano da je svako a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina odgovoran za zaštitu životne sredine, dok je stavom trećim propisano da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

⁵⁵⁸ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 36/2009).

⁵⁵⁹ Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS“, broj 36/2009).

⁵⁶⁰ Zakon o zaštiti okoliša Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 80/13, 153/13 i 78/15), Zakon o zaštiti okoliša Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 33/03), Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 53/02, 109/05).

⁵⁶¹ Zakon o vodama Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14), Zakon o vodama Crne Gore („Službeni list RCG“, broj 27/07).

⁵⁶² Jovašević, Dragan, *Zaštita životne sredine, Službeni list SCG, Beograd, 2005, op. cit. str. 16-18.*

- Drugu kategoriju sačinjavaju zakonski i podzakonski akti kojima se propisuju odgovornost fizičkih i pravnih lica za nepoštovanje ili kršenje propisanih mera zaštite. U ovoj kategoriji su propisi kazneno pravnog karaktera. To su propisi kojima se određuju kaznene mere za slučaj kada se dokaže postojanje neprimerenog i nedozvoljenog ponašanja prema životnoj sredini kao zaštićenom dobru, odnosno to su propisi kojima se utvrđuju krivična dela, privredni prestupi i prekršaji, njihovo biće i obeležja, kao i mere koje se izriču prema prekršiocima propisanih odredbi.

Pravni sistem zaštite životne sredine je klasifikovan na dve osnovne kategorije, pri čemu prvu sačinjavaju propisi od institucionalnog značaja, a drugu propisi kazneno pravnog karaktera. Propisima iz prve kategorije se uređuju načini i modaliteti ponašanja kojima se postavlja osnov pravne zaštite životne sredine. Njima se propisuju prava, obaveze i odgovornosti svih društvenih činilaca kako bi se sprečilo zagađivanje. Ovim aktima se propisuju preventivne mere za očuvanje životne sredine, odnosno sprečavanje nedozvoljenih emisija u životnu sredinu. Pravne norme iz ove kategorije se nalaze u različitim pravnim aktima, počevši od najvišeg pravnog akta koji po pravilu sadrži deklarativnu odredbu o potrebi i nužnosti čuvanja životne sredine, pa do raznih podzakonskih akata. Osim akata deklarativnog karaktera ovde se ubrajaju i mnogobrojni propisi konstitutivnog karaktera koji propisuju osnovna, ali i manje bitna prava i obaveze. Iz ove kategorije su sistemski zakoni poput Zakona o zaštiti životne sredine ili Zakona o zaštiti prirode,⁵⁶³ do zakona kojima se reguliše zaštita pojedine oblasti iz domena životne sredine i podzakonskih akata kojima se detaljnije razrađuju zakonske odredbe.

Drugom osnovnu kategoriju pravnog sistema zaštite životne sredine sačinjavaju pravne norme, odnosno opšti akti koji propisuju odgovornost fizičkih ili pravnih lica za nepoštovanje ili kršenje propisanih mera zaštite. U ovoj kategoriji su propisi kazneno pravnog karaktera. Tim propisima se određuju kaznene mere za slučaj kada se dokaže postojanje neprimerenog ili nedozvoljenog ponašanja prema životnoj sredini kao zaštićenom dobru. Tim propisima se utvrđuju krivična dela, privredni prestupi i prekršaji, njihovo biće i obeležja, kao i mere koje se izriču prema prekršiocima propisanih odredbi. Normama kaznenog prava se pruža zaštita u inkriminisanju i sankcionisanju ponašanja suprotnog materijalnim odredbama ekološkog

⁵⁶³ Zakon o zaštiti prirode ("Službeni glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010).

karaktera.⁵⁶⁴ U okviru ove kategorije postoji razlika između krivično pravne zaštite, prekršajne i odgovornosti za privredne prestupe. Krivično pravna zaštita, kao i ostale dve vrste odgovornosti iz oblasti kaznenog prava počiva na subjektivnoj odgovornosti počinioca nedozvoljenih radnji prema životnoj sredini kao zaštićenom objektu. Ove tri vrste zaštite su usmerene na suzbijanje nedozvoljenih radnji kojima se oštećuje ili zagađuje životna sredina, putem izricanja i sprovođenja propisanih kazni. Svakako je najznačajnija krivično pravna zaštita jer se ovim merama štite najznačajnija prirodna dobra i najviše vrednosti. Ona se sprovodi propisivanjem krivičnih dela protiv životne sredine, sprovođenjem sudskih postupaka u slučaju izvršavanja nekog od tih krivičnih dela i izricanjem propisanih sankcija od strane nadležnih sudova. Krivična dela protiv životne sredine se mogu razvrstati u opšta krivična dela protiv životne sredine, u krivična dela u vezi sa opasnim materijama, krivična dela protiv biljnog i životinjskog sveta, te krivična dela nezakonitog lova i ribolova.⁵⁶⁵

Još od kraja osamdesetih godina dvadesetog veka nastoji se uspostaviti sistem koji karakteriše usklađenost prirode i ekonomije. Teži se uspostavljanju konstantnog ekonomskog rasta koji doprinosi iskorenjivanju siromaštva, ali usklađenog sa prirodom i njenim osobenostima. Pod tim se podrazumeva, da ekonomski rast ne uzrokuje ili da bude minimalno zagađenje prirode, bez trajnih štetnih posledica. Ekonomski razvoj se nastoji uskladiti sa potrebom očuvanja osobenosti prirode i njenog biodiverziteta. Taj koncept se nastoji uspostaviti na nacionalnim nivoima, a istovremeno na planetarnom nivou kroz organizaciju Ujedinjenih nacija.⁵⁶⁶ On se prepoznaje pod nazivom održivi razvoj, i kao takav je široko rasprostranjen i podržan od mnogih međunarodnih organizacija i većine savremenih država, nevladinih organizacija, regionalnih, stručnih i drugih organizacija i tela.

Održivi razvoj podrazumeva da se ekonomski ciljevi, odnosno ekonomski razvoj mora upodobiti sa zaštitom prirode. Pod njim se podrazumeva razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjosti bez ugrožavanja opstanka budućim generacijama. Prema shvatanju Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj iz 1987. godine, održivi razvoj je razvoj koji

⁵⁶⁴ Lilić Stevan, Drenovak, Mirjana, *op. cit.* str. 35.

⁵⁶⁵ *Ibidem* str. 59-60.

⁵⁶⁶ 1992. godine, u Rio de Janeiro je održana međunarodna konferencija pod pokroviteljstvom i u organizaciji UN, na kojoj je doneta Deklaracija UN o životnoj sredini i održivom razvoju, koja sadrži 27 principa, i kojom je definisan pojam održivog razvoja.

izlazi u susret potrebama sadašnjice, a da pri tome ne ugrožava sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe.⁵⁶⁷

Životna sredina se nalazi u položaju sličnom onome u kom se nalazi hronični bolesnik. Oboljenje je trajno sa opasnim reprekusijama, te je neophodna svakodnevna briga, kontola i kontinuirano praćenje stanja. Podrazumeva se posebna pažnja i redovan nadzor stručnog i profesionalnog osoblja. Ovo je opis stanja sa kratkom amnezom u kome se nalazi prirodno okruženje, uz kratak savet za osnovno postupanje kako bi se postojeće akutno stanje održalo pod kakvom takvom kontrolom, odnosno kako bi se izbegla njegova eskalacija. Pažnja i nadzor bolesnika, u ovom slučaju životne sredine, nužno je da budu konstantni i kontinuirani uz propisivanje adekvatnih lekova, koji će se redovno i pažljivo konzumirati. U konkretnom slučaju lekovi su pravne norme, koje je potrebno prilagođavati i dopunjavati imajući u vidu nivo zagađenja i pojavu novih izvora zagađivanja i novih zagađivača, modaliteta i mehanizama zagađivanja. Te lekove, pravne norme je potrebno redovno konzumirati, tj. striktno primenjivati na propisani način, uključujući primenu propisanih sankcija prema zagađivačima i prekršiocima normi.

Realni pokazatelji ukazuju da je životna sredina trajno oštećena nesavesnim delovanjem čoveka, njegovom bahatosti, nerazumevanjem i odsustvom racionalnosti u odnosu sa prirodom. Zbog takvog odnosa, prirodna ravnoteža je u potpunosti narušena, te je usled toga nužno preduzimati opsežne i temeljne mere sanacije i zaštite. Narušena je milenijumska harmonija između prirode i čoveka. To se nije desilo odjednom, već konstantnim i dugotrajnim nesavesnim ljudskim postupcima. Postoje naravno i zagađenja uzrokovana prirodnim procesima usled erupcija vulkana, zemljotresa ili poplava koja u bitnoj meri mogu negativno dejstvovati po životnu sredinu, Pored navedenih, postoje i prirodna zagađenja manjeg ili neznatnog intenziteta, kao ona uzrokovana jonizujućim zračenjima koje emituju graniti i neki drugi prirodni elementi, takozvane lake naelektrisane čestice koje se dešavaju spontano u prirodi, emitovane od radionuklida u formi beta minus ili beta plus zraka.⁵⁶⁸ Prirodna zagađenja i njihove posledice nisu predmet ovih istraživanja, te su samo

⁵⁶⁷ *World Commission on Environment and Development, 1987, page 8. United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development, General Assembly Resolution 42/187, New York, 11 December 1987:*<http://daccessddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/514/19/IMG/NR051419.PDF?OpenElement>, stranici pristupljeno 11.12.2014. godine.

⁵⁶⁸ *Marković, Stevan, Spaić, Rajko, Radijacija i zdravlje, Beograd, 2011, str. 20.*

uzgred pomenuta. Na zagađenja izazvana prirodnim zakonomernostima, po pravilu čovek ne može uticati, niti ih može preduprediti, bar ne u značajnoj meri, ali zato može i mora na zagađenja izazvana ljudskim aktivnostima. Primera radi, čovek ne može uticati na prirodna zračenja, ali može na ona proizvedena uz pomoć ljudskih ruku. Čovek može i mora uticati da se na primer X-zruci proizvedeni u akceleratorima⁵⁶⁹ kontrolišu, da se sprovede unapred propisane i utemeljene procedure i da se u rukovanju sa njima preduzimaju sve mere neophodne za zaštitu životne sredine. Proizvođači i upotrebljavajući materije ili materijale opasne po životnu sredinu, pre početka tih procesa je nužno preduzeti sve mere zaštite uključujući obezbeđivanje sigurnog dugoročnog čuvanja i skladištenje opasnih materija kako bi se trajno predupredili neželjeni efekti po životnu sredinu. Planske i detaljno osmišljene aktivnosti zaštite pre otpočinjanja opasnih delatnosti su neminovnost kao bi se izbeglo zagađivanje životne sredine jer daljim zagađivanjima čovek ugrožava svoj opstanak i budućnost, figurativno govoreći seče granu na kojoj sedi.

Opasnosti koje su se nadvile nad životnu sredinu zahtevaju osmišljene, dobro isplanirane, kordinirane i svakodnevene aktivnosti očuvanja i zaštite, potpomognute povećanjem ekološke svesti stanovništva. Životna sredina, njeno očuvanje i zaštita su sve više prepoznati kao temeljne ljudske aktivnosti na kojima treba da se baziraju planovi za budućnost čovečanstva. Zbog očiglednog značaja za život sadašnjih, a posebno budućih generacija, zaštita životne sredine je podignuta na nivo ljudskog prava, jer perspektive ljudskih prava direktno upućuju na uticaj životne sredine na život i zdravlje, ali i na privatni život i imovinu pojedinaca.⁵⁷⁰ To upućuje na neophodnost angažmana svih pojedinaca, ali i svih intelektualnih i materijalnih resursa kako bi se očuvala priroda i njeno okruženje.

⁵⁶⁹ *Ibidem*

⁵⁷⁰ Boyle, Alen, *Human rights and the Environmental: Where Next? The European Journal of International Law*, 2013, vol 23, no. 3, page 613.

IV. DOSTUPNOST INFORMACIJA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

1. PRAVO NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU KAO KONCEPT SAVREMENOG ŽIVLJENJA I LJUDSKO PRAVO TREĆE GENERACIJE

Pravo na adekvatnu životnu sredinu predstavlja ljudsko pravo treće generacije, a istovremeno koncept življenja savremenog čoveka koje se manifestuje stremljenjima za kompatibilnosti sa prirodom. To je izraz težnje za skladom sa prirodom, njenim zakonitostima i vrednostima. Moglo bi se s puno razloga konstatovati kako je to filozofski pristup životu u savremenim uslovima življenja koje karakteriše podređenost informacionim tehnologijama, u nastojanju da se pronade sklad između ekonomskog prosperiteta i smanjenja zagađenja životne sredine.

Ovaj koncept dobija sve više pobornika na svim meridijanima. Uporedo sa njegovim širenjem, njegove osnovne premise se nadograđuju novim komponentama i filozofskim razmišljanjima. U početku, prilikom njegovog nastanka nije se moglo govoriti o konceptu ili filozofskoj postavci već samo o ljudskom pravu koje se tada poistovećivalo sa zdravom životnom sredinom. Gotovo da je postojala istovetnost sa zdravom životnom sredinom, bar su tako najčešće doživljavana ova slična prava. Smatralo se kako je to istovetno pravo označeno sa dva različita pojma. Niti u aktima, niti u pravnoj literaturi nije bila postignuta saglasnost oko naziva prava, a terminološko neslaganje je u direktnoj vezi sa sadržajem prava i ovlašćenjima koje pravo daje svojim imaocima.⁵⁷¹ Suštinski mnogo je sličnosti među njima, iako su razlike dominante, a one su se vremenom povećavale.

⁵⁷¹ Vukasović, Vid, *Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu, Međunarodni problemi, broj 1, Beograd, 2003, str. 90.*

U početku se nastojalo zaštititi životnu sredinu prevashodno sa zdravstvenog aspekta. Vremenom se toj osnovnoj ideji dodaju procesni elementi. Upravo su procesna prava najvažnije što je bavljenje životnom sredinom dodalo pravima ljudskih prava počevši od deklaracije o životnoj sredini i razvoju donetoj u Riju 1992. godine.⁵⁷² Procesna prava su obogatila postojeću zdravstvenu komponentu dajući joj novu dimenziju i širinu delovanja.

Procesni elementi su uključeni u pravo na adekvatnu životnu sredinu s namerom efikasnijeg sprečavanja daljeg zagađivanja ili uništavanja prirode i njenog okruženja uz istovremeno podsticanje na preduzimanje afirmativnih radnji u pravcu njenog ozdravljenja. Nastoji se apostrofirati negativne posledice koje nastupaju po ljudsko zdravlje, a samim tim i po život čoveka u slučaju neodgovornog ponašanja prema prirodi i njenom okruženju. Istovremeno, ideja prava na adekvatnu životnu sredinu jeste formulisanje preporuka za obezbeđivanje i omogućavanje uživanja u bezbednoj, čistoj, zdravoj i održivoj životnoj sredini.⁵⁷³ Očuvanjem i zaštitom prirode nastojalo se štititi ljudsko zdravlje, a preko njega i ljudski život.

Ljudski život je najviša vrednost koja kao takva zahteva sveobuhvatnu zaštitu. Zaštita se ne vrši samo direktno. Taj cilj se uspešno ostvaruje zaštitom zdravlja, ali i štiteći pravo na rad, na socijalnu zaštitu i neka druga slična ljudska prava. Zaštita svih proklamovanih ljudskih prava je u službi zaštite života kao najviše vrednosti, a istovremeno njima se štite i ta prava kao individualne vrednosti. Štiteći zdravu životnu sredinu štiti se pravo na život. Reč je o zaštiti prava na ljudski život, ali time se istovremeno štiti i pravo na život svih postojećih biljnih i životinjskih vrsta. To je razlika u odnosu na ostala ljudska prava kojima se uglavnom štiti čovek i njegove lične vrednosti.

Naizgled je ovo pravo identično sa pravom na zdravu životnu sredinu, ali i pored svih sličnosti između njih postoji suštinska razlika. Reč je o dva različita ljudska prava, koja imaju za predmet zaštitu životne sredine, ali sa različitim opsegom zaštite i naučnim pristupom. Suština oba prava je istovetna, s tim da je pravo na adekvatnu životnu sredinu obuhvatnije i sadržajnije. U pitanju je koncept koji podrazumeva širinu delovanja i komplementarne aspekte i aktivnosti zaštite, kao i novi filozofski pristup, a ne samo zdravstveni aspekt zaštite životne sredine.

⁵⁷² Boyle, Alan, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, op. cit. page 613.

⁵⁷³ *Ibidem*, p. 615.

1.1. POJAM PRAVA NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU

Pravo na adekvatnu životnu sredinu predstavlja pravo svih pojedinca da žive u životnoj sredini koja odgovara njihovom zdravlju i blagostanju uz istovremenu obavezu njene zaštite, očuvanja i konstantnog unapređenja. To je istovremeno pravo svakog pojedinca na ekološke informacije, odnosno da ima pristup takvim informacijama, zatim da učestvuje u donošenju odluka o životnoj sredini i njenoj zaštiti, ali i mogućnost i pravo zaštite pred pravosudnim organima u slučaju povrede ovog prava.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu je osnovno ljudsko pravo od čijeg postojanja i realizacije zavisi kvalitet ljudskog života i ostvarivanje ostalih ljudskih prava uključujući otelotvorenje prava na život. Uvodni deo Konvencije o pristupu informacijama o zaštiti životne sredine, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pristup pravosuđu o pitanjima zaštite životne sredine, prepoznaje da je adekvatna životna sredina suštinska za dobrobit ljudi i uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući samo pravo na život.⁵⁷⁴ Pravo na adekvatnu životnu sredinu u savremenom svetu je postalo pretpostavka i nužnost za realizaciju prava na život. Ljudski život je i fizički ugrožen ukoliko ne postoji ili je u znatnoj meri ugrožena životna sredina. Njenim ugrožavanjem se dovodi u opasnost život budućih generacija.

Životna sredina se mora održavati u stanju da omogućuje opstanak i zdravlje čoveka, ali i svih drugih biljnih i životinjskih vrsta. Njena zaštita je na listi ljudskih prioriteta. Ona ne sme biti podređena ekonomskim i drugim višim ciljevima. Potrebno je obezbediti usklađenost interesa zaštite životne sredine sa interesima ekonomskog razvoja, a to je imperativ koji proističe iz načela održivog razvoja.⁵⁷⁵ To je istovremeno stalna težnja savremenog čoveka i ideal čijem se ostvarenju konstantno stremi.

Uslovi za obezbeđivanje čovekovog zdravlja i blagostanja zavise i ogledaju se u očuvanju životne sredine. Proces zaštite je mnogo efikasniji ako se građanima omogući pravo na pristup ekološkim informacijama, kao i učestvovanje u donošenju odluka o životnoj

⁵⁷⁴ Preambula Arhuske konvencije, u kojoj se između ostalog navodi: "Konstatujući da je adekvatna zaštita životne sredine suštinska za dobrobit ljudi i uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući samo pravo na život."

⁵⁷⁵ Todić, Dragoljub, *Održivi razvoj i principi politike i prava životne sredine*, Pravni život, broj 9, Beograd, 2007, str. 437-441.

sredini. Za slučaj da neko od navedena dva prava bude prekršeno ili onemogućeno, građanima treba garantovati pravo na odgovarajuću zaštitu pred pravosudnim ili drugim državnim organima. Zaštita životne sredine se efikasno sprovodi pravnim mehanizmima, donošenjem i primenom odgovarajućih pravnih akata. Ti akti predstavljaju pravni osnov za preduzimanje svih drugih mera zaštite, prevashodno preventivnih.

Očuvanje i zaštita životne sredine je preduslov za kvalitetan i sadržajan život jer u zagađenoj i uništenoj životnoj sredini nema uslova za zdrav život, odnosno život dostojan čoveka. Očuvana životna sredina je elementarna pretpostavka kvalitetnog života. Bez ispunjenosti te pretpostavke, odnosno u uslovima zagađene i oštećene životne sredine, smisao života će se u većoj meri svoditi na borbu za spas prirodnog okruženja, jer od uspeha te borbe određuju se uslovi života. Minimalni uslovi života zahtevaju zadovoljavajuću životnu sredinu. To je životna sredina koja zadovoljava čovekove potrebe za zdravim i dostojnim životom. Zadovoljavajuća životna sredina jeste upravo ona sredina koja omogućuje čoveku zdravlje i blagostanje, dakle isto ono što je suština prava na adekvatnu životnu sredinu. Pravo na zadovoljavajuću životnu sredinu je bilo u upotrebi još osamdesetih godina prošlog veka. To pravo se izričito proklamuje u Afričkoj Povelji o ljudskim pravima i pravima naroda koja je usvojena 1981. godine.⁵⁷⁶ Tom poveljom je propisano da svi imaju pravo na životnu sredinu koja će zadovoljiti njihove potrebe, potencirajući kolektivitet ovog prava govoreći o narodima kao imaocima ovog prava.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu je pravo pojedinaca da žive u životnoj sredini koja odgovara njihovom zdravlju i blagostanju. To je pravo svakog pojedinca na pristup ekološkim informacijama, na učestvovanje u donošenju ekoloških odluka, zatim pravo na ekološko obrazovanje i edukaciju o ekološkim problemima. Sadržinu ovog prava sačinjava briga o prirodnim elementima, o očuvanoj i zdravoj životnoj sredini, ali istovremeno i dostupnost informacija o stanju životne sredine i drugim ekološkim pitanjima, kao i odgovarajući životni standard, životne navike, opštu zdravstvenu situaciju i slične elemente koji su povezani sa ljudskim životom i zdravljem.

⁵⁷⁶ Afrička Povelja o ljudskim pravima i pravima naroda, usvojena 1981. godine, u članu 24. propisuje da svi narodi imaju pravo na zadovoljavajuću životnu sredinu.

Ovo pravo pored navedenog obuhvata pravo na pristup pravosuđu u slučaju povrede prava na slobodan pristup ekološkim informacijama ili povrede prava na učešće u donošenju ekoloških odluka. U tim situacijama, pojedinci se mogu obratiti sudskim instancama radi zaštite povređenih prava, a zaštita je obezbeđena i od strane Evropskog suda za ljudska prava. To podrazumeva da vlasti moraju uspostaviti efektivan sistem pristupa traženim informacijama od javnog značaja, kao i pristup rezultatima i zaključcima iz sprovedene studije o proceni uticaja na životnu sredinu ili zdravlje ljudi.⁵⁷⁷ Bitno je javnosti staviti na uvid različite studije i zaključke koji sadrže određene procene okolnosti i stanja u životnoj sredini, koje mogu imati uticaja na svakodnevni život pojedinaca na određenoj teritoriji države u pitanju.⁵⁷⁸

Pravo na adekvatnu životnu sredinu kao ljudsko pravo se odnosi na pojedinca, sa ciljem zaštite životne sredine. Ovim pravom se štite vrednosti značajne za slobodan i dostojanstven život svakog pojedinca. Ono štiti ljudski život koji je po svojoj prirodi neprikosnoven, na način da se pojedincu garantuju određeni minimalni uslovi koji podrazumevaju zdravlje i blagostanje. Smisao ovog prava jeste stvaranje uslova života koji će svakom pojedincu omogućiti zdrav život u blagostanju koje podrazumeva odsustvo bojazni od zagađenja prirode ili ekoloških opasnosti.

Specifičnost ovog prava jeste da štiti ne samo sadašnje generacije, već nastoji obezbediti pravo budućim, još ne rođenim generacijama. Ovim pravom se nastoje obezbediti uslovi za život budućim generacijama čime pretenduje da se približi temeljnom ljudskom pravu - pravu na život. Adekvatna životna sredina je preduslov za ispunjen i svrsishodan ljudski život, to podrazumeva posebnu zaštitu životne sredine kroz otklanjanje ekoloških rizika po stanovništvo, vodeći računa o načelu vladavine prava.⁵⁷⁹ Realizacijom ovog prava,

⁵⁷⁷ *Balmer-Schafroth and Others v. Switzyerland*, 26. August 1997, Application 50495/99, presuda dostupna na internet stranama: [http://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-58084#{"itemid":\["001-58084"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-58084#{) ili <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi7iKGrr8rNAhUMnRQKHd9VBbkQFgkMAE&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-21943%26filename%3D001-21943.pdf&usg=AFQjCNH56xlaLJjdVlKitx4ZS41ODmFVAw>, stranicama pristupljeno 19.08.2015.

⁵⁷⁸ *Giacomelli v. Italy*, 2. November 2006, Application: 59909/00, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1058515&Site=COE&direct=true> ili http://www.camera.it/files/pdf/cedu/SENTENZE2006/TESTOINTEGRALE_GIACOMELLI.pdf, stranicama pristupljeno 19.08.2015. godine

⁵⁷⁹ *Ibidem* – Donoseći presudu u predmetu *Giacomelli v. Italy*, Evropski sud je ustanovio da organi javne vlasti nisu poštovali procesne zahteve usled čega nije izvršena ni jedna studija uticaja na životnu sredine, niti istraživanja o potencijalnim

omogućava se svakom pojedincu da živi u okruženju koje mu obezbeđuje uslove za zdravlje i ekonomsko socijalni prosperitet.

1.2. NASTANAK PRAVA NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU

Među pravnim teoretičarima ne postoji saglasnost i jedinstveno mišljenje o tome da li je pravo na adekvatnu životnu sredinu istovetno ili različito pravu na zdravu životnu sredinu, iako preteže shvatanje kako su u pitanju posebna prava. Različita su shvatanja o tome koje su sličnosti između ovih prava, odnosno koje su to krucijalne razlike između njih. Bez namere ponavljanja stavova iznetih u prethodnim pasusima, naglašava se da je pravo na adekvatnu životnu sredinu potpunije i sadržinski obuhvatnije od prava na zdravu životnu sredinu.

Od početka međunarodnopravnog regulisanja ove oblasti, zaštita životne sredine se povezuje sa zaštitom ljudskih prava,⁵⁸⁰ iz čega nastaje pravo na adekvatnu životnu sredinu. Ovo pravo se prvi put pominje odredbama Stokholmske deklaracije, ali najpotpuniju razradu dobija u odredbama Arhuske konvencije, koja ne daje definiciju ovog prava, ali određuje granice njegovog sadržaja. To određenje sadržaja počinje još od prvog člana Konvencije,⁵⁸¹ a kroz ostale odredbe je data razrada ovog prava.

Zaštita prava na adekvatnu životnu sredinu je usledila nakon što se najpre štitilo pravo na zdravu životnu sredinu. Mnogi pravni sistemi i dalje koriste termin zdrava životna sredina i štite pravo na zdravu životnu sredinu. Još uvek su malobrojni pravni sistemi koji štite pravo na adekvatnu životnu sredinu. Postoje situacije gde se životna sredina štiti istovremeno kroz

rizicima koji postoje ili mogu nastati za životnu sredinu ili zdravlje stanovništva povodom otvaranja rudnika zlata. Tek nekoliko godina nakon puštanja u rad rudnika izvršena je studija uticaja koja je pokazala negativne posledice tog objekta po životnu sredinu i ljudsko zdravlje zbog čega je Regionalni upravni sud odlučio da se zatvari predmetni objekat, međutim tu odluku su ignorisali državni organi zbog čega je došlo do povrede načela vladavine prava.

⁵⁸⁰ Vukasović, Vid, *Human Rights and Environmental Issues, Human Rights and Scientific and Technological Development*. Edit. by C. G. Weeramantry, *The United Nations University, Tokyo, 1990, page. 185-202.*

⁵⁸¹ Član 1. Arhuske konvencije glasi: "Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju, svaka strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i dostupnost pravosuđa u vezi pitanja koja se tiču životne sredine, u skladu sa odredbama ove Konvencije."

zaštitu zdrave i adekvatne sredine. Neki autori stavljaju znak jednakosti između ova dva termina i sporadično koriste čas jedan, čas drugi za označavanje iste stvari.

Nije retka situacija da je najvišim pravnim aktima proklamovano pravo na zdravu životnu sredinu, a definicija sadrži elemente prava na adekvatnu životnu sredinu. Zbog različite prakse, ali i podudarnosti ovih termina, možda treba prihvatiti korišćenje oba termina istovremeno iako je adekvatna životna sredina kompleksnije pravo. Radi se o obuhvatnijem i sadržajnijem pravu od zdrave životne sredine jer ono obuhvata sve ono što obuhvata i to pravo, ali i mnogo više jer se njim garantuje dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka i pristup pravosuđu u vezi pitanja zaštite životne sredine.

Istorijski posmatrano, najpre je nastao pojam zdrava životna sredina, koja je prepoznata kao ljudsko pravo. Mnogi savremeni ustavi štite i poznaju pravo na zdravu životnu sredinu. U red tih ustava, ubraja se i Ustav Republike Srbije, koji članom 74. štiti pravo na zdravu životnu sredinu. Isto ili slično rešenje poznaju i pravni sistemi država nastalih raspadom bivše SFRJ. Ustav Republike Slovenije propisuje članom 72. da svako u skladu sa zakonom ima pravo na zdravu životnu sredinu.⁵⁸² Ustav Republike Hrvatske,⁵⁸³ članom 70. propisuje da svako ima pravo na zdrav život, a država osigurava uslove za zdrav život. Shodno navedenoj ustavnoj odredbi, svako je dužan da u sklopu svojih ovlašćenja i delatnosti osobitu pažnju posvećuje zaštiti zdravlja ljudi, prirode i životne sredine. I neki drugi ustavi sadrže slične odredbe bilo da je to zbog toga što žele istaknuti zdravstvenu komponentu ovog ljudskog prava ili usled toga što ne prave jasnu distinkciju između ovog i prava na adekvatnu životnu sredinu.

Pojavljivanje ljudskog prava na adekvatnu životnu sredinu započinje od sedamdesetih godina prošlog veka. Do toga dolazi zbog stvaranja svesti o stepenu i posledicama zagađenja životne sredine. Svakako da je inicijalna kapsula bila donošenje Deklaracije o životnoj sredini, poznatijoj kao Stokholmska deklaracija o čovekovoј sredini nazvana prema mestu njenog donošenja. Ova Deklaracija je doneta 1972. godine, na Konferenciji Ujedinjenih

⁵⁸² Ustav Republike Slovenije ("Uradni list RS", št. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 I 47/13), stavom prvim ovog člana, propisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu u skladu sa zakonom, dok je stavom drugim propisano da je država odgovorna za zdravu životnu sredinu, te se u tu svrhu zakonom propisuju načini za obavljanje privrednih i drugih delatnosti.

⁵⁸³ Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 85/10).

nacija o životnoj sredini.⁵⁸⁴ Stokholmska deklaracija o životnoj sredini sadrži odredbu o pravu na adekvatnu životnu sredinu čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu i blagostanju.⁵⁸⁵ Prvim principom koji sadrži ova Deklaracija, ističe se kako čovek ima fundamentalno pravo na slobodu, jednakost i odgovarajuće uslove za život u okruženju takvog kvaliteta koje omogućava dostojanstven život i blagostanje. Istovremeno, Deklaracijom se ističe kako čovek ima jedinstvenu odgovornost za zaštitu i unapređenje životne sredine za sadašnje i buduće generacije.

Sušтина ovog ljudskog prava jeste da se ljudskim znanjem i radom stvore uslovi za zaštitu životne sredine od daljeg zagađivanja i uništenja, uz nastojanje da se njeno stanje poboljša omogućavajući regeneraciju ekosistema. To je neophodnost kako bi se održao željeni kvalitet života, a da se pri tom ne ugrozi život budućih generacija. Ovi ciljevi sadrže očuvanje i stvaranje zdrave životne sredine koja će odoljeti zagađenjima, i koja će osim zdravlja sadašnjim i budućim generacijama ponuditi stečeni ili očekivani kvalitet življenja bez da ceh za to plaća životna sredina.

1.3. PRAVO NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU U MEĐUNARODNOM I EVROPSKOM ZAKONODAVSTVU

U periodu koji je usledio nakon donošenja Stokholmske deklaracije o životnoj sredini, na evropskom tlu se pitanjima zaštite životne sredine pristupa na jedan drugačiji, obuhvatniji način kako bi se taj pristup uskladio sa odredbama pomenute deklaracije. Od tada se ovoj tematici pristupa studioznije, na temeljniji način koji podrazumeva njeno tretiranje u okviru

⁵⁸⁴ *Stocholm Declaration on Human Environment, Report of the United Nations Conference on the Human Enviroment, UN Doc.A/CONF.48/14, at 2 and Conrr.1 (1972). Stocholm, 5-16 June 1972; Deklaracija Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini, kako glasi pun naziv Stokholmske deklaracije jeste međunarodni ugovor koji predstavlja prvi dokument na nivou UN koji se bavi pitanjima iz oblasti zaštite životne sredine, odnosno „čovekove sredine“ šta je tada bio opšte prihvaćen termin. Ovim aktom se prvi put priznaje pravno na adekvatnu životnu sredinu. Deklaracija je usvojena 16.06.1972. godine, u Stokholmu, u okviru Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini, na kojoj su učestvovali predstavnici iz 113 država, 19 međuvladinih agencija i 400 međuvladinih i nevladinih organizacija. Za više informacija pogledati na internet stranici: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dunche/dunche.html>, stranica posećena 16.04.2015. godine.*

⁵⁸⁵ *Deklaracijom je usvojen princip da čovek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uslove u sredini čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu i blagostanju i svečanu obavezu da štiti i poboljšava tu sredinu za sadašnje i buduće generacije.*

rešavanja najznačajnijih globalnih problema. Zaštita životne sredine se od tad, pa ubuduće rešava istodobno sa rešavanjem egzistencijalnih, ekonomsko socijalnih i razvojnih pitanja. Ova problematika od tada sadrži i jasan politički prizvuk u smislu da je potreban dogovor i saglasnost najznačajnijih globalnih faktora. Pri tom taj dogovor se najčešće vezuje za dogovore o razvoju i ekonomskom prosperitetu koji su vremenom uobličeni kroz koncept održivog razvoja. Ovakva strategija rešavanja ekoloških pitanja je inicirana nešto pre održavanja pomenute Stokholmske konferencije, a vezuje se za kraj šezdesetih godina prošlog veka. Tih godina započete su i redovno održavane čuvene debate vezane za zaštitu životne sredine unutar Rimskog kluba.⁵⁸⁶ Reč je o jednoj od prvih i najuticajnijih globalnih nevladinih organizacija koju čine ugledni svetski industrijalci i intelektualci okupljeni radi rešavanja najznačajnijih pitanja od međunarodnog značaja, a prevashodno rešavajući ekološke probleme. Na ekološkom planu, članovi toga Kluba daj doprinos još 1972. godine, objavljivanjem knjige u formi izveštaja pod nazivom Limits of Growth,⁵⁸⁷ koja je posvećena ekološkoj tematici. Tom publikacijom se ukazuje na značaj ekološke problematike, a njome se iznose upozorenja na opasnost narušavanja ekološke ravnoteže usled preterane i nekontrolisane eksploatacije prirodnih resursa. Istovremeno se ukazuje na granice ekonomskog rasta i na međuzavisnost koja postoji između ubrzanog porasta broja stanovnika, industrijske proizvodnje, potrošnje energije i zagađenosti životne sredine. Sva ova pitanja su bila predmet razrade od strane Prve konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini održanoj 1972. godine, u Stokholmu.⁵⁸⁸

Pre Stokholmske konferencije, zaštita životne sredine je regulisana donošenjem i sprovođenjem tehničkih mera usmerenih na kontrolu i zaštitu ljudskog zdravlja. Mere za kontrolu i zaštitu ljudskog zdravlja, najčešće su se sprovodile aktivnostima usmerenim protiv zagađivanja vode, vazduha ili zemljišta. Osim ovih, u tome periodu su bile rasprostranjene

⁵⁸⁶ Rimski klub je nezavisna organizacija osnovana 1968. godine sa sedištem u Rimu, a sa ciljem identifikacije i analize problema koji postoje u razvoju ljudskog društva, te pronalaženja rešenja za otklanjanje postojećih, već nagomilanih problema. Za delatnost ovog Kluba vezuje se maksima "misli globalno – deluj lokalno". Za više informacija pogledati internet stranicu: <http://www.clubofrome.org/?p=375>, stranici pristupljeno 19.05.2015. godine.

⁵⁸⁷ Limits of Growth – Rimski klub je pod ovim nazivom 1972. godine, izdao studiju izrađenu od strane urednika Donelle H. Meadows, koja je istovremeno i autor zajedno William W. Behrens, Jorgen Randers i Dennis L. Meadowsa, koja se može prevesti kao Granice rasta, a bavi se analizom sukoba između ograničenih prirodnih resursa, rasta stanovništva i zahteva za brzim ekonomskim rastom i razvojem.

⁵⁸⁸ Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, op. cit. str. 85.

mere za očuvanje prirodnih staništa biljnih i životinjskih vrsta putem proglašavanja prirodnih rezervata ili zabranom lova i ribolova na određene ugrožene vrste. Tad su bile rasprostranjene i mere koje se odnose na bezbednost i sigurnost postrojenja, aparata i mašina koji u radu koriste ili mogu proizvesti toksične, radioaktivne ili eksplozivne materije.

Pristup se bitno menja posle 1972. godine, na način da se zaštititi životne sredine pristupa kao ljudskom pravu čime se istovremeno štite priroda i čovekovo pravo na život u očuvanoj životnoj sredini. Od tada se ekološka pitanja detaljnije i sistematičnije regulišu nacionalnim zakonodavstvima. U tom periodu je prisutna težnja za usklađivanjem ekoloških rešenja na međunarodnom i nacionalnom planu. Postojala je tendencija približavanja ekoloških normi prisutnih u nacionalnim zakonodavstvima rešenjima iz međunarodno-pravnih akata. Neminovno je da ta zakonodavstva nisu unificirana, te da postoje određene manje ili veće razlike koje su uslovljene geografskim i demografskim razlikama. Pored tih faktora, razlike koje postoje, uslovljene su i stepenom ekonomskog razvoja i razvijenošću industrije i ceokupne privrede.

I pored svih razlika koje postoje uključujući različitosti pravnih tradicija, vremenom većina država pristupa regulisanju ekoloških problema donošenjem ekoloških normi i ekoloških propisa. Razvija se novo ljudsko pravo iz kategorije ekonomsko socijalnih prava kojim se štiti životna sredina. Prava iz te kategorije se tretiraju ljudskim pravima treće generacije s obzirom na njihovu „mladost“ u odnosu na ona koja su to postala pre drugog svetskog rata ili još pre toga. Ustavotvorci su uočili značaj i važnost životne sredine za dostojanstven i slobodan čovekov život. Životna sredine, odnosno njena očuvanost ili adekvatnost je uslov za ljudski život, i to jedan od najvažnijih, osnovnih uslova. Bez adekvatne životne sredine ne postoje uslovi za dostojanstven i zdrav čovekov život. Ljudsko bivstvovanje na planeti nije od značaja za nastanak, niti postojanje biosfere, međutim, svakako je od izuzetnog značaja za njen opstanak i njen kvalitet. Uz ovaj poslednji deo konstatacije, savršeno se uklapa komentar - nažalost !!!

Zbog stepena zagađenja ili oštećenja životne sredine koji je postojao u periodu kada je nastalo pravo na zdravu životnu sredinu, a koji iz današnje perspektive, a to je samo nekih četrdeset godina posle toga, izgleda benigno, javila se potreba za potpunijom zaštitom životne sredine. Njenom zaštitom i očuvanjem stvaraju se uslovi za postojanje i obezbeđivanje ljudske budućnosti. Adekvatnom zaštitom životne sredine omogućava se pravo ljudi na život

u životnoj sredini kojom se obezbeđuje dostojanstven i zdrav život. Ta potreba se materijalizovala kroz nastanak i razvoj prava na adekvatnu životnu sredinu kao jednog od osnovnih ljudskih prava. Opasnost od zagađenja i oštećenja životne sredine je prepoznata još sedamdesetih godina dvadesetog veka, kad se po prvi put predlagalo racionalno korišćenje prirodnih resursa i vođenje računa o ekološkom sistemu planete.⁵⁸⁹ Usled te opasnosti i njenog prevazilaženja javila se potreba za razvojem pravnih instrumenata zaštite.

Na globalnom nivou, ovo pravo se postepeno razvijalo i vremenom uobličavalo kroz međunarodno-pravne instrumente od kojih je najveći značaj imala Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju iz 1992. godine. Ta Deklaracija sadrži 27 osnovnih principa. Prvim principom Rio deklaracije, propisuje se pravo na zdrav i produktivan život u skladu sa prirodom.⁵⁹⁰ Ovom deklaracijom se kroz osnovne principe proklamuju ekološka načela značajna za pojedinca i za države. Između tih principa, a vezano za temu ovog istraživanja, posebno se izdvaja deseti princip koji govori o najboljem rešavanju pitanja zaštite životne sredine.⁵⁹¹ Postoje i mnogi drugi međunarodno-pravni akti koji regulišu ova pitanja, ali nemaju takav značaj za nastanak i razvoj prava na adekvatnu životnu sredinu. Pitanje zaštite životne sredine na globalnom nivou obrađivano je i od strane Komisije UN za ljudska prava,⁵⁹² u okviru koje je 1990. godine, razmatrano i odlučivano o ljudskim pravima i životnoj sredini. Među najvažnijim međunarodnim aktima koji su začetnici prava na adekvatnu životnu sredinu, odnosno aktima kojima se ovo pravo konstituisalo i razradilo, bilo

⁵⁸⁹ Meadows, H. Donella, Behrens, W. William, Randers, Jorgen, Meadows, L. Dennis, *The limits to growth, A Report for the club of Romes Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972, page 45.

⁵⁹⁰ *Declaration on Environment and Development: United Nations Conference on Rio de Janeiro – Rio deklaracija sadrži 27 osnovnih principa, a prvim se propisuje "Ljudska bića su u centru brige za održivi razvoj. Ljudi imaju pravo na zdrav i produktivan život, u skladu sa prirodom."*

⁵⁹¹ *Principom 10 Rio deklaracije se proklamuje da pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou, ističući da zemlje moraju olakšati i podsticati razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne. Taj princip u potpunosti glasi: "Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje poseduju javni organi vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici. Takođe, svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u procesima odlučivanja. Zemlje moraju olakšati i podsticati razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne. Mora se obezbediti efikasan pristup pravnim i administrativnim postupcima, uključujući i nadoknadu štete i pravni lek."*

⁵⁹² *Commission on Human Rights, Report of the Secretary – General on human rights and the environment, UN doc. E/CN.4/1997/18, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/TestFrame/2b219ee592de7f568025666700464833?Opendocument>, stranici pristupljeno 20.05.2015. godine.*

bi nepravедno izostaviti Rezoluciju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija broj 45/94,⁵⁹³ kojom se poziva na obezbeđivanje bolje i zdravije životne sredine koja je odgovarajuća za život pojedinaca.

Iako su svi navedeni međunarodno-pravni akti od značaja za nastanak i razvoj prava na adekvatnu životnu sredinu, ipak je neophodno naglasiti kako ovo pravo ni u jednom, od navedenih dokumentata nije izričito i precizno definisano i konstituisano. Ono je izričito pomenuto u dva međunarodna akta regionalnog karaktera. Prvi od njih je Afrička povelja o ljudskim pravima,⁵⁹⁴ doneta 1982. godine. Tom poveljom je u članu 24. propisano da „svi ljudi imaju pravo na univerzalno zadovoljavajuću životnu sredinu koja promoviše njihov razvoj“.

Drugi međunarodno-pravni akt regionalnog karaktera od posebnog značaja za nastanak i razvoj prava na adekvatnu životnu sredinu jeste Dodatni protokol na Američku konvenciju o ljudskim pravima iz oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava,⁵⁹⁵ koja je doneta 1989. godine. Svakako da među navedenim međunarodnim aktima treba pomenuti i Konvenciju o pravima deteta,⁵⁹⁶ koja povezuje zagađenje životne sredine sa rizicima po zdravlje.

Na evropskom tlu, sve vreme se išlo u korak sa kretanjima na globalnom nivou, ili još češće evropske države i njihove organizacije su prednjačile u nastojanju da se konstituiše pravo na adekvatnu životnu sredinu. Uticaj na nastanak i razvoj ovoga ljudskog prava su imale neke međunarodne konvencije. Tu se pre svega misli na Deklaraciju Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini iz 1972. godine. Ona je inicirala donošenje Pariske konferencije održane 1973. godine, u okviru koje je doneta deklaracija o programu akcije

⁵⁹³ *United Nations Resolution A/RES/45/94, of December 14, 1990. Ovom Rezolucijom se ističe kako pojedinci imaju pravo da žive u životnoj sredini koja je odgovarajuća njihovom zdravlju i blagostanju. Za više informacija posetiti internet stranu: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r094.htm>, stranica posećena 12. marta 2015. godine.*

⁵⁹⁴ *African Charter on Human Rights and Peoples Rights, Organization of African Unity (OAU), CAB/LEG/67/3/Rov.5/1982.*

⁵⁹⁵ *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in Area of Economic, Social and Cultural Rights.*

⁵⁹⁶ *United Nations Convention on the Right of the Child, UN General Assembly resolution 44/25 of November 20 1989: A/RES/44/25.*

Evropske zajednice o životnoj sredini,⁵⁹⁷ kojom se kao osnovni cilj ekološkog razvoja navodi smanjenje rizika u pogledu uslova života, poboljšanja kvaliteta života i posvećivanje posebne pažnje zaštiti životne sredine, a predloženo je i donošenje akcionog programa u ovoj oblasti.

Pravna zaštita zdrave životne sredine na evropskom tlu, kao prethodnice prava na adekvatnu životnu sredinu je nastala i razvijala se pod okriljem Saveta Evrope,⁵⁹⁸ kao prve regionalne međunarodne organizacije nastale na evropskom tlu posle Drugog svetskog rata. Najznačajniji dokument ove organizacije jeste Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, kojom se garantuju najvažnija ljudska prava, ali ona ne garantuje pravo na zaštitu životne sredine. Ipak i pored toga Evropski sud za ljudska prava kao sudska instanca za zaštitu ljudskih prava konstituisana tom Konvencijom, odlučuje po predstavkama kojima se traži zaštita radi povrede prava na životnu sredinu. Sudska zaštita u slučaju povrede ovog prava, sprovodi se pozivanjem na povredu prava na život ili povredu nekog drugog osnovnog ljudskog prava koje je u tesnoj vezi sa pravom na adekvatnu životnu sredinu. Štiteći živote građana pozivanjem na član 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Sud svojim odlukama štiti i životnu sredinu kao u predmetu *Oneryldiz protiv Turske*.⁵⁹⁹ Navedenom, ali i drugim sličnim odlukama suda, štiti se životna sredina kao osnovno ljudsko pravo, na isti način kako se štite druga najvažnija ljudska prava koja su proklamovana Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Savet Evrope je usvojio nekoliko konvencija koje se odnose na zaštitu životne sredine, a koje su prethodile nastanku prava na adekvatnu životnu sredinu i u određenoj meri trasirale put ka njegovom nastanku. Među njima se po značaju i dometima posebno izdvajaju: Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti opasnih po životnu

⁵⁹⁷ *Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, Official Journal C 112, 20/12/1973 P. 0001 – 0002.*

⁵⁹⁸ *Savet Evrope je ustanovljen Londonskim ugovorom 5. maja 1949. godine, osnovan od strane 10 zemalja zapadne i severne evrope, s ciljem da doprinese ujedinjenju evropskih zemalja, a danas broji ukupno 45 članica uključujući i Republiku Srbiju koja je primljena 2003. godine. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.coe.int/en/>, stranici pristupljeno 12.03.2015. godine.*

⁵⁹⁹ *Evropski sud za ljudska prava pod brojem 48939/99, a u kom je odluka doneta 30.11.2004. godine, vodio je predmet *Oneryldiz v Turkey*, u kom predmetu je pružena zaštita usled ekološke katastrofe nastale eksplozijom metana i nagomilavanjem otpada u Istanbulu što je prouzrokovalo odron zemljišta u kome je stradalo 39 ljudi, koji su većinom bili članovi porodice podnosioca predstavke. Evropski sud za ljudska prava je u konkretnom predmetu ustanovio da postoji kršenje člana 2. Konvencije kojim je zaštićeno parvo na život, ali je istovremeno pored zaštite prava na život šticeana i životna sredina.*

sredinu,⁶⁰⁰ Konvencija o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine,⁶⁰¹ Konvencija o zaštiti evropske divljači i njihovih prirodnih staništa,⁶⁰² kao i Evropska konvencija o pejzažu.⁶⁰³ Sve navedene konvencije daju odgovarajući doprinos u procesima zaštite životne sredine.

Evropska unija, koja poseduje sopstveno zakonodavstvo, vremenom je postala najznačajniji međunarodni faktor u procesima zaštite životne sredine. U početnim godinama njenog nastanka i postojanja, oblast zaštite životne sredine nije bila u fokusu interesovanja Evropske unije, pa samim tim nije bila ni regulisana. Protekom godina, ta situacija se bitno menjala. Promena se kretala u pravcu njene proklamacije i sveobuhvatne zaštite. Sveobuhvatnost u zaštiti životne sredine, posebno je došla do izražaja u poslednjoj deceniji dvadesetog veka i početkom novog milenijuma. Odredbe o zaštiti životne sredine su vremenom unete u osnivačke ugovore putem dopuna tih ugovora. Podsećanja radi ugovor o osnivanju Evropske zajednice iz koje se izrodila Evropska unija nije sadržavao odredbe o zaštiti životne sredine. Intenzivnija zakonodavna aktivnost u ovoj oblasti postoji kod sekundarnih izvora prava Evropske unije. Naime, brojni su sekundarni izvori prava koji regulišu ekološku materiju, što naročito dolazi do izražaja u vezi sa evropskim direktivama kao sekundarnim izvorima prava. Unutar Evropske unije postoji podeljena nadležnost po pitanju zaštite životne sredine koja se manifestuje kroz regulisanje ove materije od strane zajedničkih organa Unije. Istovremeno ova oblast se reguliše nacionalnim zakonodavstvom pod uslovom da odredbe budu usklađene sa komunitarnim propisima.

Zaštita životne sredine je tematika koja se istovremeno nalazi u nadležnosti EU i njenih država članica.⁶⁰⁴ Države članice imaju značajna ovlašćenja u regulisanju ove oblasti, tako da najveći broj njih ovo pravo definiše nacionalnim ustavom u kategoriji osnovnih ljudskih prava i sloboda. Države članice imaju po pravilu brojne propise kojima regulišu

⁶⁰⁰ *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, ETS no. 150, za više informacija posetiti internet stranicu <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=3&NT=150>, stranica posećena 12.03.2015. godine.

⁶⁰¹ *Convention on the Protection of Environment through Criminal Law*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/172.htm>, stranica posećena 12.03.2015. godine.

⁶⁰² *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*, ETS no. 104., za više informacija posetiti internet stranicu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/104.htm>, stranica posećena 12.03.2015. godine.

⁶⁰³ *European Landscape Convention*, ETS no 176. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>, stranica posećena 12.03.2015. godine.

⁶⁰⁴ Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Beograd, 2007, str. 55-68.

zaštitu životne sredine koji u kombinaciji sa komunitarnim pravom detaljno i precizno regulišu ovu oblast.

Republika Srbija spada u kategoriju mnogobrojnih država koje ovo pravo proklamuju ustavom. Ustavom je izričito u članu 74. propisano pravo zaštite životne sredine kao ljudsko pravo na zdravu životnu sredinu. Istovremeno Ustavom je uvedena odgovornost države, autonomne pokrajine, ali i svakog lica na zaštitu životne sredine. I prethodni ustavi koji su bili na snazi pre sadašnjeg, proklamovali su i štitili životnu sredinu, uključujući Ustav SFRJ iz 1974. godine. To je bio jedan od prvih ustava u svetu koji je izričito proklamovao pravo na zaštitu životne sredine.

Odredbama tog Ustava, savezna država je uređivala zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. U vezi sa tom ustavnim odredbom, donet je i veći broj zakona koji regulišu pitanja zaštite životne sredine. Po prestanku važenja tog ustava, a nakon raspada države u kojoj je donet, i države koje su iz nje nastale zadržale su tradiciju ustavne proklamacije prava na zaštitu životne sredine.

1.4. PERSPEKTIVE RAZVOJA PRAVA NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU

Pravo na adekvatnu životnu sredinu je relativno novo po vremenu nastanka. Iz toga proizlazi pretpostavka kako se ono još uvek uobličava i razvija. Njegovom značaju doprinosi činjenice o konstantnom povećanju zagađenja i ugroženosti životne sredine. Uporedo s tim jačaju zahtevi za ustanovljavanjem i doslednom primenom prava na adekvatnu životnu sredinu koja je odgovarajućeg kvaliteta za život.

Stanje u kome se nalazi životna sredina poslednjih decenija prošlog veka i početkom tekućeg milenijuma ne uliva poverenje, niti jemči nadu po pitanju obezbeđivanja zdravlja i života. Postojeće stanje izaziva zebnju svim ljudima sa razvijenom svesću. Nameće se pitanje ljudskog opstanka uporedo sa pitanjem opstanka planete. Zbog akutnosti ovih strahova i aktuelnosti problema značajno je uvećana i ubrzana regulativa u ovoj oblasti kako na

međunarodnom tako i na nacionalnim planovima. To uliva nadu u povoljno okončanje tužne priče o stanju životne sredine i njenim perspektivama s početka 21. veka.

Mehanizmi pravne zaštite, uporedo sa drugim mehanizmima treba da omoguće očuvanje i zaštitu životne sredine. Pravni mehanizmi su iznedrili viši nivo zaštite dajući ovoj tematici značaj ljudskog prava, čime postaje prisutnija u svakodnevnim životima pojedinaca i brojnih kolektiviteta. Tome doprinose i međunarodnopravni akti, prevashodno Arhuska konvencija čijim odredbama se uobličava pravo na adekvatnu životnu sredinu kao ljudsko pravo. Ona iskazuje značajne rezultate na polju zaštite u sadejstvu sa drugim međunarodno-pravnim aktima, prevashodno sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima iako ona ne sadrži eksplicitne odredbe o zaštiti životne sredine. Evropska konvencija o ljudskim pravima kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava pruža zaštitu različitim aspektima životne sredine stvarajući osnov za pravo na adekvatnu životnu sredinu, kroz vezu sa pravima koja su zajemčena Konvencijom.⁶⁰⁵

Značaj prava na adekvatnu životnu sredinu se konstantno uvećava usled pogoršavanja stanja životne sredine koje je sve izraženije i sa težim posledicama. Do sada preduzete pravne i druge mere zaštite nisu dale očekivane rezultate, najviše usled neodgovornog i nesavesnog čovekovog ponašanja. Problem zagađenja i potreba zaštite životne sredine je prepoznata od strane Evropskog suda za ljudska prava koji u svojim odlukama pruža zaštitu jer je prihvaćeno da u „današnjem društvu zaštita životne sredine predstavlja razlog koj sve više dobija na važnosti“.⁶⁰⁶ To je veoma bitno i iz razloga jer pored ostalog postaje očigledno da postoje razmimoilaženja između deklarativnog zagovaranja zaštite životne sredine i ponašanja u praksi. Pravo na adekvatnu životnu sredinu treba da napravi iskorak u tom segmentu ponašanja iz razloga jer ono podrazumeva pored ostalih prava koje sublimira i pravo na pristup pravosuđu u pitanjima vezanim za životnu sredinu. U tom segmentu je značajna veza sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a posebno sa praksom suda

⁶⁰⁵ Stopić, Miloš, Dičić, Nevena, Zorić, Jovana, *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009, str. 21.

⁶⁰⁶ *Fredin v Sweden, Application 12033/86, judgement 18 February 1991*,- Evropski sud za ljudska prava je u obrazloženju ove presude naveo da je sud prihvatio da zaštita životne sredine predstavlja razlog koji dobija sve više na važnosti i koji treba uvažavati i stavljati iznad pojedinačnih interesa. Ovom presudom se dozvoljava srazmerno mešanje u pojedinačna prava po članu 1. Protokola broj 1, uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava. Naime, podnosiocu predstavke je oduzeta dozvola da vadi šljunak sa svoje imovine uz obrazloženje da se time štiti životna sredine, a sud je prihvatio doneto ograničenje i obrazloženje koje je u vezi sa tim dato.

koji postupa na osnovu odredbi te konvencije. Evropski sud za ljudska prava je učinio značajan iskorak u tom smeru 2003. godine, donoseći odluku u predmetu broj 36022/97.⁶⁰⁷ Sud u tom predmetu konstatuje kako pravo na adekvatnu životnu sredinu nije propisano odredbama Evropske konvencije, ali u situacijama kada je pojedinac direktno ugrožen bukom ili drugim zagađenjem, može se odlučivati u skladu sa odredbama te konvencije štiteći život i druge osnovne ljudske vrednosti. Sud je najbolji oslonac u borbi za zaštitu životne sredine. Pionirsku ulogu je odigrao Evropski sud za ljudska prava koji je još 1990. godine, vodio prvi postupak i doneo presudu u predmetu koji je za predmet imao zaštitu životne sredine.⁶⁰⁸

Vreme nije saveznik u procesima očuvanja i zaštite prirode i njenog okruženja, te je zbog toga neophodno ubrzati procese smanjivanja zagađivanja i povećati efikasnost zaštite. Dosadašnje iskustvo pokazuje da kako vreme prolazi tako se stepen zagađenja ne smanjuje, već se konstantno povećava. Ključna uloga u kontroli zagađenja treba da pripada građanima, pojedincima koji žive u toj sredini i od nje. Bez očuvane i zdrave životne sredine neće biti ni čoveka. Ovakva poruka dobija odjek i postaje sve više prihvaćena kao neminovnost. To daje nadu da će ishod borbe za očuvanje životne sredine biti pozitivan. Nadu da će čovek pobediti samog sebe kako bi se očuvala životna sredina.

Najvažnije oruđe u borbi čoveka protiv samog sebe za očuvanje životne sredine jeste primena prava na adekvatnu životnu sredinu kojim se obezbeđuje pristup ekološkim informacijama i učestvovanje u donošenju ekoloških odluka. Primenom ovog prava čovek izgrađuje svest da je on beneficijar toga prava, da ono pripada njemu radi njega samog. Potvrda ovog shvatanja se pronalazi u presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Lopez Ostra protiv Španije, gde je sud konstatovao da veća zagađenja životne sredine negativno utiču na pojedince i sprečavaju ih u uživanju prava na privatni i porodični život bez obzira što nije ugroženo njihovo zdravlje.⁶⁰⁹ Pravo na adekvatnu životnu sredinu je segment prava na život. To je borba za život putem očuvanjem životne sredine.

Životna sredina ima moć regeneracije i surfovanja na talasima zakonomernosti uspostavljenim bez znanja i učešća čoveka. Uticanjem na te procese od strane čoveka stvara se

⁶⁰⁷ *Hatton v. UK, Application 36022/97, 8 July 2003. op. cit.*

⁶⁰⁸ *Case of Powell and Rayner v. The United Kingdom, application no 9310/81, judgement 21 February 1990.*

⁶⁰⁹ *Kilkelly, Ursula, A Guide to the implementation of Article 8, of the European Convention on Human Rights; Council of Europe, 2001, page 72.*

disbalans što uzrokuje zagađenje životne sredine. Taj scenario se odigrava na pozornici čiji smo savremenici. On zahteva da uskočimo u predstavu preuzimajući ulogu spasitelja. Uloga spasitelja pripada svakom pojedincu ponaosob. Pojedinaac može i mora uticati na način da uskladi svoj život i navike sa prirodom i njenim zakonomernostima. Od prirode se mora uzimati samo onoliko koliko ona nudi, ne više od toga.

Očuvanje i zaštita životne sredine je moguće poštovanjem i doslednom primenom pravnih normi kako od strane pojedinaca, tako i od kolektiviteta uključujući organe javne vlasti. Normativna aktivnost je važan, ali ne jedini korak ka unapređivanju zaštite životne sredine.⁶¹⁰ Ova aktivnost je jedna od najvažnijih karika u lancu zaštite životne sredine, ali je za njen uspeh potrebno postojanje i drugih karika kako bi postojao čvrst, neraskidiv lanac.

Svrha ovog prava je da obezbedi pristup najširem krugu ekoloških informacija u posedu organa javne vlasti. Pristupom ekološkim informacijama jača ekološka svest o značaju i neophodnosti očuvanja životne sredine. Samo svesni, ekološki pismeni građani će biti u prilici da iskoriste pravo na učestvovanje u ekološkom odlučivanju na način da njihov glas utiče na pozitivnu promenu postojećeg stanja doprinoseći zaštiti životne sredine. Samo svesni građani mogu iskoristiti pravo na pristup sudu kako bi zaštitili sebe, svoju imovinu, ali i životnu sredinu kao dobro od opšteg, univerzalnog značaja. To je omogućeno i kolektivitetima, udruženjima i organizacijama radi zaštite životne sredine kao opšteg interesa, iako je Evropski sud za ljudska prava zauzeo drugačije stanovište u predmetu *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*.⁶¹¹ Stav suda izražen u predmetnoj odluci je da se organizacije ne mogu pozivati na prava koja proističu iz člana 6. Konvencije ukoliko se samo pozivaju na odbranu širokog javnog interesa u cilju zaštite životne sredine.

Ekološka svest se formira na osnovu objektivnih i relevantnih informacija. Građani moraju biti obavešteni o ekološkim pitanjima i uključeni u proces odlučivanja o merama koje će biti sprovedene u segmentu zaštite životne sredine.⁶¹² Značajan korak ka podizanju svesti i

⁶¹⁰ Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Novi Sad 2011, str. 156.

⁶¹¹ *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, Application 62543/00, 27 april 2004., za detalje pogledati presudu na sledećoj internet prezentaciji <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewjgp7rNic3NAhWH1xQKHxgHA9kQFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-61731%26filename%3D001-61731.pdf&usg=AFQjCNF9si8PMYwsw9iVae-HajXVpuOiQA>, stranici pristupljeno 26.09.2015. godine.

⁶¹² Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, op. cit. str. 157.

shvatanju ekološke tematike predstavlja pored objektivne informisanosti i adekvatno obrazovanje i sticanje relevantnog znanja o ovoj problematici. Usled toga, povećava se značaj obrazovanje o ekološkim pitanjima na način da isto bude sistemsko, počevši od obrazovanja najmlađih kategorija stanovništva, pa do obrazovanja na fakultetima. Nužno je unaprediti ekološko obrazovanje i etiku, promovisati poželjne obrasce ponašanja prema okruženju i popularisati novodoneta zakonska rešenja.⁶¹³ Svest građana se formira i jača svim navedenim aktivnostima ali posebno ukazivanjem na postojeće ekološke probleme i njihove posledice.

Primena i omogućavanje zaštite životne sredine kao ljudskog prava je nužna pretpostavka za realizaciju prava na život. Radi se o inovativnom pristupu ljudskim pravima zbog same činjenice da neka od najvažnijih ljudskih prava međusobno povezuje briga za očuvanje i zaštitu životne sredine. Životna sredina je istovremeno subjekt i objekt zaštite. Težište je na očuvanju i zaštiti životne sredine čime se prava na život i na zdravlje štite putem realizacije prava na slobodan pristup ekološkim informacijama, prava na učestvovanje u ekološkom odlučivanju i prava na ostvarivanje sudske zaštite ukoliko neko od navedenih prava bude povređeno ili ugroženo. Zdrav život predstavlja blagostanje, ali pod uslovom da je praćen istovremenim uživanjem u drugim ljudskim pravima poput slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i učestvovanja u procesima odlučivanja. Upravo napred navedeno predstavlja suštinu i smisao prava na adekvatnu životnu sredinu.

1.5. PRAVO NA ADEKVATNU ŽIVOTNU SREDINU I ARHUSKA KONVENCIJA

Princip 1, Rio deklaracije iz 1992. godine,⁶¹⁴ prema kome ljudi imaju pravo na zdrav i produktivan život u skladu sa prirodom, uz princip 10,⁶¹⁵ kojim se proklamuje da se pitanja

⁶¹³ *Ibidem*, str. 157.

⁶¹⁴ Deklaracija o zaštiti životne sredine doneta 1992. godine, u Rio de Ženeiru u okviru Konferencije o zaštiti životne sredine i razvoju.

⁶¹⁵ Videti Princip 10 koji glasi: Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje poseduju javni organi vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici. Takođe, svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u procesima odlučivanja. Zemlje moraju olakšati i podsticati razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako sto će obezbediti da informacije

zaštite životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou, postavili su temelje pravu na adekvatnu životnu sredinu. To pravo je detaljno razrađeno, te u potpunosti konstituisano Arhuskom konvencijom. U manjem delu to pravo je potvrđeno i odredbama Agende 21,⁶¹⁶ koja je takođe usvojena na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju održanoj 1992. godine, u Rio de Ženeiru, a kojom se preporučuje široko učešće javnosti u procesima zaštite životne sredine, ali i učešće nevladinih organizacija i drugih grupa koje treba biti što više podsticano.

Zaštitu životne sredine, Arhuska konvencija za razliku od ostalih međunarodnih ugovora reguliše, propisujući odnose između država i njenih građana u vezi sa životnom sredinom. Ova specifičnost bitno karakteriše Konvenciju, pored odredbi koje omogućavaju zaštitu životne sredine na drugačiji način u odnosu na druge postojeće međunarodno-pravne akte. Regulisanje odnosa između države i njenih građana u vezi sa zaštitom životne sredine je specifičnost imajući u vidu da međunarodno-pravni akti prevashodno i po pravilu regulišu odnose između država kao subjekata međunarodnog prava. Upravo taj karakterističan odnos i predmet regulisanja specifičan za međunarodnopravne akte, otvara prostor da se ovim aktom favorizuju ljudska prava koja se stavljaju u ulogu zaštite životne sredine.

Životna sredina je subjekt zaštite i njen predmet. Istovremeno to je i čovekov život. Već prvim članom Arhuske konvencije se propisuje njen cilj, a to je zaštita prava svakog pojedinca na život u životnoj sredini koja je adekvatna njegovom zdravlju i njegovoj dobrobiti. Odredbama Arhuske konvencije se štite životna sredina i ljudska prava koja su u funkciji zaštite životne sredine. Primarno se štiti životna sredina, neposredno i direktno, a posredno ljudska prava čija je zaštita indirektna kroz zaštitu životne sredine.

Arhuska konvencija povezuju više ljudskih prava u jedno jedinstveno konstituišući pravo na adekvatnu životnu sredinu. Ovo ljudsko pravo sublimira više ljudskih prava u jedno kojim se štiti i životna sredina i ljudski život. Životna sredina i ljudski život se štite kroz pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, pravo na učešće u odlučivanju i pravo na

budu svima lako dostupne. Mora se obezbediti efikasan pristup pravnim i administrativnim postupcima, uključujući i nadoknadu štete i pravni lek.

⁶¹⁶ Videti za više informacija internet stranicu: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml, stranica posećena 15.03.2015. godine.

pristup pravosuđu, ali i pravo na zdravlje koje se štiti kroz stvaranje uslova za adekvatnu životnu sredinu. Omogućavanjem uslova za zdrav život, štiti se životna sredina.

Adekvatna životna sredina obuhvata prava na pristup informacijama, pravo na učešće u donošenju odluka i pravo na pristup pravosuđu, povezane radi zaštite životne sredine. Navedena tri prava procesnog karaktera su isprepletena sa pravom na zdravlje i pravom na život. Sva ona zajedno čine konglomerat jedinstvenog ljudskog prava kojim se štite i realizuju vrednosti vezane za ljudski život i životnu sredinu. Ovo ljudsko pravo vuče korene iz Rio deklaracije donete 1992. godine.⁶¹⁷

Specifičnost prava na adekvatnu životnu sredinu je procesni aspekt koji omogućava građanima slobodan pristup ekološkim informacijama u posedu organa javne vlasti i učešće u ekološkom odlučivanju. To važi i za pravo na pristup pravosuđu u slučaju povrede prava na zaštitu životne sredine propisano članom devetim Arhuske konvencije. Ova Konvencija zaštitu prava na adekvatnu životnu sredinu garantuje i kroz realizaciju procesnih ljudskih prava.⁶¹⁸ Propisuje se da nacionalna zakonodavstva moraju osigurati mogućnost svakom licu koje smatra da je njegov zahtev za pristup informacijama odbijen ili ignorisan, da ima pristup postupku revizije pred sudom ili drugim nepristrasnim organom.

Štiteći životnu sredinu, pojedinci štite sami sebe, ali istovremeno štite i sve druge građane. Zaštitom i očuvanjem životne sredine stvaraju se uslovi za život u blagostanju, ali što je još važnije omogućava se opstanak čovečanstva i život budućih generacija.

⁶¹⁷ *Declaration on Environment and Development: United Nations Conference on Rio de Janeiro – Rio deklaracija sadrži 27 osnovnih principa, a desetim principom se proklamuje da se pitanja zaštite životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou, ističući da zemlje moraju olakšati i podsticati razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne.*

⁶¹⁸ *Dejeant-Pons, Maguelonne, Pallemarts, Marc, Firovanti, Sara, Human Rights and the Environment, Council of Europe, 2002, page 14, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: http://books.google.com/books/about/Human_rights_and_the_environment.html?id=tQS0wIS0wz0C, stranici pristupljeno 15.03.2015. godine.*

2. DOSTUPNOST INFORMACIJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine postaje nezaobilazan segment društvenog života unutar uređenih i organizovanih državnih sistema. To je pravo od opšteg interesa, jer je zaštita životne sredine interes svakog pojedinca, a istovremeno i svih ljudi zajedno. Značaj ovog prava se uvideo tokom poslednje decenije dvadesetog veka i početkom dvadesetprvog. Pre toga nije široko praktikovana dostupnost ekoloških informacija, dok su ostale informacije od javnog značaja u posedu organa javne vlasti bile nešto više dostupne građanima. Nastupanjem dvadesetprvog veka nastupaju pozitivni pomaci po pitanju prava na dostupnost informacija o zaštiti životne sredine. Prepoznaje se potreba da ovo pravo bude potvrđeno opštim garancijama o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uvažavajući činjenicu kako su nesporno u pitanju informacije od javnog značaja. Ne samo da se definiše potreba, već se postavljaju ciljevi garantovanja prava na pristup informacijama o životnoj sredini koje poseduju javni organi ili koje se čuvaju u njihovo ime.⁶¹⁹ Ono što je najvažnije, nije se zadržalo samo na tome, već se težilo oblikovanju ovog prava kao posebnog prava na slobodan pristup ekološkim informacijama.

Najdetaljnije i najpotpunije, ova tematika je regulisana odredbama Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, koja se po danskom gradu u kome je doneta naziva Arhuska konvencija.⁶²⁰ Odredbama ove konvencije, izvršen je jak uticaj na pravo zaštite životne sredine. Taj uticaj je omogućio brži i potpuniji razvoj pravne zaštite životne sredine kako na međunarodnom, tako i na unutrašnjem planu. Od tog momenta mnogi pravni sistemi, prevashodno evropskih država prihvataju odredbe ove Konvencije i implementiraju ih u svoje pravne sistema i strategije pravne zaštite životne sredine. Odredbama Arhuske konvencije se

⁶¹⁹ Directive 2003/4/EC of the European parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing council directive 90/313/EC, članom 1. ove Direktive definišu se ciljevi garancije prava na pristup informacijama o životnoj sredine na navedeni način. Pored navedenog u tački b) ovog člana kao ciljevi se navode obezbeđivanje da informacije koje se odnose na životnu sredine budu u vidu redovne aktivnosti, dostupne i saopštavane javnosti, kako bi se ostvarivala najšira moguća dostupnost i širenje informacija o životnoj sredini u javnosti.

⁶²⁰ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters (Arhus Convention), - Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima životne sredine koja je usvojena 25. juna 1998. godine, op. cit.

uobličava pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama, a tom procesu doprinose i sudske odluke, prevashodno one donete od Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj sud ima supsijadarnu ulogu u odnosu na nacionalne sudove evropskih država, ali izuzetan značaj za afirmaciju i zaštitu ljudskih prava. Slična situacija postoji i u Republici Srbiji, gde ovaj sud može imati značajnu ulogu zbog neefikasnosti domaćih sudova i drugih organa u zaštiti prava na zdravu životnu sredinu.⁶²¹ Odluke ovog suda, iako još uvek malobrojne u ekološkoj oblasti, predstavljaju značajan izvor prava vezanog za dostupnost ekoloških informacija.

Na osnovu odredbi Arhuske konvencije ovo pravo pripada svim pojedincima, ali takođe i pravnim licima, te različitim udruženjima kao oblicima udruživanja ljudi sa ciljem zaštite životne sredine. Istine radi, ističe se kako je to pravo na evropskom tlu prepoznato nešto ranije, i to početkom devedesetih godina dvadesetog veka kad se unutar Evropske unije počelo sa donošenjem direktiva koje uređuju ovu tematiku. To se desilo kada su u osnivačke akte Evropske unije unete pojedinačne odredbe u vezi sa ovom tematikom. U početnim fazama nastanka i razvoja Evropske zajednice kao preteče Evropske unije, postojale su odredbe koje su uskraćivale pravo na pristup informacijama. Primer za to je odredba člana 214. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, kojim se propisuje uskraćivanje informacija koje se odnose na profesionalnu tajnu.

Do značajnih, pozitivnih promena po pitanju regulisanja dostupnosti ekoloških informacija dolazi u periodu nakon Černobiljske katastrofe, odnosno u drugoj polovini osamdesetih godina dvadesetog veka. Tada je Komisija Evropske zajednice pripremila nacrt Četvrtog akcionog programa Evropskih zajednica u oblasti životne sredine, u koji je uneta odredba o mogućnosti usvajanja pravnog akta kojim će se regulisati problematika ekološkog informisanja.⁶²² Izneta ideja o dostupnosti ekoloških informacija kao posebnom pravu koje se može regulisati posebnim pravnim aktom podržana je od strane Saveta Evropske unije koji je usvojio Četvrti akcioni program Evropske zajednice u oblasti životne sredine uz konstataciju kako je jedan od prioriteta zaštite životne sredine unapređivanje pristupa ekološkim informacijama. Ubrzo nakon toga, doneta je 1990. godine, direktiva Evropske unije

⁶²¹ Stopić, Miloš, Zorić, Jovana, *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd, 2009, str. 8.

⁶²² *Fourth Environment Action Programme of the European Communities 1987-1992*, Official Journal of the European Union, No. C 70/1.

90/313/EEC o slobodi pristupa informacijama o životnoj sredini.⁶²³ U pitanju je važan pravni akt za ustanovljavanje prava na dostupnost informacijama o zaštiti životne sredine. Posle donošenja Arhuske konvencije, radi potrebe usklađivanja sa njenim odredbama, navedena Direktiva je 2003. godine, zamenjena direktivom Evropske unije 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini.⁶²⁴ U rangu sa njom nalazi se i direktiva 2003/35 o osiguranju učešća javnosti u izradi planova i programa koji se odnose na životnu sredinu.⁶²⁵ Nabrojanim aktima omogućava se pravo na informisanje o životnoj sredini čime se stvaraju povoljniji uslovi za njenu zaštitu i očuvanje. Svi ovi akti su doprineli da se dostupnost informacija o zaštiti životne sredine uobliči kao posebno pravo kojim se štiti životna sredina i prava ljudi na objektivno i potpuno informisanje o njenom stanju, problemima sa kojima se susreće, mehanizmima i modalitetima njene zaštite.

Analizirajući značaj Arhuske konvencije i sadržinu njenih odredbi, a posebno posmatrajući je u sadejstvu sa napred pomenutim direktivama od koje su je neke u određenoj meri inicirale, dok je druge nadograđuju, moglo bi se konstatovati kako se njome obezbeđuje pravo na adekvatnu životnu sredinu. Značaj ovih akata ogleda se u tome što se njihovom primenom doprinosi očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Sa tim ciljem, a radi njegove realizacije, vremenom se razvila potreba da se omogući građanima pristup informacijama od javnog značaja, u koje bez dileme spadaju informacije o stanju životne sredine. Taj cilj se u dobroj meri ispunjava doslednom primenom odredbi Konvencije u sadejstvu sa drugim napred navedenim pravnim aktima.

Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine kao segment prava na adekvatnu životnu sredinu ima nesporan značaj u procesima njene zaštite, ali se tu ne iscrpljuju njegova korisnost. Dostupnošću ekoloških informacija se pospešuje očuvanje i zaštita prirode čime se pozitivno utiče na opstanak ljudskog roda, biljnih i životinjskih vrsta. Dostupnost ekoloških

⁶²³ Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, *Official Journal L 158*, 23/06/1990 P. 0056 – 0058.

⁶²⁴ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, *Official Journal L 041*, 14/02/2003 P. 0026 – 0032.

⁶²⁵ 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 programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission, *Official Journal L 156* 25/06/2003 P. 0017 – 0025. Za više informacija posetiti: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32035L0035>, stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.

informacijama, pored navedenih benefita, doprinosi i drugim društveno korisnim aktivnostima koje se takođe pozitivno reflektuju na ovu oblast, kao što je slučaj sa smanjenjem korupcije. Slobodan pristup ekološkim informacijama predstavlja značajan i veoma efikasan segment borbe protiv korupcije.⁶²⁶ Smanjivanjem korupcije u oblasti zaštite životne sredine otvara se prostor za uspešniju, celovitiju i potpuniju zaštitu prirode i njenog okruženja. Tu se uloga slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja manifestuje kroz omogućavanje transparentnosti u radu i odlučivanju, a time se u većoj meri eliminišu nepravilnosti i zloupotrebe u radu državnih organa i drugih pojedinaca i pravnih lica čije aktivnosti utiču ili mogu uticati na zagađivanje životne sredine. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja jača otvorenost rada i sužava prostor zloupotrebe organa javne vlasti.⁶²⁷ Tim i takvim delovanjem se efikasno utiče ne samo na smanjivanje korupcije već prevashodno na zakonitost postupanja svih činilaca u procesima zaštite životne sredine, ali i u svim drugim značajnim segmentima ljudskog života. Benefiti dostupnosti ekoloških informacija se ne iscrpljuju na navedenim situacijama, već su oni mnogobrojni i vezuju se za opšte koristi koje uzrokuje sloboda pristupa informacijama i razvoj informisanja i informacionih tehnologija u savremenom životu.

2.1. ŽIVOT I INFORMISANJE U 21. VEKU

Dvadesetprvom veku se pristupilo sa velikim nadanjima i nerealnim očekivanjima u pogledu kolektivnog ostvarivanja blagostanja, trajne sreće i konstantnog ekonomskog prosperiteta uobličeno privrednim rastom i porastom životnog standarda. Istovremeno ova nadanja su praćena mnogobrojnim strahovima i strepnjama među kojima se izdvaja strah od zagađivanja ili čak potpunog uništenja životne sredine. Pitanje koje se tom prilikom postavljalo, a na koje još uvek nije dat zadovoljavajući odgovor jeste: Kakve su šanse za očuvanje i efikasnu zaštitu životne sredine? Prisutni su bili, a i dalje su, mnogobrojni drugi strahovi, poput straha od ratova, od novih bolesti ili epidemija. Iz tog mnoštva strahova

⁶²⁶ Za više informacija videti: Cordis, Adriana, Warren, Patrick, *Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption*, *Journal of Public Economics*, Vol. 115, 2014, page 18-36.

⁶²⁷ *ibidem*

izdvaja se kao univerzalni, opšteprisutni i za sad bez odgovarajućeg rešenja „ekološki“ strah. Reč je o rasprostranjenom, na egzaktnim pokazateljima zasnovanom strahu. Radi se o problemu koji zahteva hitno rešavanje i studiozan pristup. Jednim svojim delom ekološki problem, a samim tim i strah od prekomernog zagađenja i uništenja životne sredine je izazvan, a nakon toga povećan multiplikovanjem, odnosno širenjem informacija koje se tiču stanja životne sredine i opasnostima koje se nad nju nadvijaju. Informacije pružaju i omogućuju nova znanja. Informacije jesu znanje. Znanje o nečemu šta se dešava ili postoji, o nečemu šta ima ili može biti. Prema definiciji datoj od Claude Shannona i Warrena Weavera,⁶²⁸ informacija je nešto što redukuje neizvesnost u odlučivanju. Informacija predstavlja rezultat izbora i odabira prikupljenih podataka putem davanja novog znanja primaocu. Znanjem se šire vidici. Međutim, ti vidici nisu uvek svetli, niti obasjani. Informacije jesu znanje, one predstavljaju spoznaju o nečem drugom, nečem novom, različitom, iako ponekad naizgled istom.

Savremeni život zasnovan na produktima informatičke revolucije, gotovo je nezamisliv bez konstantnog pristupa informacijama. Prisutna je neotoliva glad savremenog čoveka za informacijama. U mnoštvu primljenih informacija nameće se potreba za njihovim filtriranjem radi razlučivanja bitnih od nebitnih i odbacivanja onih nebitnih. Informacije imaju višestruku funkciju, i to obaveštavanje, saznanje nečeg novog i praktična upotreba istih. Praktična upotreba informacija poseduje momenat novog saznanja, a on čini glavni kriterijum razlikovanja informacije od vesti, što naročito dolazi do izražaja u novinarstvu gde se informaciji dodeljuje pragmatičan karakter.⁶²⁹ Za zaštitu životne sredine značajna je funkcija praktične upotrebe dobijenih informacija radi preduzimanja aktivnosti zaštite i očuvanja životne sredine.

Ekološke informacije imaju ili mogu imati značaj za svakodnevni život pojedinca na način da usmeravaju ili određuju njegovu delatnosti i način življenja. Prevažodno to određivanje se vezuje za budući period, iako u slučaju nekih nepredviđenih, nepovoljnih ekoloških uticaja, može se uticati na sadašnji trenutak. Primer za ovu konstataciju je neki

⁶²⁸ Videti za više informacija sledeću internet stranicu: <https://oinformaciji.wordpress.com/tag/warren-weaver/> stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.

⁶²⁹ Horić, Andrea, *Informacija – povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vijesnik bibliotekara Hrvatske 50, ½, Biblioteka pravnog fakulteta, Zagreb, 2007, str. 102.

ekološki akcident većih razmera, usled koga je potrebno hitno preduzimanje mera zaštite koje podrazumevaju sklanjanje u prostorije posebno namenjene takvim situacijama. Na primer u situaciji ispuštanja nekih toksičnih gasova. U slučaju nekih drugih opasnosti poput drastičnog povećanja koncentracije štetnih materija u vazduhu, nalaže se stanovništvu da ostanu u svojim kućama, a napolje da izlaze tek u slučaju nužde. U navedenim ili sličnim situacijama uticaj na svakodnevni život pojedinca je negativan jer se usled tih dešavanja njemu uskraćuju neka prava poput prava na slobodu kretanja, prava na zdravlje, ali i prava na život.

Brojnost informacija i brzina njihove razmene pruža dobrobit svim društvenim činionicima, a posebno građanima. Njihova razmena može inicirati ekonomske, socijalne i druge društveno korisne efekte. Iako su neizostavni pratioci ovog povećanog protoka informacija i neki negativni efekti poput ukidanja ili ograničavanja privatnosti ili dovođenje u pitanje nekih moralnih normi i pravila ponašanja, zaključak je da pozitivni efekti pretežu. Usled toga ideje i informacije se brže prenose, čime se postiže upoznavanje javnosti sa činjenicama i podacima bitnim za svakodnevni život. Javnost ima opravdan interes da zna i da ima pristup svim informacijama od javnog značaja osim kada je zakonom drugačije propisano.⁶³⁰ Dostupnost informacija i njihov nesmetan protok sa izvesnim nužnim ograničenjima doprinosi povećanju osnovnih prava pojedinaca, odnosno predstavlja ljudsko pravo u punoj realizaciji. Reč je o pravu na slobodno informisanje iz koga se kao posebno izdvojilo i pravo na pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti. Dostupnošću informacija svakom pojedincu, odnosno slobodnim pristupom i protokom informacija osnažuje se demokratija i jačaju ljudska prava. Informacija i njen slobodan protok su žila kucavica demokratskih procesa jer savremena demokratska društva počivaju na ideji da je informacija kiseonik za demokratiju i da javnost ima opravdani interes da zna o državnim poslovima.⁶³¹

⁶³⁰ Zakon o javnom informisanju ("Službeni glasnik RS", br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010, I 41/2011), članom 4. propisuje se sloboda javnog informisanja, a članom 5. se reguliše informisanje o pitanjima od interesa za javnost sledećom odredbom "Putem medija objavljuju se informacije, ideje i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdan interes da zna, bez obzira na način na koji su pribavljene informacije, u skladu sa odredbama ovog zakona. Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obavešten o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju."

⁶³¹ Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama u izdanju Fonda za otvoreno društvo u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji i Crnoj Gori koji je pripremila Koalicija za slobodu pristupa informacijama, urednik Jadranka Jelinčić, Beograd, 2005, str. 21.

U 21. veku informacije su neizostavan činilac svakodnevnog života pojedinca, države i celokupne društvene zajednice. Bez njih je nezamislivo svakodnevno funkcionisanje i uspešno poslovanje. One dobijaju značaj strateškog resursa šta ih svrstava u rang sa drugim takvim resursima poput vode ili nafte. Značaj informacija nije došao do izražaja i postao vidljiv tek u savremeno doba, već postoji otkad postoji organizovana ljudska zajednica. U najstarijim vremenima, u plemenskim zajednicama informacije su takođe imale određeni, ne tako mali značaj. Oduvek je bio u prednosti posednik informacije u odnosu na onoga ko sa njom nije raspolagao. Imalac odgovarajuće pravovremene informacije, primera radi, bio je uspešniji u ratu od onoga ko je nije posedovao. Takođe, imalac informacije je bio uspešniji u lovu od onoga ko je nije posedovao. Još od najstarijih vremena, prilikom sukoba i ratova, onaj ko je imao određene informacije o neprijatelju, njegovom kretanju i namerama bio je za korak ispred protivnika. Posedovanje informacija o neprijatelju, terenu na kome se dešavaju ili treba da se dese bitke ili nekih drugih informacija bitnih za predmetna dešavanja, dovodile su imaooca informacije u povoljniji položaj i otvarale mu prostor da korišćenjem informacija zadobije preimućstvo. Imalac informacije o konfiguraciji terena sticao je na osnovu tih informacija preimućstvo nad suparnikom koji takve informacije nije posedovao. Onaj ko je imao informacije o brojnosti i naoružanju neprijateljskih vojnika mogao je na osnovu tih podataka pripremiti i prilagoditi svoje postupke i aktivnosti. I tada, u najstarija vremena informacije su imale moć i stvarale prevagu na strani njihovih imaooca. One su korišćene zbog stvaranja prevage i omogućavanja boljeg statusa njegovog imaooca, ali i za ostvarivanje drugih ciljeva i kreiranje situacija koje imaoocu informacija pogoduju. Imalac informacija može raspolagati sa njima, može ih zadržati samo za sebe, a može ih proslediti jednoj ili nekolicini osoba, odnosno učiniti ih dostupnim ograničenom ili neograničenom broju ljudi.

Raspolaganje informacijama na način da se dostave većem ili neograničenom broju pojedinaca može imati uticaja na onoga ko sa njima raspolaže, ali i na one kojima se dostavljaju. Ukoliko se informacije dostavljaju organizovano putem sredstava osnovanih za tu namenu tada se njihova distribucija sprovodi na zakonom propisan način. Pored toga što se sprovodi u zakonom propisanoj proceduri, ona mora zadovoljiti i potrebe nekih demokratskih procedura i načela. Širenjem informacija se ne mogu kršiti prava drugih, posebno prava iz kategorije ljudskih prava. Osnov, istovremeno i povod za dostavljanje i širenje informacija jeste opšte prihvaćen stav da javnost ima pravo da zna. To pravo se odnosi na sve informacije koje su od značaja ili mogu biti od značaja pojedincu, posebno informacije u posedu organa

javne vlasti. Takve informacije javnost ima pravo da zna, i da traži pristup tim informacijama bez obaveze navođenja razloga za pristup informacijama. Opravdani interes javnosti da zna postoji u pogledu svih informacija kojima raspolažu organi javne vlasti.⁶³²

2.2. VEZA IZMEĐU INFORMISANJA I ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Pravnom zaštitom životne sredine stvaraju se uslovi i priprema teren za preduzimanje mehaničkih, fizičkih i drugih postupaka s ciljem očuvanja prirode i smanjivanja zagađivanja. Pravni mehanizmi su sve brojniji i efikasniji kako na međunarodnom planu tako i u okviru svake zemlje ponaosob. Da bi se povećala njihova efikasnost neophodno je informisati celokupnu populaciju o njihovom postojanju i sadržini. Prema opšteprihvaćenom shvatanju propisi važe za sve, bez obzira da li je neko upoznat sa njihovim postojanjem i sadržinom. Ovo pravilo se najčešće ističe kada neko prekrši neke postojeće norme, kako ga neznanje o postojanju norme ili o njenoj sadržini ne oslobađa odgovornosti za postupanje suprotno toj normi. Kako se ne bi dešavale takve situacije, tj. da se što ređe dešavaju, postoji neophodnost da se građani upoznaju sa pravnim normama. Ovo je posebno značajno u ekološkim pitanjima, i to ne samo zbog toga da bi se izbeglo kažnjavanje usled činjenja ekoloških propusta. Mnogo je značajnije da svi pojedinci budu upoznati sa stanjem životne sredine, njenim osobenostima, opasnosti koje su se nad nju nadvile i stepenom njene ugroženosti.

Preventiva u oblasti zaštite životne sredine se najbolje postiže dostupnošću informacijama o životnoj sredini. Njen segment je obaveštenost o postojanju ekoloških propisa i pristup tim propisima kako bi se upoznala njihova sadržina. Cilj i obaveza savremenog društva je omogućavanje preventivnog delovanja u svim ekološkim situacijama jer je prevencija efikasnija od kažnjavanja. Prevencija se između ostalog postiže upoznavanjem širokog auditorijum sa ekološkim pitanjima i problemima. Time se postiže podizanje ekološke svesti i smanjivanje nedopuštenog i neprihvatljivog postupanja na štetu

⁶³² *Ibidem*, str. 26.

životne sredine i njenog očuvanja. Ovi ciljevi se postižu ekološkim informisanjem koje podrazumeva širenje informacija koje se tiču životne sredine.⁶³³

Dostupnost informacija od javnog značaja, ali i svih drugih informacija sa ekološkim predznakom ima bitan značaj u procesima očuvanja i zaštite životne sredine. Zbog toga je neophodno omogućiti slobodan protok informacija i olakšati dostupnost svih informacija iz ove oblasti. U ovoj oblasti se moraju razvijati i unapređivati posebni i specifični odnosi sa javnošću.⁶³⁴ Širenje ekoloških informacija, tj. upoznavanje najšire javnosti sa svim pitanjima iz oblasti ekologije je višestruko korisno. Korisnost se ogleda pre svega u širenju mogućnosti preventivnog delovanja kako ne bi došlo do oštećenja ili zagađivanja prirode. Ali ta korisnost postoji ne samo na strani javnosti već i na strani organa javne vlasti. U kontaktima sa javnosti stižu se mnoge informacije o postojećim problemima, kao što se stižu saznanja o mogućnostima za njihovo rešavanje. Informacije o stanju prirode i opasnostima koje se nad njom nadvijaju, od velike su koristi kako bi se populacija upoznala sa tom problematikom radi usmeravanja budućeg ponašanja. Pod odnosima sa javnošću, podrazumeva se potpuno i temeljno informisanje javnosti. Istovremeno, tim procesom se upoznaju državni organi o potrebama i željama javnosti. Upoznavanje javnosti sa svim relevantnim informacijama iz ove oblasti postaje potreba društva ali i potreba pojedinaca. Razvojem tog procesa svi njegovi činioци ostvaruju određeni benefit. Svakako da je najznačajnije ostvarivanje cilja, odnosno postizanje željenog rezultata koji se manifestuje kroz očuvanje i zaštitu prirode.

Mnogobrojni su činioци kojima se pospešuje zaštita i očuvanje prirode. Ti činioци se ne mogu precizno hijerarhijski razvrstati po svom značaju, ali se među onima značajnijima svakako nalaze normativni instrumenti i odnosi sa javnošću. Ova dva instrumenta su međusobno povezana i uslovljena, a naročito u segmentu obaveštavanja o postojanju i sadržini normativnih akata. Zbog ovoga segmenta, ali i drugih vidova informisanja javnosti o pitanjima koja se tiču zaštite životne sredine, potrebno je konstatno jačanje odnosa sa

⁶³³ Članom 2. stav 3. Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine data je definicija informacija o životnoj sredine prema kojoj su to sve informacije o pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom obliku o stanju elemenata životne sredine, faktorima kao što su supstance, energija, buka, zračenje... zatim o stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama ukoliko na njih utiče ili može da utiče stanje elemenata životne sredine ili ukoliko na njih deluju ovi elementi, faktori aktivnosti ili mere. Za više informacija pogledati i uporediti Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ("Službeni glasnik RS- međunarodni ugovori", broj 38/2009).

⁶³⁴ Jelenković, Predrag, Jelenković, Ljiljana, Odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine, Beograd, 2012, str. 11.

javnosti. Razvijeniji odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine daju veće efekte u njenoj zaštiti.⁶³⁵ Ti odnosi između ostalog animiraju javnost da posveti pažnju ovim pitanjima i usmeravaju fokus javnosti. Bez toga, odnosno kad su slabi ili nerazvijeni odnosi sa javnošću u ovoj oblasti, ne postoji njen odziv u rešavanju ekoloških problema. Slaba zainteresovanost je posledica inertnosti tako karakteristične za savremenog čoveka. Inertnost se ispoljava prema svemu osim materijalnom blagostanju. Možda jedini način da se čovek tregne iz inertnosti i letargije, sada već očigledno latentnog stanja jeste konstantno ukazivanje na ekološke probleme, prvenstveno na moguće štete i opasnosti. To je neophodno da bi se u doziranoj, odnosno poželjnoj meri raširio strah od ekoloških posledica. Pored novca, strah je najveći pokretač savremenog čoveka, iako on može proizvesti i suprotan efekat koji je poznat kao blokada strahom. Svakako da je novac osnovni motiv i glavni pokretač većine procesa u savremenom svetu. Međutim, ta spona između novca i neophodnosti zaštite životne sredine nije uvek relevantna za pojedinca. Ona najčešće nije dovoljna da bi pojedinca pokrenula na akciju. Naime, pojedinac, kao ni udruženja, niti veće grupacije, čak ni države ne ostvaruju novčano opipljivu korist kad se štiti životna sredina. Kako nema novčane koristi, najčešće nema ni zainteresovanosti za konkretnu tematiku, odnosno nema zainteresovanosti za preduzimanje akcija usmerenih na zaštitu životne sredine. Materijalna korist nije opipljiva čak ni u situacijama kada je evidentno da je zaštićena ili očuvana životna sredina garancija zdravlja, te da se time štiti kućni budžet na način da nema dodatnih izdvajanja za zdravstvenu zaštitu. Kada je u pitanju zaštita životne sredine, odsustvo materijalne koristi ne znači da ne postoji nikakva korist, odnosno dobit od tih procesa. Konkretna korist se manifestuje u zaštiti zdravlja. Ona se ogleda u garanciji prava na zdrav život, odnosno prava na život. U pitanju su benefiti značajniji od trenutne i konkretne materijalne koristi. Međutim, pojedinci to najčešće ne prepoznaju kao benefit dovoljan za angažman, niti imaju potrebu za angažmanom u procesima zaštite životne sredine jer ne uviđaju da time pomažu sebi i sebi bliskim osobama.

Dve su mogućnosti da se takvo stanje svesti promeni. Prva je promena ekološke svesti putem novčanog kažnjavanja zagađivača ili kažnjavanja za ne preduzimanje mera zaštite. Druga mogućnost jeste kreiranje svesti o opasnostima i štetnim posledicama zagađivanja životne sredine. Novčano kažnjavanje nije dovoljno delotvorno iako često omogućava postizanje cilja. Novčanim kažnjavanjem se utiče na promenu neželjenih modela ponašanja,

⁶³⁵ *Ibidem*, str. 11.

ali to predstavlja represivni pristup koji treba primenjivati onda kad mere prevencije zakažu. Međutim, represivne metode nisu tema interesantna za ovo istraživanje, za razliku od mera prevencije. Pored toga iako rasprostranjene represivne metode nisu dale željene efekte na šta ukazuje konstantno povećanje zagađenja i ugroženosti životne sredine.

Za razliku od novčanog kažnjavanja, sistematsko kreiranje svesti o opasnostima zagađivanja i uništavanja životne sredine, te potrebi njene zaštite i očuvanja predstavlja dugoročniju opciju. Opravdanost ove opcije je uslovljena doziranjem i pravilnim planiranjem straha od posledica zagađivanja. Strah nije cilj sam po sebi, već je on mehanizam za detektovanje problema i njegovo otklanjanje. On je inicijalna kapisla za preduzimanje konkretnih aktivnosti u pravcu očuvanja i zaštite životne sredine. Za implementaciju oba navedena mehanizma presudnu ulogu ima informisanje javnosti. Poželjna je konkretizacija informisanja u smislu razvijanja interakcije sa javnosti, odnosno razmene ekoloških informacija između javnosti i organa javne vlasti.

Ekološko informisanje javnosti treba da bude po principu povratne sprege. To znači da se javnosti mora omogućiti nesmetan pristup ekološkim informacijama kako bi se obezbedilo da i javnost blagovremeno dostavlja ekološke informacije organima javne vlasti. Objektivnim informisanjem se postiže disperzija informacija čime se stvaraju uslovi za pravovremenu akciju na sprečavanju zagađenja i otklanjanju posledica zagađenja životne sredine. Ukazivanjem na konkretne probleme i obaveštavanjem o ekološkim posledicama postiže se zainteresovanost javnosti za njihovo rešavanje.

2.3. PRAVCI INFORMISANJA O ŽIVOTNOJ SREDINI

Nesumnjivo je pravo svakog pojedinca da zna i da bude informisan o stanju životne sredine. Poželjno je i potrebno da svi budu upoznati sa opasnostima koje prete životnoj sredini, kao i merama koje je potrebno preduzeti da bi se ona očuvala i zaštitila. Pravo da zna, da poseduje informacije ili da se upozna sa njihovom sadržinom pripalo je građanima kroz istorijski proces borbe za poštovanje i garantovanje osnovnih ljudskih prava, među kojima je i pravo na informisanje. Posedovanje informacija i njihov slobodan protok je važan demokratski instrument jer omogućava građanima da vrše kontrolu vlasti. Istovremeno,

omogućavanjem nesmetanog protoka informacija dolazi se u situaciju da država, odnosno njena administracija postaje servis u službi građana. Upravo ta uloga državne administracije jeste ono ka čemu teže demokratska društva i u čemu se ogleda iskonska želja i potreba za građanskim društvom i demokratskom državom

Informacije se dostavljaju građanima putem sredstava javnog informisanja ili posredstvom drugih informacionih tehnologija na osnovu čega građani stiču saznanja i formiraju svoje stavove i mišljenja. Posedovanje informacija predstavlja preduslov za preduzimanje određenih aktivnosti, zavisno od vrste informacija i u zavisnosti od onoga ko je primio informaciju. Uloga informacija od javnog značaja i njihova dostupnost građanima je u periodu nakon drugog svetskog rata prepoznata kao jedna od osnova demokratskog društva i od tada postaje izražena težnja za obezbeđivanje dostupnosti informacija. U tome su značajnu ulogu odigrale međunarodne organizacije donoseći dokumente o zaštiti ljudskih prava koji obuhvataju i pravo na pristup informacijama. Ti dokumenti po pravilu ne sadrže izričite odredbe o pravu na pristup informacijama koje poseduju organi javne vlasti. Uprkos tome vlada mišljenje kako je to pravo obuhvaćeno pravom na slobodu izražavanja,⁶³⁶ što bi se moglo prihvatiti kao tačno, a to između ostalog proizlazi i iz prakse međunarodnih sudova, posebno iz prakse Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj sud je u početku stajao na suprotnom stanovištu i presuđivao da država nije obavezna obezbediti slobodan pristup informacijama u okviru prava na slobodu izražavanja propisanog članom 10. Evropske konvencije.⁶³⁷ Ovakvo stanovište je dugo bilo prisutno u odlukama koje je donosio ovaj sud,⁶³⁸ jer je smatrano kako nije regulisano pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Evropski sud za ljudska prava je smatrao da član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima ne sadrži obavezu države da osigura pravo na slobodan pristup informacijama.⁶³⁹ Međutim, vremenom se promenilo shvatanje suda, tako da je 2009. godine, doneta presuda u predmetu broj 37374/05,⁶⁴⁰ kojom se utvrđuje obaveza države da omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ipak, prvi sudski predmet u kome je došlo

⁶³⁶ Coppel, Phillip, *Information rights: Law and practice, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2014, page 83.*

⁶³⁷ *Leander v. Sweden, 26 March 1987, Application no 9248/81, op. cit.*

⁶³⁸ *Gaskin v. The United Kingdom, 07 July 1989, Application no 10454/83, Guerra and others v. Italy, 19 February 1998, Application no 14967/89, Roche v. The United Kingdom, 19 October 2005, Application no 32555/96, op. cit.*

⁶³⁹ Knight, Christopher, *Article 10 and a right of access to information, Public Law, 2013, page 469.*

⁶⁴⁰ *Tarsag a Szabadsagjogokert v. Hungary, op. cit.*

do primene člana 10. Evropske konvencije, u vezi sa odbijanjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja jeste predmet Sudruženi protiv Češke,⁶⁴¹ iako je sud u tom predmetu zahtev proglasio nedopuštenim.

U većini životnih situacija posedovanje informacija može biti od izuzetnog značaja. Primer za ovu konstataciju je da posedovanje blagovremene informacije o nastupanju olujnog nevremena na određenoj lokaciji može spasiti živote imaoćima te informacije. Pozitivni efekti posedovanja informacija u najvećoj meri su prisutni kod očuvanja životne sredine. Poželjno je i prihvatljivo da građani budu upoznati sa svim relevantnim informacijama iz ove oblasti, jer time se mogu zaštititi mnogi životi i sačuvati zdravlje građana. Slobodnim protokom informacija iz ove oblasti štiti se ne samo čovek, već se dejstvo posedovanja informacija ogleda u zaštiti prirode i njenih osobnosti.

Dvostrani benefit od posedovanja ekoloških informacija ukazuje na značaj slobodnog pristupa informacijama u ovoj oblasti. To je dovoljan razlog za omogućavanje nesmetanog i potpunog protoka informacija. Neophodno je stvoriti pretpostavke i omogućiti takav protok informacija koje se odnose na životnu sredinu da one budu dostupne svim građanima. Povećanim pristupom informacijama o životnoj sredini i njihovim širenjem pridonosi se većoj svesti o pitanjima životne sredine, slobodnoj razmeni mišljenja i delotvornijem učestvovanju javnosti u odlučivanju iz ove oblasti šta dovodi do kvalitetnije životne sredine.⁶⁴² Povećanjem svesti o potrebi zaštite životne sredine stvara se želja za aktiviranjem i davanjem konkretnog doprinosa u tom procesu šta dovodi do učešća pojedinaca u pokrenutim akcijama ili čak do iniciranja akcija zaštite od strane pojedinaca.

Pristup informacijama o zaštiti životne sredine će dati najdelotvornije rezultate ukoliko se omogući dvosmernost komuniciranja. Pod tim se podrazumeva da je potrebno

⁶⁴¹ *Sudruženi Jihočeske Matky v. Czech Republic, of 10 July 2006, Application no 19101/03, - ovaj predmet se vodio po zahtevu češkog udruženja za zaštitu životne sredine koja je tražila pristup dokumentima koji se odnosili na rad nuklearne elektrane u vezi sa zaštitom životne sredine, međutim njihov zahtev je odbijen od strane čeških vlasti. U vezi sa tim, udruženje za zaštitu životne sredine se kao podnosilac predstavke obratilo Evropskom sudu za ljudska prava koji je presudio da nije bilo povrede člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, ali je ipak po prvi put izričito utvrdio da je odbijanje pristupa traženim dokumentima predstavljalo mešanje čeških organa vlasti u parvo na Slobodan pristup informacijama. Time je došlo do promene u pristupu ovog suda jer je po prvi put konstatovano da je bilo ograničenja prava na prijem informacija od strane javne vlasti.*

⁶⁴² *Tačka 1. razloga za donošenje Direktive 2003/4/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, koji predstavlja uvodni deo predmetne Direktive. Za više informacija pogledati sledeću internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32003L0004>, stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.*

omogućiti građanima da imaju slobodan pristup svim informacijama u posedu organa javne vlasti koje se tiču zaštite životne sredine. Istovremeno, poželjno je i korisno omogućiti organima javne vlasti da im budu dostupne informacije iz ove oblasti, bez obzira da li do informacija dolaze od strane drugih organa ili građana. Za ovu drugu situaciju, odnosno slobodan pristup ekološkim informacijama za organe javne vlasti, po pravilu neophodna je želja tih organa da prime informaciju. Naime, često su građani inicijatori i pokretači akcije da dostave informacije koje poseduju u vezi sa životnom sredinom nadležnim organima. Međutim, još češće njihovo nastojanje ne nailazi na razumevanje i adekvatan odgovor. Usled toga informacije nisu iskorištene. Ne tako retko usled nerazumevanja organa javne vlasti ekološke informacije ostaju neiskorišćene. Usled inertnosti i nerazumevanja organa javne vlasti ekološke informacije nisu iskorišćene što dodatno negativno utiče na zaštitu životne sredine. Da bi se ekološke informacije blagovremeno dostavile građanima neophodno je da organ koji ih poseduju upozna građane sa njihovom sadržinom. To je obaveza organa javne vlasti propisana zakonskim odredbama.⁶⁴³

Dvosmerna komunikacija omogućuje postizanje boljih rezultata u ostvarivanju postavljenih ciljeva. Na taj način se otvara mogućnost da obe zainteresovane strane dođu u posed ekoloških informacija značajnih za zaštitu životne sredine. Time nastupaju uslovi da se uporede informacije i znanja koja se na osnovu njih stižu. Tako se popunjavaju praznine u znanju, te se sklapa mozaik potrebnih mera i akcija radi zaštite ugroženih dobara. Komunikacija u kojoj obe strane uslovno govoreći imaju prava i obaveze, odnosno u kojoj obe strane dostavljaju onoj drugoj ekološke informacije predstavlja poželjan modus odnosa sa javnošću vezano za životnu sredinu. Takva komunikacija predstavlja povratnu spregu u odnosima sa javnošću.⁶⁴⁴ Povratna sprega u odnosima između vlasti i građana je poželjan model komunikacije koji može doneti dobrobit svima. Vlastima obezbeđuje približavanje građanima tako što osluškuju njihove potrebe i želje kako bi iste mogli zadovoljiti u nekoj meri koja će biti dovoljna za „produžetak saradnje“. Građanima pak, na način da svojim aktivnostima utiču na rešavanje nekih akutnih problema putem ukazivanja organima javne vlasti na postojanje tih problema, te traženjem od njih da iste rešavaju i otklanjaju.

⁶⁴³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*“Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010*).

⁶⁴⁴ Jelenković, Predrag, Jelenković, Ljiljana, *Odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2012, str. 96.

Pravce informisanja o životnoj sredini treba usmeravati ka dvosmernoj komunikaciji koja proizvodi povratnu spregu. Osnovni motiv koji određuje pravce informisanja jeste adekvatna zaštita životne sredine. Radi ostvarivanja toga cilja nije dovoljno samo informisanje. Ono je samo segment, po pravilu početni u kompleksnom sistemu zaštite. Iako samo jedan od, može se odgovorno konstatovati da je u pitanju neizostavan segment. Dostupnost informacija o životnoj sredini inicira i pokreće druge bitne procese. Zbog toga je potrebno omogućiti nesmetano informisanje imajući u vidu pogodnosti širenja informacija od javnog značaja. U prilog toga ide brzi napredak informacionih i komunikacionih tehnologija koje daju neslućene mogućnosti u prenošenju i širenju informacija.

Informacije o životnoj sredini, njenom stanju i zaštiti, neophodno je konstantno dostavljati javnosti, a posebno u situacijama kada se zatraži pristup tim informacijama. Po zahtevu tražioca, nužno je odreagovati tako da se omogući slobodan pristup traženim informacijama, osim u situacijama kad je pozitivno pravnim propisima određeno drugačije. To je pravac u kom se treba kretati kada se radi o ekološkim informacijama, ali i drugim informacijama od javnog značaja. Od tog ne treba odstupati jer je pravo na dostupnost informacija opšte pravilo, a odbijanje zahteva za pristup ekološkim informacijama izuzetak. Razloge za odbijanje zahteva treba tumačiti restriktivno, pri čemu bi javni interes za objavljivanjem informacija trebalo uporediti s interesom za njegovo odbijanje, a razloge za odbijanje trebalo bi prezentovati podnosiocu zahteva.⁶⁴⁵

Nužno je osigurati fizičkim i pravnim licima pravo na slobodan pristup informacijama o životnoj sredini koje se nalaze u posedu organa javne vlasti bez dokazivanja interesa za pristup tim informacijama.⁶⁴⁶ Uslovljavanje dostupnosti informacija dokazivanjem interesa za pristup bi ograničilo pravo na slobodan pristup informacijama, a u određenim situacijama bi dovelo u pitanje pravo na pristup informacijama. Polazeći od aksioma da je životna sredina opšte dobro i preduslov za postojanje života, jasno je da svi imaju interes za pristup ekološkim informacijama. Taj interes je istovremeno pravo na slobodan pristup informacijama o stanju životne sredine.

⁶⁴⁵ Tačka 16. razloga za donošenje Direktive 2003/4EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine, o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, koji predstavlja uvodni deo predmetne Direktive. Za više informacija pogledati: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32003L0004>, stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.

⁶⁴⁶ Tačka 8. razloga za donošenje Direktive 2003/4EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, koji predstavlja uvodni deo predmetne Direktive. Za više informacija pogledati: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32003L0004>, stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.

2.4. CILJEVI INFORMISANJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Ekološko informisanje omogućava javnosti da stekne saznanja i dobije uvid u podatke i informacije koje se tiču životne sredine i njene zaštite. Putem informisanja građani stiču uvid u podatke od značaja za životnu sredinu koji su u posedu organa javne vlasti. Svaki građanin ima pravo na ekološke informacije jer je stanje životne sredine podatak koji je od opšteg interesa i javnog značaja. Postoji zakonska pretpostavka da svaki pojedinac ima pravo na posedovanje informacija o životnoj sredini i njenom stanju.

Pravo na ekološku informaciju podrazumeva pristup od strane građana podacima o stanju životne sredine koji se nalaze u posedu organa javne vlasti.⁶⁴⁷ Svaki pojedinac ima pravo na pristup takvim informacijama, a organi javne vlasti koji su u posedu takvih informacija treba da ih učine dostupnim javnosti, bez da javnost od njih to traži. Sve ekološke informacije u posedu organa javne vlasti, osim onih koje podležu propisanim ograničenjima, poželjno je staviti na uvid javnosti objavljujući ih redovno i pravovremeno elektronskim putem ili kroz časopise i biltene koje izdaju te institucije ili organi javne vlasti.

Ciljevi informisanja o životnoj sredini se mogu razgraničiti na osnovne i sporedne. Osnovni ili najznačajniji ciljevi se mogu okarakteristati kao ciljevi u užem smislu, dok nasuprot njih postoje ciljevi u širem smislu, odnosno sporedni ili ciljevi manjeg značaja.

Osnovni ciljevi informisanja o zaštiti životne sredine jesu:

- obezbeđivanje prava na pristup svim ekološkim informacijama osim onih koje podpadaju pod posebni režim;
- pristup ekološkim informacijama radi učestvovanja u procesu odlučivanja o ekološkim pitanjima.

Pored osnovnih postoje i drugi, tek nešto manje važni ciljevi informisanja o životnoj sredini, a to su: obezbeđivanje transparentnosti u radu organa javne vlasti u oblasti zaštite životne sredine; omogućavanje pristupa ekološkim informacijama bez dokazivanja pravnog

⁶⁴⁷ Salma, Marija, *Dostupnost informacija o stanju životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2013, broj 4, str. 104.

interesa za pristupom tim informacijama; kao i odgovorniji pristup organa javne vlasti u rešavanju ekoloških problema.

Jedan od najvažnijih ciljeva pristupa informacijama jeste da se pristupom ekološkim informacijama stvore uslovi da građani učestvuju u procesu odlučivanja o ekološkim pitanjima. Kao što dostupnost informacija o ekološkim pitanjima predstavlja visoki demokratski standard, to isto jeste i pravo građana da učestvuju u donošenju ekoloških odluka. Uslov za učestvovanje u donošenju ekoloških odluka predstavlja pristup ekološkim informacijama radi sticanja saznanja o ekološkim problemima i potrebama građana za rešavanje postojećih ili izbegavanje potencijalnih problema. Da bi bilo opravdano i smisljeno učestvovanje građana u donošenju ekoloških odluka, potrebno je da građani imaju pristup svim informacijama kako bi stekli potrebna znanja i upoznali se sa celovitom problematikom. Građani koji učestvuju u donošenju ekoloških odluka moraju imati sve potrebne informacije i odgovarajuća znanja kako bi se donetim odlukama adekvatno zaštitila životna sredina. Potpuna informisanost građana o pitanjima zaštite životne sredine omogućava donošenje odluka korisnih za životnu sredinu i njenu zaštitu. Takve odluke su od koristi prevashodno građanima, kako onima koji učestvuju u procesu odlučivanja, tako i svim ostalima koji žive na određenom području na kojima te odluke imaju dejstva.

2.5. DOMETI SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Suština prava na slobodan pristup ekološkim informacijama jeste da se građanima obezbedi pristup informacijama iz oblasti zaštite životne sredine koje se nalaze u posedu organa vlasti. Ovo pravo je karakteristično za pravne sisteme sa demokratskim prefiksom, ali i one koje ka tome teže. Tu se pre svih ubrajaju, pored država sa severnoameričkog kontinenta i države članice Evropske unije. Unija, ali i države članice u okviru svoje zakonodavne aktivnosti donose i implementiraju propise kojima se garantuje dostupnosti informacija od javnog značaja, i to svih informacija ili samo nekih parcijalnih poput

informacija o zaštiti životne sredine. Evropska unija, kao i same države članice su dostigle visoke standarde po pitanju garantovanja i sprovođenja prava na slobodan pristup informacijama. Oni podrazumevaju dostupnost svih informacija od značaja, kao i onih koje to mogu biti, uključujući informacije i dokumente ili akte najviših evropskih institucija.⁶⁴⁸ Odredbama predmetnog akta, građanima se garantuje učešće u procesima odlučivanja, dok istovremeno organi javne vlasti imaju veće odgovornosti prema građanima.

Da bi građani učestvovali u procesima odlučivanja i organi vlasti bili odgovorni pred građanima za svoje postupke, nužan uslov je pridržavanje načela da javnosti, odnosno pojedincima budu dostupne sve informacije u posedu organa vlasti koje su im od značaja ili im mogu biti od značaja. Svakako da je potrebno obezbediti pristup svim informacijama izuzev onih koje su propisima izričito izuzete od obaveze da budu dostavljene javnosti. Odstupanje od pravila da javnosti budu dostupne sve informacije i dokumenti od javnog značaja u posedu organa vlasti, moraju biti sporadična i predstavljati izuzetke. To znači da se ona primenjuju samo kad za to postoji opravdan, za javnost bitan interes poput očuvanja nacionalne bezbednosti ili sigurnosti. Ovakav otvoreni pristup informacijama od javnog značaja, odnosno dokumentima u posedu organa javne vlasti omogućava građanima učestvovanje u demokratskim procesima uljučujući učešće u postupku ekološkog odlučivanja.

Otvorenost u procesu informisanja građana podrazumeva omogućavanje građanima da imaju pristup svim informacijama koje poseduju organi javne vlasti na način da im ti organi na odgovarajući način, putem sredstava informisanja iste saopšte, tj. da te informacije javno objave. To označava i pravo građana da mogu zahtevati pristup informacijama koje im slučajno ili namerno nisu učinjene dostupnim. Ovo pravo se ostvaruje na osnovu unapred propisane procedure i posredstvom za tu nameru oformljenog organa ili institucije. Ovaj princip otvorenosti podrazumeva istovremeno obavezu organa javne vlasti da informišu javnost o svim odlukama, ali i o procesu donošenja odluka, omogućavajući javnosti da u određenoj meri učestvuje u tim procesima. Učešće u procesima odlučivanja je uslovljeno

⁶⁴⁸ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, Official Journal L 145 , 31/05/2001 P. 0043 – 0048, članom 3. Uredbe je propisano da svaki građanin Unije I svako fizičko I pravno lice s boravištem ili registrovanim sedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija. - Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32001R1409>, stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.

posjedovanjem odgovarajućih informacija jer bez toga nema svrhe za tim. Evidentno je da posjedovanje informacija omogućava građanima učestvovanje u procesima donošenja odluka i olakšava im taj proces. Ova otvorenost u procesu informisanja i odlučivanja, proistekla je iz osnivačkih akata Evropske unije i predstavlja koncept ustanovljen odredbom člana 1. Ugovora o Evropskoj uniji,⁶⁴⁹ koji ustanovljava otvorenost donošenja odluka radi približavanja građanima. Taj koncept su posle određenog vremena prihvatile i mnoge druge države tako da je on danas široko rasprostranjen i prihvaćen. U mnogim državama je zakonski regulisano pravo na pristup informacijama od javnog značaja. To se posebno odnosi na ekološke informacije zbog značaja koji imaju u životu savremenog čoveka. Takva situacija postoji u pravnom sistemu Republike Srbije, u kome postoji detaljna regulativa po pitanju dostupnosti informacija. Shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pravno je uređen pristup informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i bude upoznata sa takvim informacijama.⁶⁵⁰ Ovim zakonom je regulisan pojam informacije od javnog značaja, navodeći da su to informacije kojima raspolaže organ javne vlasti, a koje se odnose na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.⁶⁵¹ Pri tome nije od značaja ko je izvor informacije, niti je od značaja forma u kojoj je informacija data.

Čineći informacije o stanju i problemima životne sredine dostupnim građanima, povećava se svest kod pojedinaca o potrebi njene zaštite i njihovim ulogama u procesima zaštite. Značajno je da građanima budu dostavljene autentične informacije, kao i njihova pravovremenost jer samo takve informacije imaju upotrebnu vrednost. Od dostupnih informacija, pojedinci filtriraju one za njih značajne i upotrebljive shodno sopstvenim kriterijima i merilima vrednosti. Između ostalog, to doprinosi značaju ovog prava i njegovoj

⁶⁴⁹ Treaty of Maastricht on European Union. Ugovorom o Evropskoj uniji je u članu 1. stav 2. propisano da ovaj Ugovor predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršće unije između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što otvorenije i što bliže građaninu. Za više informacija posetiti internet stranicu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>, stranici pristupljeno 16.03.2015. godine.

⁶⁵⁰ Odredbom člana 1. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010) propisano je da se ovim zakonom uređuju prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva.

⁶⁵¹ Članom 2. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja data je definicija informacije od javnog značaja „Informacija od javnog značaja, u smislu ovog zakona, jeste informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.“

posebnost za život pojedinca. Primena ovog prava doprinosi lakšem i nesmetanom širenju informacija značajnih za očuvanje i zaštitu životne sredine, a samim tim širenju ekološke svesti. Navedeno u krajnjem slučaju doprinosi očuvanijoj i kvalitetnijoj životnoj sredini.⁶⁵²

Dostignuća primene prava na dostupnost informacija o životnoj sredini ogledaju se u prihvatanju ovog prava kao opšte priznatog i prihvaćenog u svakodnevnom životu. Njegovim prihvatanjem koje podrazumeva propisivanje i regulisanje ovog prava zakonskim odredbama, omogućava se građanima da dođu u posed informacija i podataka od značaja za zaštitu životne sredine, a samim tim i od značaja za zdravlje i kvalitet čovekovog života. Istovremeno to predstavlja osnov i mogućnost da građani ostvare učešće u procesu donošenja odluka iz ove oblasti. Naime, na osnovu dostupnih ekoloških informacija građani formiraju ekološku svest i stavove. Sve ovo doprinosi stvaranju prostora za odgovarajuću i efikasnu zaštitu životne sredine. Čovek kao aktivni učesnik nekih procesa, u ovom slučaju procesa ekološke zaštite, ima veći motiv i želju da doprinosi uspehu preduzetih akcija na rešavanju ekoloških problema koji se vremenom gomilaju i povećavaju. Pored navedenog, realizacijom prava na slobodan pristup informacijama omogućava se građanima stvarno učestvovanje u javnim poslovima. Ovo pravo građanima otvara put da bez posrednika, stvarno i odgovorno učestvuju u vršenju javnih poslova i u procesu donošenja odluka.⁶⁵³ Učestvovanje pojedinaca u donošenju ekoloških odluka omogućava javnosti da formira svoje stavove i iznosi mišljenja. Javnost dobija mogućnost da se oglasi, da njeno mišljenje bude vidljivo i respektabilno. Institucija ili organ koji donosi ekološku odluku ima mogućnost i obavezu da čuje i uvaži mišljenja i stavove javnosti. Učestvovanje javnosti u donošenju odluka, a na osnovu slobodnog pristupa informacijama bitnim za ekološko odlučivanje obavezuje instituciju koja donosi odluku da uzme u obzir mišljenje i interese javnosti, na koji način oni postaju važni za donošenje odluka, te time povećavaju odgovornost i transparentnost postupka donošenja odluka i doprinose javnoj podršci donetim odlukama.⁶⁵⁴ Osim ovih

⁶⁵² Tačka 1. razloga za donošenje Direktive 2003/4/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine, o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, koji predstavlja uvodni deo predmetne Direktive. Za više informacija pogledati: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32003L0004>, stranici pristupljeno 18.03.2015. godine.

⁶⁵³ Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama u izdanju Fonda za otvoreno društvo u saradnji sa Misijom OEBS u Srbiji i Crnoj Gori koji je pripremila Koalicija za slobodu pristupa informacijama, Beograd, 2005, str. 9.

⁶⁵⁴ Tačka 3. razloga za donošenje Direktive 2003/35/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 26. maja 2003. godine, o osiguranju učešća javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu i o izmeni direktive Saveta 85/337/EEZ s obzirom na učestvovanje javnosti i pristup pravosuđu, koji predstavlja uvodni deo predmetne

direktnih dostignuća i rezultata koji se ostvaruju postojanjem i primenom prava na pristup ekološkim informacijama kao informacijama od javnog značaja, postoje i neke uzgredne koristi i dostignuća. Iz ove kategorije, nužno je izdvojiti povećanje transparentnosti u radu organa javne vlasti, u vezi s tim i otvorenosti tih organa prema građanima kao krajnjim korisnicima njihovih usluga. Transparentnost u radu državnih organa i kontrolisanje vršenja njihovih javnih ovlašćenja doprinosi jačanju ugleda tih organa, šta povećava validnost njihovih odluka i postupaka. Transparentnim postupanjem se smanjuje mogućnost zloupotrebe u radu institucija u odnosu na postupanje prema pojedincima, te se time između ostalog sprečava kršenje ljudskih prava.

2.6. REGULISANJE PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Pravo na pristup ekološkim informacijama nije u međunarodno-pravnim aktima na jedinstven, niti na dovoljno jasan način definisano. To nije urađeno ni u domaćem zakonodavstvu, ali se pod ovim pravom može posmatrati pravo na pristup informacijama kojima se reguliše zaštita životne sredine ili se odnose na ovu pravnu oblast. „Pravo na pristup ekološkim informacijama znači da svako ima pravo na pristup ekološkim informacijama kao informacijama od javnog značaja.“⁶⁵⁵ Gotovo pa ne postoji dilema da su u pitanju informacije od javnog značaja jer se životna sredina posmatra kao opšte dobro značajno za sve građane i celokupnu društvenu zajednicu. Zaštita životne sredine zauzima posebno mesto i ima ogroman značaj u čovekovom životu. Taj značaj sve više dolazi do izražaja kako raste opasnost po očuvanje životne sredine. U ranijim periodima ljudske istorije situacija je bila drugačija. U tim periodima, do pre pedesetak godina, ova tematika nije bila od značaja niti se nalazila na listi prioriteta u čovekovom životu. Međutim, kako se zagađenje

Direktive. Za više informacija pogledati: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX32035L0035>, stranici pristupljeno 18.03.2015. godine.

⁶⁵⁵ *Drenovak-Ivanović, Mirjana, Đorđević, Sreten, Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2013, str. 26.*

životne sredine proširilo u toj meri da je ugrožen njen opstanak i kako su umanjene mogućnosti njenog očuvanja i zaštite, tako raste značaj ove problematike.

Pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama neumitno postaje sastavni deo međunarodno-pravnog sistema i pravnih sistema nacionalnih država. Sve više država donosi ili je već donelo posebne zakone kojima se reguliše ova tematika, ili se ona reguliše u okviru drugih propisa na način da se ovom pitanju posveti jedna ili više odredbi kojima se normiraju prava i obaveze u vezi sa dostupnosti ekoloških informacija. Osnova za normiranje prava na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine se pronalazi u načelu javnosti rada organa državne uprave kao organa javne vlasti.⁶⁵⁶ Kako organi javne vlasti rade za građane i u njihovom interesu, to su konstantno u obavezi da ih redovno i objektivno informišu o svom radu, kao i da dostave sve druge informacije koje su građanima od svakodnevnog životnog značaja. U red takvih informacija, definitivno se ubrajaju informacije o zaštiti životne sredine, koje informišu o njenom stanju, opasnostima, stepenu i vrsti zagađenja koja postoje ili mogu nastupiti.

U mnogim državama, prevashodno evropskim, pravo na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine ima poseban status u odnosu na pristup ostalim informacijama od javnog značaja. To na način da se ekološkim informacijama daje povlašćen status. Razlog za takva rešenja se pronalazi u značaju životne sredine za život savremenog čoveka i neophodnosti njene zaštite. Postoji određeni broj zemalja kod kojih se odredbe o zaštiti slobodnog pristupa ekološkim informacijama nalaze u zakonskim tekstovima o zaštiti životne sredine. Primer za to su zakon Albanije, zatim Slovenije iz 1993. godine, Hrvatske iz 1994. godine, ili Bugarske iz 2002. godine.⁶⁵⁷ Za razliku od navedenih, postoje i države koje su donele posebne zakone u okviru grupacije zakona posvećenih oblasti zaštite životne sredine, kojima se reguliše i pristup ekološkim informacijama. Takođe, postoji određeni broj država u kojima su kao posebni, doneti zakoni o slobodnom pristupu informacijama o životnoj sredini. Prva zemlja u kojoj je donet Zakon o slobodnom pristupu informacijama o životnoj sredini jeste Italija, u kojoj je takav zakon donet 1986. godine, a on je docnije izmenjen i dopunjen 1997. godine. Pored Italije, to je urađeno u Velikoj Britaniji 1992.

⁶⁵⁶ *ibidem*

⁶⁵⁷ Gajin, Saša, *Pravno-sistemska mesto Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Vodinelić, Vladimir, Gajin, Saša, Slobodan pristup informacijama, Ustavno jemstvo i zakonske garancije, Beograd, 2004, str. 34.*

godine, u Austriji i Islandu 1993. godine, Danskoj 1994. godine, i nekim drugim državama uključujući i Rumuniju koja je takav zakon donela 2002. godine.⁶⁵⁸

Pristup ekološkim informacijama očigledno predstavlja multidisciplinarnu kategoriju u procesima zaštite životne sredine koji je sve izraženiji kako se širi koncept prava na adekvatnu životnu sredinu, odnosno širenjem procesnopravnog koncepta prava na zaštitu životne sredine kao ljudskog prava. Procvat ovog koncepta nastaje krajem prošlog i početkom tekućeg milenijuma usvajanjem i stupanjem na snagu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine i njene zaštite. Ova Konvencija najbolje i najpotpunije utvrđuje i razvija pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama. Svakako da je mnogo lakše očuvati i zaštititi životnu sredinu kad postoje odgovarajuće informacije o njenom stanju, problemima koji postoje i opasnostima koje je ugrožavaju. Upravo zbog toga, pravo na slobodan pristup informacijama o životnoj sredini predstavlja neophodan uslov za ostvarivanje odgovarajuće zaštite uz primenu ostalih prava i aktivnosti u ovoj oblasti.⁶⁵⁹

Pored predmetne Konvencije, značajnu ulogu na tom polju „odrađuje“ Direktiva Evropske unije 2003/4/EC, o pristupu javnosti ekološkim informacijama, koja ekološku informaciju definiše kao bilo koju informaciju o stanju elemenata životne sredine. Reč je o elementima kao što su vazduh, voda, zemljište, atmosfera, pejzaž, prirodna staništa, biološka raznovrsnost, GMO, kao i informacije o interakciji između ovih elemenata.⁶⁶⁰ Pre nego što je stupila na snagu ova direktiva, primenjivala se direktiva 90/313/EEC,⁶⁶¹ koja je propisivala obavezu da se građanima omogući slobodan pristup informacijama o životnoj sredini. Tom direktivom je bila data restriktivna lista taksativno nabrojanih izuzetaka. Među ovim pravnim aktima svoje mesto pronalazi, iako bitno manjeg značaja za problematiku pristup ekološkim informacijama kao informacijama od javnog značaja, i Konvencija Saveta Evrope o pristupu

⁶⁵⁸ *Ibidem*

⁶⁵⁹ *Stec, Stephen, Casey-Lefkowitz, Susan, Aarhus Convention: The Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000, page 49-53.*

⁶⁶⁰ *član 2. stav 1. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC.*

⁶⁶¹ *Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, Official Journal L 158, 23/06/1990 P. 0056 – 0058, dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0313:EN:HTML>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.*

službenim dokumentima.⁶⁶² Naznačena Konvencija se ne odnosi direktno na ekološke informacije, ali je svakako od značaja za regulisanje prava na pristup istima. Desetim principom Konvencije, predviđa se da većina dokumentata u posedu organa javne vlasti bude objavljena i dostupna građanima. Svaka odredba kojom je regulisano, makar posredno pravo na pristup informacijama od javnog značaja, u koje se bez dileme ubrajaju ekološke informacije, ima važnost za zaštitu životne sredine. Samo građani koji imaju priliku da saznaju kakvo je stvarno stanje njihovog prirodnog okruženja mogu biti pouzdan i efikasan partner države u kreiranju i sprovođenju ekološke politike.⁶⁶³

Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine u Republici Srbiji nije regulisana posebnim zakonom već se reguliše posredno, putem sektorskih zakona uz svesrdnu primenu odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Pravni sistem Republike Srbije ne definiše posebno institut ekološke informacije kao informacije koja se drži u ime ili od strane organa javne vlasti. Zbog toga se zakonskim odredbama uređuje pravo na pristup samo onim informacijama koje poseduju organi javne vlasti, ne i onim koje fizička i pravna lica čuvaju u ime organa javne vlasti.⁶⁶⁴ Ovakvo stanje je postojalo pre ratifikovanja Arhuske konvencije, što je učinjeno 2009. godine, donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine. Od tad se odredbama ove Konvencije, uporedo sa drugim ekološkim zakonima čije odredbe moraju biti usklađene sa odredbama Konvencije, regulišu pitanja iz oblasti zaštite životne sredine. Značaju ulogu u regulisanju ekološke tematike zauzima Zakon o zaštiti životne sredine. Odredbama ovog Zakona, ekološka informacija se definiše kao informacija koja se odnosi na stanje životne sredine, promene koje se odnose na emisije u životnu sredinu, kao i informacije o razvoju zagađenja i merama upozorenja na okolnosti koje mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi.⁶⁶⁵ Shodno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ekološka informacija jeste vrsta informacija od javnog značaja koja se odnosi na životnu sredinu. Kao

⁶⁶² Council of Europe Convention on Access Official Documents, CETS, No. 205, on May 18th 2009, article 3. Za više informacija posetiti internet stranicu: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.

⁶⁶³ Sands, Phillippe, *European community environmental law: legislation, European Court of Justice and common interest groups*, in: *The modern law review*, vol. 53, 1990, page 658-698.

⁶⁶⁴ Drenovak-Ivanović, Mirjana, Đorđević, Sreten, *op. cit.* str. 32.

⁶⁶⁵ Član 78. Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 72/2009 i 43/2011 – Odluka US).

vrsta informacije od javnog značaja, ona se može identifikovati putem četiri konstitutivna elementa. Ekološka informacija se sastoji od sledećih elemenata.⁶⁶⁶

- informacije koja je u posedu organa javne vlasti ili bilo kog drugog lica;
- da je takva informacija nastala u vezi sa radom organa javne vlasti;
- da je sadržana u određenom dokumentu bez obzira na njegov oblik;
- da se odnosi na neki od elemenata životne sredine.

Zakoni koji regulišu zaštitu životne sredine, najčešće sadrže načelne odredbe o dostupnosti ekoloških informacija. Po pravilu tim zakonima se propisuje da javnost ima pravo na pristup informacijama iz oblasti koja se tim zakonom reguliše. Najčešće se tim zakonima reguliše da organi vlasti u čijem radu nastaju ekološki podaci i informacije ili se ti podaci i informacije kod njih nalaze imaju obavezu da u svojim izveštajima o radu i biltenima koje objavljuju ili na svojim internet portalima vidno istaknu informacije od javnog značaja iz delokruga svoga rada. Na ovaj način, organima vlasti su nametnute obaveze objavljivanja ekoloških i drugih informacija od javnog značaja, te usled toga po zahtevu građana za pristup takvim informacijama, u obavezi su da iste učine dostupnim.

Ekološki zakoni kao što je već naznačeno, nemaju detaljno razrađene odredbe o pristupu informacijama od javnog značaja, već najčešće obavezu da takve informacije učine dostupnim javnosti. To često u praksi dovodi do nejasnoća ili nesporazuma u procesu sprovođenja obaveze na omogućavanje slobodnog pristupa ekološkim informacijama. Istovremeno to predstavlja i pogodno tle za izbegavanje obaveza na način da se tražiocima informacija to ne omogući, pravdajući takvo postupanje nepostojanjem jasnih i preciznih procedura. Nejasnoće i nepreciznosti su često izazvane različitim tumačenjem pojmova i izraza. U većem broju slučajeva do toga dolazi zbog različitog regulisanja i upotrebe pojmova javnosti i zainteresovane javnosti.⁶⁶⁷ Takve situacije, odnosno problemi se mogu izbeći doslednom primenom i tumačenjem odredbi Zakona kojim se potvrđuje Arhuska konvencija, jer se tom Konvencijom precizno utvrđuje i razgraničava pojam javnosti od zainteresovane javnosti. Javnost je definisana kao jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe. Zainteresovana javnost je javnost ugrožena zbog zagađenja životne

⁶⁶⁶ Drenovak-Ivanović, Mirjana, Đorđević, Sreten, op. cit. str. 31.

⁶⁶⁷ Ibidem, str. 61.

sredine ili će verovatno biti ugrožena zbog zagađenja životne sredine, ili ima neki interes u donošenju odluka koje se tiču životne sredine, uz pretpostavku da se tu ubrajaju sve nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine.⁶⁶⁸

Regulisanje prava na dostupnost ekoloških informacija je nužno budući da se svakodnevno povećava broj i značaj ekoloških informacija, dostupnost informacija pojedincima i njihova upotrebna vrednost. Slobodnim pristupom ekološkim informacijama pojedinci stiču saznanja o podacima i činjenicama koje jesu ili mogu biti od značaja za njihov život i život njihovih potomaka. Usled toga svaki pojedinac ima neposredni interes da mu se omogući pristup tim informacijama i želju da mu ekološke informacije budu pravovremeno i potpuno dostupne. „Zaštita i poboljšanje čovekove životne sredine nastaju iz vitalne potrebe da se zaštiti ljudski život, da se obezbedi njegov kvalitet, da se osiguraju preduslovi neophodni za samozaštitu ljudskog dostojanstva i ljudskih vrednosti, razvoj ljudske ličnosti, kao i da se kreira neki etos promovisanjem individualnog i kolektivnog blagostanja u svim dimenzijama ljudske egzistencije.“⁶⁶⁹ Štiteći adekvatnu životnu sredinu štiti se čovekov život, njegova egzistencija, ali i budućnost kako njegova tako i njegovog potomstva.

2.7. ZAŠTITA PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Na osnovu sprovedenih istraživanja i analize urađene u prethodnom poglavlju, zaključuje se kako manji broj država ima posebne zakone koji regulišu pristup ekološkim informacijama. U većini država, to pravo se propisuje zakonima koji regulišu slobodan pristupa informacijama od javnog značaja ili pojedinačnim odredbama unutar sektorskih zakona o zaštiti životne sredine. Većina postojećih pravnih praznina je popunjena odredbama Arhuske konvencije, potvrđene u većini evropskih država, uključujući Republiku Srbiju.

⁶⁶⁸ Videti: član 2. Zakona o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine (*“Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori”*, br. 36/09), ovim članom su date definicije između ostalog javnosti i zainteresovane javnosti.

⁶⁶⁹ Pathak, Raghundan, *The human rights system as a conceptual framework for environmental law*, in Weiss, Edith Brown ed. *Environmental Change and International Law-new challenges and dimensions*, Tokyo, United Nations University Press, 1992, page 205-209.

U slučaju povrede prava na pristup ekološkim informacijama, propisane su mogućnosti upravne i sudske zaštite. Većina uporednih zakonodavstava poznaje mogućnosti zaštite podnošenjem žalbi upravnim organima u višim instancama, posebnim nezavisnim organima za zaštitu ovog prava i redovnim sudskim instancama. Slično rešenje postoji u pravnom sistemu Republike Srbije, koji poznaje sve navedene mehanizme zaštite. U slučaju povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, onaj kome je pravo povređeno može se žalbom obratiti višim instancama, a to su po pravilu resorna ministarstva. Ukoliko se propisano pravo ne ostvari, te se usled toga ne zaštiti slobodan pristup ekološkim informacijama, postoji mogućnost zaštite pred nadležnim sudskim instancama.

Kad dođe do povrede ustavom ili zakonom garantovanog prava na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine kao informacijama od javnog značaja, tražilac informacije ima zakonima propisanu mogućnost da traži zaštitu prava na način da mu se u upravnom ili sudskom postupku omogući pristup traženim informacijama. Podnosilac zahteva za pristup informacijama ima pravo žalbe višem organu. Taj organ po žalbi razmatra odluku kojom se zahtev za pristup informacijama odbacuje ili odbija. Odluka drugostepenog organa predstavlja konačnu odluku. Protiv nje se ne može izjavljivati žalba, niti voditi novi upravni postupak, ali se može pokrenuti sudski postupak. U nekim zemljama postoji institucija ombudsmana, tako da postoji mogućnost obraćanja toj instituciji. U pojedinim zemljama postoji ombudsman samo za pristup informacijama od javnog značaja.⁶⁷⁰ Prema zakonskom rešenju Republike Slovačke,⁶⁷¹ iz 2000. godine, regulisano je pravo tražioca informacija da u slučaju kad njegov zahtev bude odbijen ili se po njemu ne odluči u propisanom roku, tražilac informacije može pokrenuti drugostepeni postupak koji se vodi pred organom višeg stepena. Tražilac informacije može izjaviti žalbu na rešenje kojim se odbija njegov zahtev ili se u ostavljenom roku ne odluči po njegovom zahtevu što se tretira kao odbijanje podnetog zahteva. O žalbi odlučuje hijerarhijski viši organ.

⁶⁷⁰ Milenković, Dejan, *Pregled pristupa informacijama u pojedinim evropskim zemljama*, u Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama*, Beograd, 2003, str. 64.

⁶⁷¹ Act on Free Access to Information, Official Gazette of Slovakia, No. 211/2000, approved May 1. 2000, came into force in January 2001, <http://www.info211.sk>, stranici pristupljeno 14.05.2015. godine.

Postoji mogućnost ulaganja vanrednih pravnih lekova. Konačno rešenje kojim se žalba odbija, može preispitati sud.⁶⁷² Republika Rumunija je 2001. godine, donela Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama. Odredbama toga Zakona, propisuju se situacije odbijanja zahteva za pristup informacijama.⁶⁷³ Protiv odbijanja zahteva se može podneti žalba. Isto tako kad neko lice smatra da je povređeno njegovo pravo na slobodan pristup informacijama, ono može tužbom pokrenuti upravni spor. Ukoliko tražilac informacije nije zadovoljan sudskom odlukom, isti može izjaviti žalbu na tu odluku. O tužbi i žalbi odlučuje sud po hitnom postupku. Odluka Apelacionog suda u predmetnom postupku je konačna i neopoziva.⁶⁷⁴

Novost u pravnom sistemu Republike Srbije, počevši od 2004. godine, predstavlja zaštita prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja posredstvom nezavisnog državnog organa formiranog na osnovu zakonskih odredbi. Odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ustanovljen je institut poverenika za pristup informacijama od javnog značaja.⁶⁷⁵ Odredbama ovog Zakona, uređuje se postupak pred poverenikom.⁶⁷⁶ Taj postupak se sprovodi po odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak. Te odredbe se odnose na rešavanje drugostepenog organa u postupku koji se vodi po žalbi, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.⁶⁷⁷ Postupak pred poverenikom se pokreće žalbom.⁶⁷⁸ Poverenik je obavezan da u roku od 30 dana od dana prijema žalbe odluči donošenjem rešenja kojim može žalbu odbaciti kao nedopuštenu, neblagovremenu ili izjavljenu od strane neovlašćenog lica. Pored odbacivanja ili odbijanja, on žalbu može prihvatiti kao osnovanu i rešenjem naložiti organu javne vlasti da tražiocu informacija omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kada utvrdi da je

⁶⁷² Milenković, Dejan, *Pregled pristupa informacijama u pojedinim evropskim zemljama*, u Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama*, Beograd, 2003, str. 87-88.

⁶⁷³ Romania Law no 544/12 october 2001 on Free Access to Public Information, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.orniss.ro/en/544e.html>, stranici pristupljeno 14.05.2015. godine.

⁶⁷⁴ *Ibidem*, str. 112.

⁶⁷⁵ Član 1. stav 2. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/04, 54/2007, 104/2009 i 36/2010), propisuje da "radi ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, ovim zakonom ustanovljava se Poverenik za informacije od javnog značaja kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti".

⁶⁷⁶ *Ibidem*, članovi 22.–28.

⁶⁷⁷ *Ibidem*, član 23.

⁶⁷⁸ *Ibidem*, član 22.

žalba osnovana.⁶⁷⁹ Rešenja koja donese Poverenik su obavezujuća, konačna i izvršna. Ukoliko Poverenik ne može sprovesti svoje rešenje, obraća se zahtevom za pomoć Vladi Republike Srbije.⁶⁸⁰ Protiv poverenikovih rešenja ili njegovih zaključaka, može se pokrenuti upravni spor koji je po svojoj prirodi hitan.⁶⁸¹ Upravni spor se pokreće direktno, bez mogućnosti izjavljivanja žalbe Povereniku protiv rešenja kojima se odbacuje ili odbija zahtev za slobodan pristup informacijama kada su ta rešenja doneta od strane predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog suda, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužilstva. To važi i za situacije kada oni u propisanom roku ne odgovore na zahtev tražioca za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.⁶⁸²

Pokretanje upravnog spora radi povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, regulisano je i odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Nekim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine nije propisana mogućnost žalbe, niti je propisano pravo na pokretanje upravnog spora. Zbog toga se postavlja pitanje da li to pravo postoji u situacijama koje se regulišu odredbama tih zakona ili ono ne postoji. Verovatno je najispravniji pristup da postoji jer je ustavnim odredbama propisano pravo na dvostепенost, odnosno višestепенost upravnih i sudskih postupaka.

⁶⁷⁹ *Ibidem*, član 24.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, član 28.

⁶⁸¹ *Ibidem*, član 27.

⁶⁸² *Ibidem*, član 22.

3. DOSTUPNOST INFORMACIJA KROZ PRIZMU ARHUSKE KONVENCIJE

„Arhuska konvencija je najambiciozniji poduhvat u smislu demokratizacije na polju životne sredine, pokrenut pod pokroviteljstvom Ujedinjenih Nacija. Njeno usvajanje je bilo ogroman korak napred u razvoju međunarodnog prava... Pristupivši principima Arhuske konvencije... države Istočne Evrope i Centralne Azije... jasno pokazuju da prava na polju životne sredine nisu rezervisana, kao luksuz, samo za bogate države... Moramo iskoristiti Svetski samit o održivom razvoju, sledeće godine, da ojačamo naš pristup pravu na polju životne sredine – ne samo u Evropi već u celom svetu.“

„Iako je ona regionalnog karaktera, značaj Arhuske konvencije je globalan. Ona predstavlja, bez sumnje, najimpresivniju razradu Desetog principa Deklaracije iz Rija u kome se naglašava potreba da građani učestvuju u bavljenju pitanjima iz oblasti životne sredine i da obezbedi pristup informacijama o životnoj sredini koje su u posedu javnih vlasti. Kao takva konvencija je do sada najambiciozniji poduhvat u domenu demokratizacije zaštite životne sredine pokrenut pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija.“

Kofi Anan

bivši Generalni sekretar Ujedinjenih nacija u periodu 1997.-2006.

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, koja je doneta u danskom gradu Arhusu 1998. godine, predstavlja razradu i ostvarenje prava na adekvatnu životnu sredinu kao osnovnog ljudskog prava. Ovim dokumentom se razrađuje pravo građana na pristup informacijama o zaštiti životne sredine koji su u posedu organa javne vlasti i njihovo pravo da učestvuju u rešavanju problema iz oblasti zaštite životne sredine. Odredbama ove Konvencije i njihovim sprovođenjem u praksu prelazi se na viši nivo u rešavanju ekoloških problema, a istovremeno i na viši nivo demokratizacije društva.

Odredbama ove Konvencije, utvrđuju se prava u vezi sa zaštitom životne sredine koja predstavljaju temelj za uključivanje građana u formiranje ekološke politike i strategije za zaštitu životne sredine. Pored toga njene odredbe obezbeđuju efikasniju i delotvorniju zaštitu životne sredine. Njena svrha i opravdanje se nalazi u ostvarivanju osnovnog cilja - zaštita životne sredine. Istovremeno njena svrha i opravdanje se pronalazi u opravdanju prava uopšte, a to je ostvarivanje individualne i grupne autonomije koja ne postoji korišćenjem drugih koncepata te se u tome ogleda njeno jedinstveno mesto u moralnom i legalnom argumentu.⁶⁸³ Radi se o pouzdanom osnovu za realizaciju osnovnih ljudskih prava i demokratskih postulata kojima se štite prava sadašnjih generacija, utvrđujući obaveze prema budućim generacijama. Odredbama Konvencije se definišu prava procesnog karaktera značajna za zaštitu životne sredine. U preambuli se konstatuje značaj adekvatne životne sredine za čovekov život i uživanje osnovnih ljudskih prava. Arhuska konvencija je jedini međunarodno-pravni akt kojim se razrađuje detaljnije pravo na životnu sredinu.⁶⁸⁴ Ostali akti ne sadrže detaljnu razradu ovog prava, već uglavnom samo segmente toga prava.

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine utvrđuje smernice za realizaciju održivog razvoja uz kvalitativan doprinos svih činilaca. Ona se nameće kao najznačajniji međunarodno-pravni akt iz ove oblasti, pretendujući da se njene odredbe u oblasti zaštite

⁶⁸³ *Merrills, J.G. Environmental protection and human rights: Conceptual analysis, in Boyle, A, & Anderson, M.R. Human rights approaches to environmental protection, Oxford, 1996, page 27.*

⁶⁸⁴ *Etinski, Rodoljub, Specific Features of Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 2/2013, str. 71-92.*

životne sredine bezrezervno poštuju na nacionalnom nivou. Ona sadrži odredbe koje ne potiru lokalne posebnosti već omogućuju njihovo detaljnije razmatranje budući da obuhvata opšte odredbe i izraze poput čista, zdrava, održiva ili zadovoljavajuća životna sredina.⁶⁸⁵ Njene odredbe usmeravaju na „zeleni put“, ukazujući da ništa nije važnije od očuvanja i zaštite životne sredine, kao svojevrsne „svete vrednosti“ koja se mora pozicionirati iznad privrednog rasta i tržišne ekonomije. Ona potvrđuje shvatanja da se sve društvene aktivnosti uključujući industrijske i ekonomske moraju prilagođavati zaštiti životne sredine kao osnovnoj vrednosti savremenog društva.

Odredbe ove konvencije impliciraju da se zaštita životne sredine, ali i ostvarenje održivog razvoja može postići samo uključivanjem i aktivnim učešćem svih društvenih činilaca u tim procesima, misleći pri tom prvenstveno na pojedince i njihovo učešće. Značajna uloga pripada i učešću grupacija, nevladinih organizacija usmerenih na ekološku problematiku. Pojedinci i grupe moraju aktivno koristiti pravo slobodnog pristupa informacijama radi delotvornije zaštite životne sredine.⁶⁸⁶ Odredbe ove Konvencije protežiraju uključivanje javnosti u ekološke procese i učestvovanje u odlučivanju čime se povećava kvalitet donetih odluka i njihova implementacija. Onaj ko je učestvovao u donošenju odluka, gubi bitan argument za njihovo osporavanje i izbegavanje primene, što se odnosi na grupacije i pojedince koji su u njih uključeni.⁶⁸⁷ Pored toga onaj ko učestvuje u odlučivanju svesrdno se zalaže i nastoji svojim postupcima opravdati donete odluke.

Kako bi efekat učešća javnosti u ekološkom odlučivanju bio pozitivan, pre svega za javnost, ali i za ostale činioce ekoloških procesa, poželjno je da javnost ima saznanja o onome šta je predmet odlučivanja. Saznanja o ekološkim odlukama i mogućnostima da se u njihovom donošenju učestvuje, najpotpunije se realizuju slobodnim pristupom informacijama o zaštiti životne sredine. Isto tako, u jednakoj meri je poželjan i visok nivo svesti o problemima i ciljevima koji se planiraju realizovati na polju zaštite životne

⁶⁸⁵ Cullet, Philippe, *Definition on a environmental right in a human rights context*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.ielrc.org/content/a9502.pdf>, stranica posećena 14.10.2015. godine.

⁶⁸⁶ Cameron, James, *Access to environmental justice and procedural rights in international instruments*, in Boyle, A, & Anderson M.A, *Human rights approaches to environmental protection*, Oxford, 1997, str. 137-151.

⁶⁸⁷ *Ibidem*

sredine. Svest o problemu obezbeđuje aktivno učešće u rešavanju tih problema ili njihovom predupređivanju. Ona je neizostavan segment participacije pojedinca ili grupacija. Činjenica je da stvarniji, fleksibilniji i kontekstualno senzitivniji pristup pravu životne sredine omogućuje participacija nego materijalno pravna definicija.⁶⁸⁸ Samo svestan građanin može biti društveno odgovoran i zainteresovan za rešavanje postojećih problema i unapređivanje sadašnjeg stanja. Svest o potrebi zaštite životne sredine, kod pojedinaca i kod društvenih grupa se budi i razvija dostavljanjem informacija o problematici i modalitetima prevazilaženja postojećih ekoloških problema. Informacije imaju ključnu ulogu u tom procesu, ali za postizanje zadovoljavajućih rezultata, neophodno je pored informisanosti i odgovarajuće obrazovanje. Ova dva segmenta nema potrebe razdvajati, niti se oni mogu kvalitetno razdvojiti. Oni najbolje rezultate iskazuju kad se koriste zajedno.

Nužno je da javnost bude u potpunosti, pravovremeno i objektivno informisana o ekološkim pitanjima. Time se razvija i podiže svest o ekološkoj problematici i nužnosti preduzimanja ekoloških aktivnosti. Svest se jača i može jačati ne samo kod stanovništva, već i kod onih koji odlučuju u državnim institucijama, zbog čega je neophodno primenjivati odredbe Konvencije. Potpisnice Konvencije su se obavezale da će osigurati slobodan pristup informacijama, odnosno da se informacije vezane za životnu sredinu učine raspoloživim javnosti u okviru nacionalnog zakonodavstva.⁶⁸⁹ Države potpisnice imaju obavezu da nacionalna zakonodavstva prilagode odredbama konvencije i omogućće nesmetan pristup ekološkim informacijama. Pristup ekološkim informacijama doprinosi osveščivanju ili figurativno govoreći prosvetljenju svih činilaca ekoloških procesa. Time se omoguććava uključivanje građana u donošenje odluka o zaštiti životne sredine i sprovođenju donetih odluka.

Arhuska konvencija daje najveći doprinos na polju dostupnosti ekoloških informacija u posedu organa javne vlasti. Njen značaj je izražen i izvan tog prepoznatljivog segmenta, a ogleda se na širokom prostoru ljudskih prava i međunarodne zaštite životne sredine. Odredbe ove konvencije iniciraju i stimulišu pojedince na aktivnu

⁶⁸⁸ Prakash, Sanjeev, *The right to the environment, Emerging implications in theory and praxis, Netherlands Quartely of Human Rights*, no. 4/1995, page 425.

⁶⁸⁹ Lilić, Stevan, Drenovak, Marija, *Ekološko pravo*, op. cit. str. 99.

zaštitu životne sredine na način da preduzimaju najrazličitije aktivnosti zaštite, uz istovremeni podstrek, upozorenje i ukazivanje organima javne vlasti da čine to isto, te da svojim aktima i postupcima to omogućе neformalnim grupacijama. Na osnovu Arhuske konvencije uspostavljeni su postupci kontrole poštovanja ugovora iz oblasti zaštite prirode i ugovora iz oblasti ljudskih prava.⁶⁹⁰ Tim postupcima se obezbeđuje delotvornija zaštita životne sredine jer se omogućuje primena više ljudskih prava fokusiranih na njenu zaštitu radi zaštite ljudskog zdravlja i života. Ti postupci imaju za cilj utvrđivanje činjenica značajnih za procese zaštite, a njihova vrednost se ogleda u povećanju delotvornosti pravnih propisa i demokratizaciji međunarodne saradnje u ovoj oblasti.⁶⁹¹

Arhuska konvencija je koncipirana od preambule sa 24 pasusa, kojima se utvrđuju namere i razlozi donošenja, ciljevi koji se žele postići i konstatacija o stanju životne sredine i potrebi jačanja procesa njene zaštite. Posle toga sledi glavni deo Konvencije od 22 člana i dva aneksa. Prvi aneks se odnosi na spisak aktivnosti pomenutih u članu 6. Konvencije, a drugi koji se odnosi na arbitražu. Odredbe Konvencije se mogu svrstati u nekoliko grupa. Prvu čine uvodna tri člana koji su opšteg karaktera, a odnose se na ciljeve, definicije i opšte odredbe. Drugu čine odredbe o dostupnosti informacija o životnoj sredini, učešću javnosti u donošenju ekoloških odluka i pravo na pravnu zaštitu. Sledeća grupacija odredbi, počevši od člana 10. zaključno sa poslednjim 22. članom su odredbe tehničkog karaktera kojima se regulišu pitanja sastanaka strana potpisnica,⁶⁹² pitanja prava glasa,⁶⁹³ rešavanja eventualnih sporova,⁶⁹⁴ i pitanja ratifikacije, prihvatanja, odobravanja i prisupanja Konvenciji.⁶⁹⁵ Aneksima se daje spisak aktivnosti pomenutih u članu 6. stav 1(a),⁶⁹⁶ i reguliše pitanje arbitraže.⁶⁹⁷

⁶⁹⁰ Etinski, Rodoljub, *Međunarodni postupci koje pokreće pojedinac radi zaštite životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 2, Novi Sad, 2015, str. 431.

⁶⁹¹ *Ibidem*

⁶⁹² Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, član 10.

⁶⁹³ *Ibidem*, član 11.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, član 16.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, član 19.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, aneks I

⁶⁹⁷ *Ibidem*, aneks II

Prema odredbi člana 2. tačka 3. Konvencije, informacija o životnoj sredini je svaka informacija u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku o stanju elemenata životne sredine, o faktorima kao što su supstance, energija, buka i zračenje, te o aktivnostima ili merama uključujući pravne mere, te informacije o stanju zdravlja i bezbednosti ljudi, uslovima života ljudi, kulturnim spomenicima i građevinama ukoliko na njih utiču ili mogu uticati stanja elemenata životne sredine. Definicija pojma „životna sredina“ nije data odredbama Konvencije, ali se može sa sigurnošću izvesti upravo iz definicije „informacije o životnoj sredini“. Odredbom Arhuske konvencije kojom su date definicije, napravljena je razlika između javnosti i zainteresovane javnosti,⁶⁹⁸ verovatno želeći naglasiti kako je zainteresovana javnost sa većim stepenom potrebe i želje da učestvuje u ekološkim procesima. Osim toga želelo se ukazati da zainteresovana javnost ima veći interes za pristup informacijama, učešću u odlučivanju i pravu na pristup pravosuđu. Prema definiciji „javnost“ podrazumeva jedno ili više fizičkih i pravnih lica, ali i udruženja, organizacija ili grupa shodno odredbama nacionalnog zakonodavstva. Pod „zainteresovanom javnosti“ se misli na javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena, ili ima interes u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine. Prema ovoj Konvenciji to su i nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine, a ispunjavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvima. Uvrščivanjem nevladinih organizacija u krug zainteresovane javnosti predstavlja značajnu novinu i hrabar korak unapred ka ostvarenju prava na adekvatnu životnu sredinu. Svakako da će organizovana grupacija mnogo delotvornije uticati na organe javne vlasti nego pojedinac. Ti kolektiviteti će lakše pronaći konekciju do organa vlasti i jednostavnije izdejstvovati pristup informacijama od javnog značaja. Istovremeno, njima je lakše da ostvare učešće u procesu odlučivanja o ekološkim pitanjima i da pristupe pravosuđu u slučaju povrede prava. Uvrščivanje nevladinog sektora u odredbe ove Konvencije, proširivanjem na taj način kruga zainteresovane javnosti, predstavlja napredak sa značajnim potencijalom za poboljšanje i efikasniju zaštitu životne sredine. Nevladinom sektoru je ovom odredbom obezbeđena uloga legitimnog učesnika ekoloških procesa, kojom na neki način postaje saradnik organa vlasti u rešavanju ekoloških pitanja.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, član 2. tačke 3. i 4.

Odredbama Konvencije grupisanim u članovima od četvrtog, zaključno sa devetim, reguliše se dostupnost informacija o životnoj sredini,⁶⁹⁹ učešće javnosti u ekološkom odlučivanju⁷⁰⁰ i pristup pravosuđu usled povrede ovih prava.⁷⁰¹ U tim odredbama je sadržana sama srž, temelje ove Konvencije, ono što je razlikuje od drugih sličnih dokumenata. Ovim odredbama se ustanovljavaju pravo na adekvatnu životnu sredinu. Počevši od desetog pa zaključno sa poslednjim dvadesetdrugim članom, su odredbe tehničkog karaktera i tiču se funkcionisanja i primene Konvencije. Te odredbe uređuju pitanja poput onoga ko ima pravo glasa, sastanaka strana potpisnica i potpisivanje Konvencije. Nakon završnih odredbi slede dva aneksa koji su sastavni deo Konvencije. Maja meseca 2005.godine, usvojene su izmene i dopune Arhuske konvencije, kojima se propisuju obaveze učešća javnosti u odlučivanju u postupcima donošenjima odluka vezano za genetski modifikovane organizme, putem takozvanog GMO amandmana, koji još nije stupio na snagu. Da bi amandman, odnosno izmene i dopune stupile na snagu potrebno je da ih ratifikuje tri četvrtine stranaka potpisnica Konvencije.

3.1. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ARHUSKE KONVENCIJE

U okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu,⁷⁰² na četvrtoj ministarskoj konferenciji „Životna sredina za Evropu“, doneta je u danskom gradu Aarhusu 25. juna 1998. godine, Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Karakteristično je da su u njenom donošenju učestvovali i predstavnici nevladinih organizacija, koji su dali svoj doprinos i dodatni kvalitet. Oni su mogli učestvovati u raspravama i lobirati za svoje stavove

⁶⁹⁹ *Ibidem*, član 4. i član 5.

⁷⁰⁰ *Ibidem*, članovi 6, 7. i 8.

⁷⁰¹ *Ibidem*, član 9.

⁷⁰² UNECE - The United Nations Economic Commission for Europe -Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu, koja je osnovana 1947.godine, kao jedna od pet regionalnih komisija. Pored nje to su Ekonomska komisija za Afriku, Ekonomska komisija za Aziju i Pacifik, Ekonomska komisija za Latinsku Ameriku i Karibe, kao i Ekonomska komisija za Zapadnu Aziju, Za više informacija posetiti internet stranu: <http://www.unece.org/mission.html>, stranici pristupljeno 17.04.2015. godine.

kod predstavnika delegacija država.⁷⁰³ Konvencija je stupila na snagu 30. oktobra 2001. godine, nakon prikupljenih ratifikacija. Arhuska konvencija ima 47 potpisnica, i to ne samo države, iako se prevashodno one u pitanju. Konvencijom se utvrđuju osnovna prava u vezi sa zaštitom životne sredine kojima se obezbeđuje efikasna i uspešna zaštita.

Ova Konvencija predstavlja osnov za uključivanje najširih slojeva građana u procese zaštite životne sredine. Građanima se obezbeđuje pristup relevantnim informacijama iz ove oblasti. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a ekološke informacije jesu iz te kategorije, omogućava upoznavanje stanovništva sa ekološkim problemima i aktivnostima koje vlasti preduzimaju za njihovo prevazilaženje. Posedovanjem ekoloških informacija otvaraju se vrata građanima da uđu u proces donošenja odluka o ekološkim pitanjima. Time građani postaju faktor koji odlučuje o pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine.

Koncept informisanja građana i njihovo učestvovanje u odlučivanju o ekološkim pitanjima, najpotupnije se razrađuje i omogućava odredbama Arhuske konvencije. Začeci ovakvog koncepta u rešavanju ekoloških problema su nešto starijeg datuma, ali su puni zamah dobili tek odredbama ove Konvencije. Proces je započet donošenjem načela, odnosno principa iz Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju. Prevashodno se tu misli na princip 10,⁷⁰⁴ kojim se između ostalog navodi da se pitanja zaštite životne sredine najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou.

Jedna od bitnih karakteristika Konvencije, kao što je već naglašeno, jeste da pravi razliku između „javnosti“ i „zainteresovane javnosti“. Pod pojmom „javnosti“ se podrazumevaju jedno ili više fizičkih i pravnih lica, udruženja, organizacije ili grupe, a „zainteresovana javnost“ jeste javnost koja je ugrožena ili će to biti, odnosno ima interes za donošenje odluka u oblasti životne sredine.⁷⁰⁵ Ova razlika je značajna jer nasuprot „javnosti“ kojoj pripada pravo na pristup informacijama o zaštiti životne sredine, „zainteresovanoj

⁷⁰³ Kravchenko, Svitlana, *The Aarhus Convention and the Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, Colorado Journal of International environmental Law and Policy, no. 1, 2007, page 8.

⁷⁰⁴ Princip 10. Rio deklaracije o životnoj sredini i razvoju koji glasi: „Pitanja iz oblasti zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac će imati odgovarajući pristup zvaničnim informacijama o životnoj sredini koje poseduju vlasti odnosno države, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici, kao i mogućnost da učestvuje u procesu donošenja odluka. Države moraju da olakšaju i podstiču razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu lako dostupne. Moraju da obezbede efikasan pristup pravnim i administrativnim postupcima, uključujući i nadoknadu štete i pravni lek.“

⁷⁰⁵ Etinski, Rodoljub, *Međunarodni postupci koje pokreće pojedinac radi zaštite životne sredine*, op. cit. str. 439.

javnosti“ pripada pravo na učešće u donošenju odluka, o davanju dozvola za preduzimanje aktivnosti navedenih u aneksu 1. Konvencije.⁷⁰⁶

U uvodnom delu Arhuske konvencije,⁷⁰⁷ vrši se pozivanje na akte koji su od značaja za pristup ekološkim informacijama i za učešće javnosti u donošenju odluka u pitanjima zaštite životne sredine. Takođe, u uvodnom delu konvencije,⁷⁰⁸ se kao jedan od njenih osnovnih ciljeva utvrđuje uspostavljanje odgovornosti i transparentnosti kod donošenja ekoloških odluka uz odgovarajuću podršku javnosti. Konvencijom je prepoznata potreba javnosti da bude informisana⁷⁰⁹ o potrebama i mogućnostima učešća u ekološkim odlukama, kao i značaj i uloga koju imaju pojedinci, ali i nevladine organizacije u ovom sektoru.⁷¹⁰ Jedan od ne tako eksponiranih razloga za njeno donošenje, ali razlog koje je izuzetno značajan u postupku zaštite životne sredine jeste promocija značaja i uloge obrazovanja u procesima zaštite životne sredine.⁷¹¹ Zbog problema i poteškoća koji se gomilaju u vezi sa uništenjem ili oštećenjem životne sredine i neophodnosti njene zaštite, kao neminovnost se nameće odgovarajuće ekološko obrazovanje.

Jedan od važnijih razloga za donošenje Konvencije, pored obezbeđivanja i omogućavanja građanima da lakše pristupaju ekološkim informacijama i obezbeđivanja učešća javnosti u procesima odlučivanja u pitanjima zaštite životne sredine, jeste upravo omogućavanje ostvarivanja ta dva zagantovana prava, odnosno sudska zaštita tih utvrđenih

⁷⁰⁶ *Ibidem*

⁷⁰⁷ *Uvodni deo Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine počinje podsećanjima na dokumente koji su mu prethodili, a to podsećanje započinje sledećim tekstem: Strane ove konvencije, Podsećajući na 1. princip Stokholmske deklaracije o čovekovoj sredini, Takođe podsećajući na 10. princip Deklaracije o životnoj sredini i razvoju iz Rija (1992), Podsećajući dalje na rezoluciju Generalne skupštine 37/7 od 28. oktobra 1982. o Svetskoj povelji za prirodu i 45/94 od 14. decembra 1990. o potrebi obezbeđivanja zdrave životne sredine za dobrobit pojedinaca, Podsećajući na Evropsku povelju o životnoj sredini i zdravlju usvojenoj na Prvoj evropskoj konferenciji o životnoj sredini i zdravlju Svetske zdravstvene organizacije u Frankfurtu na Majni, u Nemačkoj, 8. decembra 1989, Potvrđujući potrebu za zaštitom, očuvanjem i unapređivanjem stanja životne sredine i obezbeđivanjem održivog i za životnu sredinu prihvatljivog razvoja..*

⁷⁰⁸ *Ibidem, deseti pasus „U cilju unapređenja odgovornosti i transparentnosti u donošenju odluka i jačanju podrške javnosti odlukama i pitanjima životne sredine,“*

⁷⁰⁹ *Ibidem, dvanaesti pasus „Uviđajući potrebu javnosti da bude informisana o procedurama za učešće u donošenju odluka u pitanjima životne sredine, da ima slobodan pristup tom postupku i da poznaje način korišćenja tih postupaka,“*

⁷¹⁰ *Ibidem, trinaesti pasusu „Uviđajući dalji značaj odgovarajućih uloga koje mogu imati građani, pojedinci, nevladine organizacije i privatni sektor u zaštiti životne sredine,“*

⁷¹¹ *Ibidem, četrnaesti pasusu „U želji da promovišu obrazovanje u oblasti životne sredine u cilju unapređivanje razumevanja životne sredine i održivog razvoja, i da podstakne svest šire javnosti i njeno učešće u donošenju odluka koje se odnose na životnu sredinu i održivi razvoj,“*

prava. Obaveze da se omogući sudska zaštita utvrđenih prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje se odnose na životnu sredinu i prava na učestvovanje javnosti u donošenju ekoloških odluka, odnosno regulisanje tih prava nametnuto je pred Arhusku konvenciju kao razlozi za njeno donošenje. U uvodnom delu Konvencije, u osamnaestom pasusu,⁷¹² ističe se kako su potrebni efikasni sudski mehanizmi koji će biti dostupni javnosti i organizacijama, a kojima će se štititi njihovi legitimni interesi i primena zakona, misleći pri tom na interese zaštite životne sredine.

Izuzetno bitni razlozi za donošenje Arhuske konvencije, koji se mogu podvesti pod razlog omogućavanja pristupa informacijama o zaštiti životne sredine, jesu obezbeđivanje informacija svim potrošačima o svojstvima proizvoda,⁷¹³ ali i ukazivanje da se javnosti omogući pristup informacijama o zaštiti životne sredine koristeći postojeće i buduće tehnologije. To je istaknuto u petnaestom pasusu uvodnog dela Konvencije koji naglašava značaj korišćenja medija, a posebno elektronskih, kao i svih drugih postojećih ili budućih formi komunikacije.

U red važnijih, ali ne mnogo isticanih razloga za donošenje Arhuske konvencije, može se navesti nastojanje da se omogući veće učešće javnosti u donošenju odluka vezanih za genetski modifikovane organizme. Ovaj razlog se generalno gledano može svrstati u grupu razloga vezanih za omogućavanje ili povećanje transparentnosti u vezi sa zaštitom životne sredine. Taj razlog je vezan za transparentnost ekoloških informacija iako se odnosi na stvaranje uslova da se javnosti omogući učestvovanje u donošenju odluka od značaja za zaštitu životne sredine. Kako postoji još uvek nedovoljno ispitana opasnost od stvaranja genetski modifikovanih organizama i njihovog puštanja u životnu sredinu,⁷¹⁴ postojala je i još uvek postoji potreba da se ta tematika reguliše na transparentan način uz potpuno, objektivno i argumentovano informisanje javnosti. Uporedo s tim, potrebno je da se javnosti omogući učestvovanje u donošenju odluka vezanih za sva pitanja iz ove oblasti.

⁷¹² *Ibidem*, osamnaesti pasusu „Posebno da efikasni sudski mehanizmi budu dostupni javnosti, uključujući organizacije, a u cilju zaštite njihovih legitimnih interesa i primene zakona,“

⁷¹³ *Ibidem*, devetnaesti pasus „Imajući u vidu važnost da potrošači imaju obezbeđene adekvatne informacije o proizvodima, kako bi bili u mogućnosti da naprave izbor koji je u skladu sa zahtevima zaštite životne sredine,“

⁷¹⁴ *Ibidem*, dvadeseti pasus „Uviđajući zabrinutost javnosti zbog namernog puštanja genetički modifikovanih organizama u životnu sredinu i potrebe za većom transparentnošću i većim učešćem javnosti u donošenju odluka u ovoj oblasti.“

Razlozi za donošenje Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, su višestruki ali se mogu svesti na onaj osnovni, a to je adekvatnija i potpunija zaštita životne sredine. Pitanje informisanja nalazi se u središtu izazova zaštite životne sredine i zbog toga se informacijska praznina i neizvesnost koju prouzrokuje odsustvo informacija mora izbeći. Najpotpunije se izbegava upravo obezbeđivanjem pristupa informacijama jer to daje posebnu šansu u području zaštite životne sredine i povezanih ljudskih prava.⁷¹⁵ Pre donošenja ove Konvencije, postojao je veći broj međunarodno-pravnih akata koji regulišu ovu oblast, ali oni to nisu činili na sveobuhvatan način.

Evidentna je potreba da se usled alarmantnog stanja životne sredine preduzmu obuhvatne mere zaštite, te da se u procese zaštite uključe sve raspoložive snage, prvenstveno građani. Iako je od ranije postojala određena svest o tome, ona je tek odredbama ove Konvencije kanalisana i usmerena ka ostvarivanju željenog cilja - zaštititi životne sredine. U procese zaštite su uključeni pojedinci inkorporirajući veći broj osnovnih ljudskih prava što daje novi kvalitet i dodatnu snagu ovom aktu. Arhuska konvencija podržava blisku vezu između ljudskih prava i zaštite životne sredine.⁷¹⁶ Sve ovo navodi na zaključak da je bitan razlog njenog donošenja otelotvorenje koncepta adekvatne životne sredine, koji je već izvesno vreme egzistirao, ali je punu potvrdu i smisao dobio tek stupanjem na snagu ove Konvencije.

3.2. ZNAČAJ ARHUSKE KONVENCIJE

Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ima izuzetan značaj za zaštitu životne sredine, sa tendencijom povećanja tog značaja. Ovakav zaključak je baziran na sadržini njenih odredbi, na načinu kako njene odredbe tretiraju životnu sredinu i njenu zaštitu, a ponajviše na uticaju

⁷¹⁵ Esty, Daniel, *Environmental protection in the information age*, Yale Law School, Public Law & Legal Theory Research Paper series, R.P. no. 58, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.papers.ssrn.com/abstract=429580>, stranica posećea 14.10.2015. godine.

⁷¹⁶ Mason, Michael, *Information Disclosure and Environmental Rights; The Arhus Convention*, *Global Environmental Politics* 10:3, 2010, page 16.

koji ostvaruje na građane i organe javne vlasti. Na njenim odredbama se učvršćuje i dalje razvija započeti koncept zaštite životne sredine koji podrazumeva učešće javnosti. Posredstvom odredbi ove Konvencije omogućava se javnosti lakši pristup većini ekoloških informacija. Pored toga, javnosti se omogućava učestvovanje u donošenju ekoloških odluka, ali i mogućnost da se realizacija ova dva prava obezbedi sudskom zaštitom. Informacije o životnoj sredini se prenose svim medijima, bez obzira na njihovu vrstu i bez obzira na aspekt životne sredine jer organi javne vlasti treba da objave sve informacije o životnoj sredini i njenoj zaštiti bez dokazivanja interesa onoga ko traži informacije.⁷¹⁷

Omogućavanje javnosti da pristupi informacijama od javnog značaja, da učestvuje u donošenju odluka od značaja za zaštitu životne sredine i da zaštitu ova dva prava zatraži u sudskom postupku, uz obezbeđivanje ekonomskih pretpostavki za bezbrižan život, predstavlja srž prava na adekvatnu životnu sredinu kao ljudskog prava novije generacije. Pravo na adekvatnu životnu sredinu nije bilo moguće efikasno realizovati pre donošenja Arhuske konvencije jer su pređašnji međunarodno-pravni ekološki dokumenti sadržavali isključivo obaveze koje su države imale jedne prema drugima. Oni nisu sadržavali odredbe o obavezama koje države imaju prema svojim građanima. Ovom Konvencijom su predviđeni unutrašnji postupci pravne zaštite prava na informisanje i prava javnosti na učestvovanje u odlučivanju iz oblasti zaštite životne sredine.⁷¹⁸ Oni su predviđeni članom 9. Konvencije.

Arhuska konvencija predstavlja svojevrsnu prekretnicu kod međunarodno-pravnih akata uopšte, a posebno onih usmerenih na zaštitu životne sredine jer propisuju obaveze ne samo među državama, već i obaveze države prema sopstvenoj javnosti. Obaveze su usmerene na to da država omogući građanima potpuno i objektivno informisanje o pitanjima zaštite životne sredine. Osnovni cilj njenog donošenja je obezbeđivanje učešća javnosti u procesima donošenja odluka važnih za životnu sredinu, kao i ostvarivanje načela javnosti, transparentnosti i pravne države.⁷¹⁹ Kroz ostvarivanje tih ciljeva obezbeđuje se zaštita prava svakog pojedinca da ima pristup informacijama od javnog značaja koji su u posedu organa

⁷¹⁷ *Wilhem Mecklenburg v. Kreis Pinneberg*, C-321/96, ECHR I-3809, *Obrazloženje presude Evropskog suda pravde, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp98/cp9838en.htm>, stranici pristupljeno 14.09.2015. godine.*

⁷¹⁸ *Etinski, Rodoljub, Međunarodni postupci koje pokreće pojedinac radi zaštite životne sredine, op. cit. str. 439.*

⁷¹⁹ *Gračan, Danijela, Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godina 47, broj 1, Split, 2010., str. 177.*

javne vlasti. Pojedincima se ta prava omogućavaju primenom odredbi Konvencije. Bitno je da odredbe o dostupnosti ekoloških informacija sadrže i drugi zakonski i podzakonski akti iz oblasti zaštite životne sredine jer se odredbama Konvencije propisuje obaveza država potpisnica na obezbeđivanje sklada njihovih nacionalnih propisa sa odredbama Konvencije.⁷²⁰

Odredbama Arhuske konvencije, primarno se štiti životna sredina. Taj proces zaštite neumitno uključuje građane, dajući im odgovarajuća prava i mogućnosti. Istovremeno sa dobijenim pravima, građani preuzimaju odgovornosti za njeno očuvanje i zaštitu. Usled toga može se potpuno argumentovano tvrditi kako Konvencija predstavlja instrument zaštite životne sredine, a istovremeno važan instrument promovisanja i razvoja demokratije. Odredbama Konvencije, pojedinac je predstavljen i postavljen kao centar sistema zaštite životne sredine i prava na prisutp informacijama od javnog značaja.

Pojedincu je obezbeđeno učestvovanje u donošenju ekoloških odluka i pristupa sudskim instancama kod povrede prava na pristup ekološkim informacijama. Ona doprinosi globalnoj promociji prava na pristup informacijama i globalnoj zaštiti životne sredine, iako je prilikom donošenja po obuhvatu i pristupu imala regionalni karakter i regionalne ciljeve. Njeni potpisnici su zemlje regiona Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu,⁷²¹ ali je na Četvrtom sastanku strana Konvencije održanom u moldavskom gradu Kišnjevju tokom 2011. godine, odlučeno da se omogući pristupanje stranaka izvan ovoga regiona. Da bi države izvan regiona Ekonomske komisije UN za Evropu pristupile Konvenciji, potrebno je da dobiju odobrenje strana potpisnica.

Dobrobit od usvajanja Arhuske konvencije imaju prevashodno građani. Zaštita životne sredine je od značaja za fizičku, mentalnu i društvenu dobrobit čoveka, za njegovo dostojanstvo i uživanje osnovnih ljudskih prava.⁷²² Dobrobit se manifestuje i na strani država potpisnica jer implementacija njenih odredbi povećava njihov demokratski nivo. To posebno

⁷²⁰ *ibidem*

⁷²¹ *The fourth session of the Meeting of the Parties Chisinau, Republic of Moldavia, 2011. Na Četvrtom sastanku potpisnica konvencije održanom u Moldaviji, u periodu od 29.06.-01.07.2011. godine, razmatrano je pristupanje država izvan regiona Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, kom prilikom je odlučeno da se dozvoljava pristupanje država izvan UNECE regiona, ali samo uz odobrenje država potpisnica. Za više ifnormacija pogledati internet stranicu: <http://www.unece.org/env/pp/mop4.html>, stranici pristupljeno 20.04.2015. godine.*

⁷²² *Vukasović, Vid, Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu; Međunarodni problemi, broj 55, 2003, str. 91.*

važi za države u tranziciji. Izvesno je, da se još uvek ne mogu realno sagledati sve dobrobiti koje obezbeđuje njena primena na polju zaštite životne sredine. Njene odredbe omogućavaju pristup ekološkim informacijama kao informacijama od posebnog značaja za pojedinca, ali istovremeno i za društvenu zajednicu. Od tih informacija zavisi kvalitet života sadašnjih, a naročito budućih generacija. Iz tih razloga pristup ekološkim informacijama i aktivnosti zaštite životne sredine bi se po značaju mogle donekle uporediti sa opasnim aktivnostima. Evropski sud za ljudska prava je u jednom predmetu zauzeo stav, da kad su u pitanju opasne aktivnosti, javni pristup jasnim i potpunim informacijama se smatra jednim od osnovnih ljudskih prava u Evropi.⁷²³ U obrazloženju presude, pored ostalog vrši se pozivanje na Rezoluciju 1087, uz konstataciju kako ona potvrđuje da pravo na pristup ekološkim informacijama ne sme biti ograničeno rizicima koji su u vezi sa korišćenje nuklearne energije u mirnodobske svrhe.⁷²⁴

Uticao i pozitivna uloga Arhuske konvencije su izraženi na polju demokratizacije društva usled stvaranja uslova za širenje određenih sloboda, prevashodno u domenu informisanja pojedinaca. Omogućavanje i širenje sloboda nije ograničeno samo na pravo slobodnog informisanja, već i na druga dva lična prava; prava na učešće u odlučivanju i prava na pristup pravosuđu, tj. prava na pravnu zaštitu.

Odredbama ovog međunarodno-pravnog akta, obezbeđuje se demokratski pristup u oblasti zaštite životne sredine, te se priznaje i štiti altruistička potreba čoveka da se stara o svojoj životnoj sredini.⁷²⁵ Konvencija predstavlja pozitivan iskorak u pravcu adekvatnije zaštite i očuvanja životne sredine. Primenom njenih odredbi, obezbeđuju se veća prava građanima i nevladinim organizacijama na polju zaštite životne sredine čime se prevashodno doprinosi efikasnijoj i potpunijoj zaštiti životne sredine.

⁷²³ *Onerildiz v. Turkey, Application no. 48939/99, 30. novembar 2004, obrazloženje presude Evropskog suda za ljudska prava, op. cit.*

⁷²⁴ *Ibidem*

⁷²⁵ *Etinski, Rodoljub, Neposredna primena člana 9. stav 3. Arhuske Konvencije u pravnom poretku Republike Srbije, Strani pravni život, broj 3, Beograd, 2013, str. 42.*

. 3.3. DOGAĐAJI I DOKUMENTI PRETEČE ARHUSKE KOVNENCIJE

Arhuska konvencija predstavlja novu vrstu sporazuma o životnoj sredini kojim se povezuju prava na životnu sredinu i ljudska prava.⁷²⁶ Ta povezanost se ispoljava u svom punom obimu kroz odredbe ovog akta, i upravo iz tog razloga, naravno pored obuhvatnosti njenih odredbi, ona postavlja temelje nove ere u regulisanju pravne zaštite životne sredine. U sumraku dvadesetog veka pojavila se potreba, ali i želja za potpunijom i delotvornijom zaštitom životne sredine, koja bi podrazumevala i zahtevala veći angažman i ulogu pojedinaca. Uvidelo se da je za tako nešto potreban pravni osnov. To je iniciralo donošenje međunarodno-pravnog akta koji uređuje pitanje zaštite životne sredine u skladu sa konceptom prava na adekvatnu životnu sredinu koji je tada bio u povoju. U tom periodu je zaživelo pravo na zdravu životnu sredinu bazirano na zdravstvenom aspektu zaštite, sa izraženom potrebom za sadržinskim i konceptualnim uobličavanjem ka pravu na odgovarajuću životnu sredinu. Pojedinačne iskre koje su u tom periodu samo varničile, brzo su prerasle u plamen kompleksnijeg, sadržinski potpunijeg ljudskog prava nakon donošenja Arhuske konvencije, upravo zahvaljujući njenim odredbama.

Dostupnost informacija omogućava prepoznatljivost pojedinaca kao aktivnih učesnika zaštite životne sredine sa mogućnosti učešća u odlučivanju. To je osnovna razlika u odnosu na pravo na zdravu životnu sredinu. Ranije su ta dva pojma predstavljali sinonime, odnosno označavali su isto pravo. Vremenom se takvo shvatanje menja na način da se vrši distinkcija između tih pojmova, jer oni počinju označavati različita, iako veoma slična prava. Pravo na adekvatnu životnu sredinu inkorporira više ljudskih prava prepoznajući blisku vezu između ljudskih prava i zaštite životne sredine. Cilj je doprineti pravu svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija da živi u životnoj sredini koja obezbeđuje zdravlje i blagostanje.⁷²⁷ Od 1992. godine, kad se prvi put pominje pravo na adekvatnu životnu sredinu, ono se povezuje

⁷²⁶ Bogdanović, Slavko, Gucić, Mirjana, Vodič kroz propise o učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006. str. 12.

⁷²⁷ Mason, Michael, *Information Disclosure and Environmental Rights*; op. cit. page 16.

sa ljudskim pravima jer se u Deklaraciji naglašava da je pravo na adekvatnu životnu sredinu jedno od ljudskih prava treće generacije.⁷²⁸ Značajnu ulogu u procesima nastanka prava na adekvatnu životnu sredinu i stvaranju uslova za donošenje Arhuske konvencije, kao što je već navedeno, ima Evropska unija. Ona je Četvrtim akcionim programom,⁷²⁹ pored osnivanja Evropske agencije za zaštitu životne sredine, utvrdila zajedničku ekološku politiku koja podrazumeva i aktivno uključivanje javnosti. Petim akcionim programom Evropske unije,⁷³⁰ utvrđuje se da je politika zaštite životne sredine bazirana na načelu održivog razvoja i obezbeđivanja pravovremenog ekološkog informisanja javnosti.

U vezi sa međunarodno-pravnim dokumentima koji prethode Arhuskoj konvenciji, a kojima se reguliše oblast koja je predmet ove Konvencije, nemoguće je zaobići Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime, koja je usvojena u Njujorku 1992. godine.⁷³¹ Prema odredbama ove konvencije, države moraju garantovati pristup javnosti informacijama vezanim za klimatske promene i omogućiti učešće javnosti u rešavanju problema promene klime. Iste godine usvojena je u Rio de Ženeiru, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti,⁷³² koja predviđa da države dozvoljavaju učešće javnosti u postupcima procene uticaja na životnu sredinu projekata koji mogu imati negativne efekte na biološku raznovrsnost. Pored navedenih međunarodno-pravnih akata, ističe se Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu,⁷³³ doneta od strane UNECE-a, kojom se propisuje obavezno sprovođenje postupaka za procenu uticaja na životnu sredinu u kojima će biti obezbeđeno učešće javnosti. I neki drugi međunarodno-pravni dokumenti sadrže odredbe o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, ili o

⁷²⁸ Vukasović, Vid, *Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu, Međunarodni problemi, broj 1, Beograd, 2003, str. 89.*

⁷²⁹ *EU Environmental issues and policies guidelines – the fourth Action Programmes, p. 7-8, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.ueapme.com/businesssupport%20II/Training%20Tools/Confartigianato/Environment/EU%20Environmental%20Guide.pdf>, stranica posećena 22.05.2015. godine.*

⁷³⁰ *Ibidem, page 8-9.*

⁷³¹ *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, broj 2/97).*

⁷³² *Convention on biological diversity, Rio de Janeiro, 05.06.1992, za više informacija posetiti internet stranicu <http://legal.un.org/avl/ha/cpbcbd/cpbcbd.html>, stranica posećena 22.05.2015. godine.*

⁷³³ *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo 1991, za više informacija posetiti internet stranicu http://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html, stranica posećena 22.05.2015. godine.*

učešću građana u ekološkim procesima. Međutim, ti dokumenti su imali neuporedivo manji uticaj na Arhusku konvenciju. Takođe, primetno je da prava koja se tim drugim međunarodno-pravnim dokumentima konstituišu, užeg su značaja za razliku od prava uspostavljenih napred navedenim aktima.

Neku vrstu preteče ove Konvencije predstavlja Severnoamerički sporazum o saradnji u oblasti zaštite životne sredine, koji je 1993. godine, zaključen između Meksika, SAD i Kanade, koji je stupio na snagu 1. januara 1994. godine, istovremeno kad i Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini.⁷³⁴ Taj Sporazum između ostalog predviđa obaveznu arbitražu ukoliko jedna ugovorna strana smatra da druga ne sprovodi propise o zaštiti životne sredine.

Iz analize sprovedene u prethodnim pasusima, može se jasno prepoznati značaj UNECE-a, tj. Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu,⁷³⁵ u okviru koje je doneta Espoo konvencija 1991. godine. Osam godina posle Espoo konvencije, Ekonomska komisija donosi Arhusku konvenciju. Pod okriljem UNECE-a, zaživeo je 1991. godine, projekat „Životna sredina za Evropu“, kojim se utvrđuje plan delovanja u oblasti zaštite životne sredine. Prva ministarska konferencija te organizacije, održana je 1991. godine, u tadašnjoj Čehoslovačkoj. Dve godine kasnije održana je druga konferencija. Treća konferencija UNECE-a, koja je održana u Bugarskoj 1995. godine, značajna je zbog usvajanja smernica za pristup informacijama o životnoj sredini i učešću javnosti u donošenju odluka o pitanjima koja se tiču životne sredine. Upravo ta Treća konferencija održana u Sofiji 1995. godine, postavlja kamen temeljac za donošenje Arhuske konvencije. Nakon nje, u okviru ministarske konferencije UNECE-a, započeti su pregovori za donošenje dokumenta koji će objediniti i razraditi smernice usvojene u Sofiji. Pregovori su uspešno okončani, na način da su tri godine kasnije rezultirali donošenjem Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.⁷³⁶

⁷³⁴ Etinski, Rodoljub, *Međunarodni postupci koje pokreće pojedinac radi zaštite životne sredine*, op. cit. str. 432.

⁷³⁵ United Nations Economic Commission for Europe, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.unece.org>, stranica posećena 21.09.2015. godine.

⁷³⁶ za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf, stranica posećena 21.09.2015. godine.

3.4. ARHUSKA KONVENCIJA I LJUDSKA PRAVA

Arhuska konvencije uobličava pravo na adekvatnu životnu sredinu kao ljudsko pravo. To pravo predstavlja kontinuitet u razvoju i utemeljenju prava na zdravu životnu sredinu. Nadograđuje se pravo na zdravu životnu sredinu, proširuje se segmentima koji mu daju kompleksnost i obuhvatnost. Zaštita životne sredine se obogaćuje tako da se zdravstvenom segmentu dodaju elementi drugih ljudskih prava. Postojeće pravo se obogaćuje pravom na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pravom na učešće u donošenju ekoloških odluka i pravom na pristup pravosuđu kod postojanja ekoloških problema. Javnosti se obezbeđuje sudska i upravna zaštita u situacijama kada postoji ugrožavanje životne sredine, ali i ekološka edukacija radi buđenja ekološke svesti. Konvencijom se jača ekološka svest. Ona predstavlja pravo javnosti na primenu ekološkog prava.⁷³⁷

Pravo na adekvatnu životnu sredinu predstavlja kvalitativni iskorak u zaštiti životne sredine. Štiteći životnu sredinu, zaštićen je čovek i njegovo zdravlje. Štiti se svaki pojedinac ponaosob, a posebno buduće generacije. Štiti se životna sredina i prvo na život kroz zaštitu zdravlja i drugih prava koja pripadaju pojedincima poput prava na slobodno informisanje, učešće u odlučivanju i pravo na sudsku zaštitu. Pravom na adekvatnu životnu sredinu, štiti se zdravstveni segment, ali ne samo on. Štite se i druga prava građana. Istovremeno se štite prava na život i odgovarajući uslovi života drugih živih bića koji žive u prirodi i od prirode.

Zaštita životne sredine kroz prizmu ljudskih prava, uvedena je na međunarodnu pozornicu 1972. godine, odredbama Stokholmske deklaracije o zaštiti životne sredine. Tim dokumentom je prepoznato da je očuvanje životne sredine bitna komponenta zaštite ljudskih prava uključujući zaštitu onog najvažnijeg – prava na život.⁷³⁸ Pravo na život daje smisao drugim ljudskim pravima jer ljudska prava su usredsređena na očuvanje neprikosnovenosti ljudskog života.

⁷³⁷ Bonine, John, *The Publics Right to Enforce the Environmental Law, in Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, ed. Stephen Stec, Szentendre, 2002, page 34-35.*

⁷³⁸ Sueli, Giorgetta, *The Right to a Healthz Environment, Human Rights and Sustainable Development, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2; Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, 2002, page. 175.*

Konekcija između ljudskih prava i zaštite životne sredine putem prava na adekvatnu životnu sredinu je mnogostruka i evidentna. Ova povezanost je prepoznata Stokholmskom deklaracijom o životnoj sredini. Ona se potpuno i precizno navodi kroz prvi princip,⁷³⁹ govoreći o unapređivanju i zaštiti životne sredine kako za sadašnje, tako i za buduće generacije. Sličan pristup imaju i neki drugi akati doneti u periodu nakon Stokholmske konferencije, a najpotpuniji pristup tom konceptu je ostvaren odredbama Arhuske konvencije. Ovakav zaključak se direktno potvrđuje stavom potpisnica ove konvencije iznetim na njihovom sastanku održanom četiri godine posle usvajanja konvencije, tokom jeseni 2002. godine.⁷⁴⁰ Na tom sastanku je između ostalog naglašeno kako je cilj Konvencije doprinos prava svakog pojedinca da živi u životnoj sredini koja obezbeđuje zdravlje i blagostanje. Pri tom zdravlje i blagostanje je potrebno omogućiti kako sadašnjim tako i generacijama koje dolaze. U tome se ogleda bliska veza između ljudskih prava i zaštite životne sredine.

Kroz pravo na adekvatnu životnu sredinu štiti se životna sredina na način da se omogući očuvana i zdrava životna sredina u kojoj će svaki čovek živeti u zdravlju i blagostanju uz aktivno učešće u procesima zaštite koristeći pravo na slobodan pristup svim ekološkim informacijama i učešće u donošenju odluka o ekološkim pitanjima. Posle usvajanja Konvencije, ali i tokom priprema za njeno donošenje uvideo se značaj donošenja sveobuhvatnog međunarodno-pravnog akta za zaštitu životne sredine i osnovnih ljudskih prava. U tom periodu je sazrelo uverenje da je zaštita životne sredine od presudnog značaja za dostojanstven život pojedinaca uz uživanje osnovnih ljudskih prava.⁷⁴¹ To uverenje je imalo značajnu ulogu u koncepciji i sadržini konvencije kojom se štiti životna sredina uvažavajući i štiteći istovremeno ostala osnovna ljudska prava.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu koje je uobličeno Arhuskom konvencijom, tesno je povezano sa pravom na život. Njihova veza je neraskidiva jer bez prava na život kao

⁷³⁹ *Stokholm Deklaracion, United Nations Conference on the Human Environmental, Stocholm, 16 June 1972, UN doc A/CONF.48/14, part II Principle 1. – ovim principom se navodi da ljudsko biće ima pravo na slobodu, ravnopravnost i adekvante uslove života, u takvoj životnoj sredini čiji kvalitet omogućava život u dostojanstvu i blagostanju, i svečanu obavezu da zaštiti i unapredi tu životnu sredinu kako za sadašnje, tako i za buduće generacije.*

⁷⁴⁰ *Mason, Michael, Information Disclosure and Environmental Rights, The Aarhus Convention, Global Environmental Politics, 2010, p. 16 – za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eprints.lse.ac.uk/29135/1/information%20disclosure%20and%20environmental%20rights%20%28LSERO%29.pdf>, stranica posećena 24.05.2015. godine.*

⁷⁴¹ *Vukasović, Vid, Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu, Međunarodni problemi, broj 55/2003, Beograd, 2003, str. 91.*

osnovnog ljudskog prava nema potrebe za zaštitom životne sredine. Pravom na adekvatnu životnu sredinu se teži stvaranju uslova da svaki pojedinac živi u zdravlju i dostojanstvu u očuvanoj životnoj sredini. Akcenat je na ovome „živi“, jer se bez adekvatne životne sredine gube uslovi za život usled čega je nemoguće obezbediti pravo na život.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu je u tesnoj vezi, ne samo sa pravom na život, već i sa pravom na porodični i privatni život, kao ljudskim pravima. Obezbeđivanjem adekvatne životne sredine obezbeđuju se uslovi za život u zdravlju i blagostanju šta predstavlja okosnice porodičnog života. Ugrožavanjem životne sredine, ugrožava se pravo na porodični život. To je vidljivo u svakodnevnim situacijama, primera radi kada se usled ekoloških akcidenata porodice preseljavaju na drugo područje i usled toga gube kuće, poslove, prijatelje. To je primetno i u situacijama kada se zbog ekoloških problema, kao na primer dugotrajne pojave neprijatnih mirisa ili neprimerene buke, porodice privremeno ili trajno preseljavaju. Ovakve situacije su prepoznate u praksi i štite se u sudskim postupcima, naročito od strane Evropskog suda za ljudska prava. Pred tim sudom je vođeno više takvih postupaka. Jedan od upečatljivijih je postupak radi zaštite od buke, u vezi sa Londonskim aerodromom Hitrou.⁷⁴²

Pravo na informisanje i pravo na adekvatnu životnu sredinu su u specifičnom odnosu. Suštinski pravo na adekvatnu životnu sredinu obuhvata u jednom segmentu pravo na informisanje. Slobodan pristup informacijama o životnoj sredini, pored ostalih, napred navedenih prava predstavlja pretpostavku, ali ne samo pretpostavku već i suštinu prava na adekvatnu životnu sredinu. Bez slobodnog pristupa informacijama o životnoj sredini nema prava na adekvatnu životnu sredinu. Pravo na informisanje o životnoj sredini je procesno pravo, odnosno procesni deo ovog prava. Svaki pojedinac ima pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, uključujući informacije o njenoj zaštiti. Arhuskom konvencijom se pravo na slobodan pristup informacijama o životnoj sredini izričito propisuje na način da se obezbeđuje dostupnost informacija o životnoj sredini,⁷⁴³ ili prikupljanje i

⁷⁴² Evropski sud za ljudska prava, predstavka broj 36022/97, presuda od 8 jula 2003. godine, u postupku koji je vođen između Hattona i Velike Britanije, u vezi buke sa aerodroma, sud se pozvao na primenu člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, naglašavajući da pored toga što u Konvenciji o ljudskim pravima ne postoji izričito proklamovano i zaštićeno pravo na adekvatnu životnu sredinu, ako je pojedinac neposredno pogođen bukom ili nekim drugim zagađenjem može se primeniti odredba člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, šta je sud u konkretnom slučaju i učinio.

⁷⁴³ Član 4. Konvencije o dostupnosti informacijama, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.

dostavljanje informacija u oblasti životne sredine.⁷⁴⁴ Boljim protokom ekoloških informacija i obezbeđivanjem većeg učešća javnosti u donošenju ekoloških odluka, a to je u najvećoj meri u nadležnosti države i njenih organa koja mora obezbediti efikasne mehanizme za pristup informacijama, stvoriće se uslovi za zdraviji život, ali i za smanjivanje ekoloških problema i ekoloških sporova.⁷⁴⁵ Pravo na ekološko informisanje je segment prava na adekvatnu životnu sredinu čije postojanje u izvesnoj meri uslovljava, ali je i ono uslovljeno postojanjem prava na učestvovanje u odlučivanju i prava na slobodan pristup pravosuđu.

Pravo na učestvovanje u donošenju odluka je povezano sa pravom na adekvatnu životnu sredinu na isti način kao pravo na informisanje. Suštinski predstavljaju jedno pravo jer pravo na adekvatnu životnu sredinu u jednom delu obuhvata pravo na učešće u donošenju odluka o životnoj sredini. Učešće u odlučivanju o životnoj sredini, predstavlja takođe procesni deo prava na adekvatnu životnu sredinu. Arhuskom konvencijom je propisano učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima,⁷⁴⁶ učešće javnosti koje se odnosi na planove, programe i politiku u vezi sa životnom sredinom,⁷⁴⁷ i učešće javnosti tokom pripreme izvršnih propisa ili opšte primenjivih zakonskih obavezujućih normativnih instrumenata.⁷⁴⁸

Pored navedenih prava, pravo na adekvatnu životnu sredinu obuhvata i pravo na pravnu zaštitu koje u sebi sadrži pravo na pravično suđenje i pravo na pristup pravdi kroz sudske instance. Ovo pravo je izričito propisano Arhuskom konvencijom,⁷⁴⁹ propisujući da se u okviru nacionalnih zakonodavstava obezbeđuje svakom licu pravo na pristup sudu ili drugom zakonom ustanovljenom nezavisnom i nepristrasnom telu u slučaju povrede prava na pristup informacijama ili prava na učestvovanje u postupcima odlučivanja o zaštiti životne sredine. Svakom pojedincu, odnosno celokupnoj javnosti pripadaju prava i obaveze vezano za zaštitu životne sredine, a to im omogućava Arhuska konvencija. Njenim odredbama se obezbeđuje

⁷⁴⁴ *Ibid*, član 5.

⁷⁴⁵ *Stec, Stephen, Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, ed. Stephen Stec, Szentendre, 2002, page 63.*

⁷⁴⁶ Član 6. *Konvencije o dostupnosti informacijama, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*

⁷⁴⁷ *Ibid*, član 7.

⁷⁴⁸ *Ibid*, član 8.

⁷⁴⁹ *Ibid*, član 9.

da pojedinci imaju pristup pravdi u oblasti zaštite životne sredine bez diskriminacije u pogledu državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta.⁷⁵⁰

Interesantno rešenje je propisano članom 15. Konvencije, prema kome se ugovornice obavezuju da će konsenzusom rešavati aranžmane za poštovanje Konvencije, verovatno imajući u vidu da se time obezbeđuje poštovanje njenih odredbi i izbegavanje spornih situacija. Takvo rešenje je motivisano uverenjem da klasični mehanizmi rešavanja sporova nisu delotvorni u oblasti zaštite životne sredine jer neizvršavanje obaveza često nije rezultat volje već rezultat objektivnih nemogućnosti,⁷⁵¹ a ponekad verovatno posledica nesposobnosti.

3.5. DOMETI ARHUSKE KONVENCije

Arhuska konvencija je doneta s ciljem unapređivanja zaštite životne sredine uz aktivnu ulogu pojedinaca. Ona daje doprinos u zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju.⁷⁵² Razlozi za donošenje ove Konvencije i ciljevi koji se žele postići njenom implementacijom vezani su za zaštitu životne sredine na potpuniji, pojedincima prihvatljiviji način. Neki od ciljeva i razloga su navedeni u uvodnom delu Konvencije, pored navođenja principa na kojima se zasniva i podsećanja na odredbe drugih najznačajnijih međunarodno-pravnih akata koji joj prethode, a kojima se reguliše zaštita životne sredine. U tom delu se navode potrebe i prava pojedinaca, uključujući pravo svake osobe da živi u životnoj sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju. U uvodnom delu se konstatuje da je adekvatna zaštita životne sredine od osnovne važnosti po ljudsku dobrobit i uživanje osnovnih ljudskih prava, uključujući i samo pravo na život.⁷⁵³ Pravo na informaciju se može povezati sa zaštitom

⁷⁵⁰ Bonine, John, *The Publics Right to Enforce the Environmental Law*, op. cit, page 36

⁷⁵¹ Kravchenko, Svitlana, *The Aarhus Convention and the Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, op. cit. page 28.

⁷⁵² *Ibidem*, član 1. – cilj konvencije je propisan članom jedan koji glasi: „Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju, svaka strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, u skladu sa odredbama ove konvencije.“

⁷⁵³ *Ibidem*, uvodni deo konvencije, šesti pasus

prava na život, odnosno pravo javnosti na informisanje bi moglo predstavljati način za vlade da preduzmu odgovarajuće korake za zaštitu života u smislu člana 2. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁷⁵⁴

Centralna tačka Konvencije i njen osnov predstavlja zaštita životne sredine koncipirajući pravo na adekvatnu životnu sredinu na način da ono po prvi put bude uboličeno, iako nigde nije naznačeno da je formalno reč o definiciji tog prava. U pitanju je jedini akt međunarodnog prava koji detaljnije razrađuje pravo na životnu sredinu.⁷⁵⁵ Razrada prava na adekvatnu životnu sredinu je mnogo detaljnija u uvodnom delu Konvencije, dok odredbe u obavezujućem delu sadrže razradu pojedinih elemenata od kojih se sastoji ovo pravo. Po pravilu radi se o odredbama procesnog karaktera. Konstatacija da se u uvodnom delu Arhuske konvencije detaljnije razrađuje pravo zaštite životne sredine, najbolje se potvrđuje sedmim pasusom iz uvodnog dela koji glasi „uviđajući takođe da svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju i dužnost, kako individualnu tako i u zajednici sa drugima, da štiti i unapređuje životnu sredinu u korist sadašnjih i budućih generacija“. Poželjno je navesti i odredbu iz šesnaestog pasusa uvodnog dela Konvencije koja ukazuje na značaj celovitog razmatranja pitanja vezanih za životnu sredinu u donošenju validnih odluka, ukazujući pri tom na značaj pristupa informacijama o životnoj sredini.

Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, uspostavlja se koncept prava na adekvatnu životnu sredinu. Taj koncept, pored ostalog podrazumeva i tri procesna prava koja su temelj tog koncepta, a koja se od strane nekih autora nazivaju stubovima Konvencije. Tri stuba Arhuske konvencije su:⁷⁵⁶

- pravo na ekološku informaciju;
- pravo na učestvovanje javnosti u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine;

⁷⁵⁴ *Onerildiz v. Turkey, Application no. 48939/99, 30. november 2004, obrazloženje presude Evropskog suda za ljudska prava, op. cit.*

⁷⁵⁵ *Etinski, Rodoljub, Specific Features of Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 2, Novi Sad, 2013, str. 71-92.*

⁷⁵⁶ *Vukasović, Vid, Međunarodnopravno regulisanje prava na adekvatnu životnu sredinu, Međunarodni problemi, vol. 55, broj 1, Beograd, 2003, str. 102.*

- pravo na pristup pravosuđu, odnosno pravo na pravnu zaštitu.

Sva tri prava koja se promovišu odredbama Arhuske konvencije, a koja predstavljaju njene stubove, priznata su međunarodnim i nacionalnim propisima kao osnovna ljudska prava. Pravo na informaciju predstavlja sastavni deo prava na slobodno izražavanje iako se sve češće pojavljuje kao samostalno pravo u vidu prava na slobodno informisanje.

Pravo na učestvovanje u odlučivanju predstavlja ustvari pravo na vođenje javnih poslova. Pravo na pravnu zaštitu predstavlja deo prava na pravično suđenje. Sva tri prava, na način kako su koncipirana odredbama Konvencije doprinose zaštiti prava svakog pojedinca na očuvanu i adekvatnu životnu sredinu, i to ne samo sadašnjih već i budućih generacija. Ova ljudska prava služe zadovoljenju pojedinačnih, ali i opštih interesa. Očuvanje i zaštita životne sredine kao opšteg dobra od najviše vrednosti za svakog pojedinca, uključujući i buduće generacije predstavlja opšti i pojedinačni interes. Pristup ekološkim informacijama uz javno sudelovanje u odlučivanju u pitanjima okoliša i pristup pravosuđu u ovim pitanjima sastavni su deo upravljanja zaštitom životne sredine.⁷⁵⁷

Životna sredina je u periodu pre donošenja ove Konvencije šticeana delimično putem zaštite drugih ljudskih prava sa njom povezanih, prevashodno zaštitom prava na život kao temeljnim ljudskim pravom. Zaštita je vršena i kroz zaštitu prava na zdravlje ljudi, zaštitu prava na imovinu i prava na privatni i porodični život. Primere posredne zaštite životne sredine kroz zaštitu drugih ljudskih prava daje praksa Evropskog suda za ljudska prava. Iako se Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne propisuje pravo na zaštitu životne sredine kao ljudsko pravo, sud je donosio odluke kojima se štiti životna sredina kao jedno od osnovnih ljudskih prava. Donoseći takve odluke Evropski sud za ljudska prava je kao premisu uzimao da pitanja zaštite životne sredine mogu uticati na povredu nekog od ljudskih prava propisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Sud je prepoznao sledeće situacije:⁷⁵⁸

⁷⁵⁷ Bačić, Petar, *O značaju prava na informaciju u upravljanju okolišem i zaštiti ljudskih prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, godina 45, broj 4, Split, 2008., str. 821.

⁷⁵⁸ Za više informacija videti: *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe Publishing, Second edition, Council of Europe, 20012, page 7-25, dostupno na internet stranici: http://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf, posećeno 29.05.2015. godine.

- ljudska prava i slobode mogu biti ugrožena faktorima koji se odnose na životnu sredinu;
- postojanje opasnosti od povreda ljudskih prava garantovanih građanima Evropskom konvencijom za ljudska prava usled činilaca od značaja za zaštitu životne sredine;
- pokušaji pojedinačne zaštite životne sredine prilikom kojih se krši neko od propisanih ljudskih prava.

Poslednjih decenija je od strane Evropskog suda za ljudska prava razmatran veći broj slučajeva u kojima je dolazilo do povrede ljudskih prava propisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kada je povreda tih prava povezana sa pitanjima ili problematikom zaštite životne sredine.⁷⁵⁹ Usled toga je odlukama ovog suda štićeno pravo na životnu sredinu kao ljudsko pravo, iako ne direktno.

Arhuskom konvencijom se utvrđuje da svaka osoba ima pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njenom zdravlju i blagostanju. Istom odredbom se utvrđuje i obaveza svakog pojedinca da samostalno ili u zajednici sa drugima štiti i unapređuje životnu sredinu. Odredbama Konvencije su postavljeni odgovarajući standardi u zaštiti životne sredine. Uobičajeni su elementi i mehanizmi efikasne zaštite, a šta je najvažnije uspostavljen je kompleksan sistem zaštite koji ne obuhvata samo proklamaciju već i procesna prava kojima se postiže realizacija. Njenim odredbama se direktno uspostavljaju prava i obaveze između država i pojedinaca. To je suštinska razlika u odnosu na ostale međunarodno-pravne akte koji nemaju takvu vrstu relacija. Norme tih drugih akata se po pravilu ne odnose na građane, odnosno ne propisuju prava i obaveze pojedincima.

Pored očiglednih benefita, prisutne su i određene manjkavosti. Osnovna manjkavost je brojnost ograničenja slobodnog pristupa ekološkim informacijama. Propisana ograničenja u izvesnoj meri negiraju slobodan pristup ekološkim informacijama, kao informacijama od javnog značaja. Brojnost propisanih izuzetaka daje mogućnost organima javne vlasti da koriste različite izgovore radi uskraćivanja pristupa traženim informacijama.⁷⁶⁰ Odredbama

⁷⁵⁹ *Ibidem*, page 11-16.

⁷⁶⁰ Nagy, M. Toth, *Convention Opens Door to Public*, *The Bulletin*, Vol 9, No. 1, Szentendre, 1998, p. 12-13 Vukasović, Vid, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, Beograd, 2000, str. 15-16.

Konvencije je propisan veći broj razloga za odbijanje zahteva kojim se traži pristup ekološkim informacijama od javnog značaja. Razlozi su pobrojani članom 4. tačkama 3. i 4. Konvencije, a neki od njih sadrže uopštene formulacije poput one „ako je zahtev očigledno nerazuman ili je suviše uopšteno formulisan“.⁷⁶¹ U suviše uopštene razloge se može ubrojiti i odredba da se pristup ekološkim informacijama može uskratiti zbog „poverljivosti predviđene nacionalnim zakonodavstvom“⁷⁶² ili zbog „negativnog uticaja na međunarodne odnose, nacionalnu odbranu ili javnu bezbednost.“⁷⁶³ Postoje i neke druge manjkavosti među kojima se ističe nedovoljno ili bar nedovoljno detaljno regulisanje učešća javnosti u kreiranju politike zaštite životne sredine. Konvencijom se propisuje učešće javnosti u donošenju odluka o zaštiti životne sredine, ali se izričito ne reguliše učešće javnosti u kreiranju politike zaštite.

3.6. SPECIFIČNOSTI ARHUSKE KONVENCIJE

Odredbama Arhuske konvencije se reguliše sve aktuelnija tematika zaštite životne sredine uključivanjem pojedinaca u procese zaštite. Njenim odredbama se stvaraju uslovi za aktivno učešće pojedinaca ili određenih kolektiviteta poput nevladinih organizacija, regulišući slobodan pristup ekološkim informacijama i učestvovanje u donošenju ekoloških odluka. Međunarodno-pravni akti koji uređuju ovu tematiku, a koji su doneti pre Arhuske konvencije nisu uopšte ili su tek u naznakama regulisali dostupnost informacija o zaštiti životne sredine i učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka. Ova tematika nije uređena ni najvažnijim međunarodno-pravnim aktima poput Povelje Ujedinjenih nacija, niti Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.⁷⁶⁴

Materijalni aspekti prava zaštite životne sredine određuju kvalitet koji poseduje i treba da poseduje životna sredina, a procesni se odnose na načine ostvarivanja i zaštite ovog

⁷⁶¹ Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, član 4. tačka 3 (b).

⁷⁶² Ibidem, član 4. tačka 4 (a).

⁷⁶³ Ibidem, član 4. tačka 4 (b).

⁷⁶⁴ Boyle, Alen, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, op. cit. page 615.

prava.⁷⁶⁵ Procesni aspekti prava zaštite životne sredine uređuju procedure i mehanizme zaštite, te kao takvi imaju ključnu ulogu u očuvanju i zaštiti životne sredine. Ovi aspekti su po prvi put uobličeni odredbama Arhuske konvencije, i to predstavlja njenu osnovnu specifičnost i vrednost. Procesni aspekti prava zaštite životne sredine približavaju ovo pravo građanima i u neku ruku predstavljaju „formulisanje preporuka o obavezama u vezi sa uživanjem ljudskih prava koja se odnose na bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu“.⁷⁶⁶

Kao osnovni cilj Arhuske konvencije utvrđuje se zaštita prava svakog pojedinca, sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju. Radi ostvarivanja toga cilja svaka potpisnica će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. Ovim uvodnim, prvim članom su naznačeni „stubovi“ konvencije na kojima je ona utemeljena, a na kojima će izrasti i održavati se pravo na adekvatnu životnu sredinu. To pravo omogućuje sadašnjim i budućim generacijama, i to svakom pojedincu ponaosob, uslove za zdrav, ekonomski zadovoljavajući život u adekvatno očuvanoj životnoj sredini. Ovom Konvencijom po prvi put neki međunarodno-pravni akt obuhvatno i detaljno propisuje pravo na pristup ekološkim informacijama. Pre njega, verovatno najveći doprinos u zaštiti prava na pristup informacijama, ostvaren je takođe regionalnim aktom, Američkom konvencijom o ljudskim pravima,⁷⁶⁷ koja je stupila na snagu 1978. godine. Ta Konvencija, pored ostalog garantuje slobodu mišljenja i izražavanja,⁷⁶⁸ na sličan način kao Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.⁷⁶⁹ U vezi sa Američkom konvencijom o ljudskim pravima, Međuamerička komisija ima ovlašćenje da pred Međuameričkim sudom za ljudska

⁷⁶⁵ *Ibidem*, page, 6223-642.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, page 615.

⁷⁶⁷ *American Convention on Human Rights – usvojena 1969. godine, u okviru Organizacije američkih država, a stupila na snagu 1978. godine. Ova organizacija ima trenutno 23 države članice od ukupno 35 američkih država, s tim da su članstvo napustile najpre 1998. godine, Trinidad i Tobago, a Venecuela 2012. godine. Za više informacija o ovoj Konvenciji i njenom sadržaju posetiti sledeću internet stranicu: http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html, stranici pristupljeno 30.05.2015. godine.*

⁷⁶⁸ *Ibidem*, član 13. – ovim članom se između ostalog u stavu prvom propisuje: “svako ima parvo na slobodu mišljenja i izražavanja. To pravo uključuje slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, bez obzira na granice, usmeno, pismeno, štampom, u umetničkom obliku ili bilo kojim drugim sredstvima po slobodnom izboru.”

⁷⁶⁹ *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen 16.12.1966. godine, na Generalnoj skupštini UN rezolucijom 2200A/XXI, a stupio na snagu 23.03.1976. godine. Članom 2. stavom 2. propisuje: “Svako ima pravo na slobodu izražavanja. To parvo obuhvata slobodu traženja i širenja informacija i ideja svih vrsta, usmeno, pismeno, štampom ili umetničkih izražavanjem ili nekim drugim sredstvima po ličnom izboru i bez obzira na granice.”*

prava pokrene sudski postupak za slučaj povrede prava na pristup informacijama. Za razvoj prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, bitan doprinos je dala presuda Međuameričkog suda iz 2006. godine,⁷⁷⁰ koja navodi da član 13. Američke konvencije o ljudskim pravima štiti pravo svakog pojedinca da zatraži pristup informacijama koje poseduje država poštujući pri tom izuzetke koji su propisani odredbama Konvencije.

Arhuska konvencija detaljno razrađuje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, i to onima od značaja za zaštitu životne sredine. Propisuje se pravo javnosti na slobodan pristup ekološkim informacijama uz određena nužna ograničenja. Pri tom, napravljena je razlika između javnosti i zainteresovane javnosti,⁷⁷¹ verovatno želeći naglasiti kako je zainteresovana javnost sa većim stepenom potrebe i želje da učestvuje u ekološkim procesima. Osim toga, želelo se ukazati da zainteresovana javnost ima veći interes za pristup informacijama, učešću u odlučivanju i pravu na pristup pravosuđu. Shodno definicijama, „javnost“ podrazumeva jedno ili više fizičkih i pravnih lica, ali i udruženja, organizacija ili grupa shodno odredbama nacionalnog zakonodavstva. Pod „zainteresovanom javnosti“ se misli na javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena, ili ima interes u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine, ali se pod njom u smislu ove Konvencije, podrazumevaju i nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje ispunjavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvima.

Svrstavanjem nevladinih organizacija u krug zainteresovane javnosti predstavlja značajnu novinu i hrabar korak unapred ka ostvarenju prava na adekvatnu životnu sredinu. Svakako da će organizovana grupacija, odnosno grupa ljudi sa istim željama i ciljem mnogo delotvornije uticati na organe javne vlasti nego što je to u mogućnosti pojedinac. Takve organizovane grupacije će lakše pronaći put do organa javne vlasti, jednostavnije obezbediti pristup informacijama od javnog značaja. Istovremeno, njima je lakše da ostvare učešće u

⁷⁷⁰ *Claude-Reyes et al. v. Chile, Judgement of September 19, 2006, Inter-American Court of Human Rights.* U ovom sudskom predmetu su zatražene informacije od Čileanskog odbora za strana ulaganja koje su se odnosile na projekat krčenja šuma, koji je dostavio samo određene informacije. Preostale tražene informacije nisu dostavljene već je odbijen zahtev za njihovo dostavljanje bez da je o tome doneta odluka u pisanoj formi i naravno bez obrazloženja. Kako su iscrpljena sredstva pred domaćim sudovima, postupak je pokrenut pred Međuameričkim sudom za ljudska prava koji je doneo odluku da je pravo na pristup informacijama koje poseduju državni organi sadržano u garancijama slobode izražavanja. Za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf, stranici pristupljeno 30.05.2015. godine.

⁷⁷¹ Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, član 2. tačke 3. i 4.

procesu odlučivanja o ekološkim pitanjima ili da pristupe pravosuđu u slučaju povrede ovih prava. Uvrščivanje nevladinog sektora u odredbe ove Konvencije, proširivanjem na taj način kruga zainteresovane javnosti, predstavlja napredak sa značajnim potencijalom za poboljšanje i efikasniju zaštitu životne sredine. Nevladinom sektoru je ovom odredbom obezbeđena uloga legitimnog učesnika ekoloških procesa, čime ovaj sektor postaje saradnik organa javne vlasti u rešavanju pitanja od značaja za zaštitu životne sredine.

Najznačajnije odredbe Konvencije su sadržane u članovima od četvrtog do devetog. Tim odredbama se reguliše pitanje dostupnosti informacija o životnoj sredini, učešće javnosti u donošenju ekoloških odluka, kao i pravo na pravnu zaštitu u slučaju povrede nekog od navedenih prava. Maja meseca 2005. godine, usvojene su izmene i dopune Arhuske konvencije kojima se propisuju obaveze učešća javnosti u odlučivanju u postupcima donošenja odluka vezano za genetski modifikovane organizme putem takozvanog GMO amandmana. On još nije stupio na snagu jer za stupanje na snagu izmena i dopuna, potrebna je ratifikacija od strane tri četvrtine stranaka potpisnica Konvencije.

Specifičnost Arhuske konvencije, ujedno njeno osnovno nastojanje je istovremena zaštita ljudskih prava i životne sredine koja se posmatra kroz aspekt ljudskih prava, fokusirajući se pri tom na opšti interes za očuvanje životne sredine.⁷⁷² Pored toga što je fokus na opštem interesu, kroz njega se istovremeno u potpunosti štiti pojedinačni interes. Njenim odredbama se štiti interes svakog građanina jer on kao i društvo u celini teži zaštitu životne sredine. Osnovu prava na adekvatnu životnu sredinu pored zdravstvenog aspekta zaštite čine i druga ljudska prava koja su ujedinjena na cilju zaštite životne sredine.

Pristup informacijama vezanim za životnu sredinu i dosledna implementacija odredbi Konvencije ukazuje na značaj informisanja na području prava na zaštitu životne sredine.⁷⁷³ Pravo na pristup informacijama o zaštiti životne sredine je centralni deo ovog akta, s idejom da se omogući najširi pristup ekološkim informacijama, bez obzira na ozbiljan broj izuzetaka od toga prava. Organi vlasti ne smeju ograničavati pojedince u slobodnom pristupu informacijama, niti smeju druge podsticati da zabranjuju pristup informacijama. Ovako stanovište zastupa i Evropski suda za ljudska prava navodeći u presudi kako pravo na pristup

⁷⁷² Schall, Christian, *Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters Before Human Rights Courts, A promising Future Concept?*, *Journal of Environmental Law*, vol 20, No. 3/2008, page 417-419.

⁷⁷³ Bačić, Petar, *O značaju prava na informaciju u upravljanju okolišem i zaštiti ljudskih prava*, op. cit. str. 821.

informacijama ne dozvoljava vladi da ograničava pojedince u pristupu informacijama koje su drugi spremni mu dostaviti.⁷⁷⁴

3.7. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA U ARHUSKOJ KONVENCIJI

Pravo na pristup informacijama o zaštiti životne sredine je prepoznato kao jedno od temeljnih prava u konceptu prava na adekvatnu životnu sredinu. To pravo pripada svakom pojedincu kako bi on mogao doći u posed informacija od javnog značaja koje su u posedu organa javne vlasti. Ekološke informacije definitivno jesu iz kategorije informacija od javnog značaja, one su kao takve prepoznatljive i prihvaćene. Pristupom ekološkim informacijama stvaraju se uslovi da se blagovremeno preduzmu odgovarajuće aktivnosti usmerene ka zaštiti životne sredine ili da se izbegnu postojeće opasnosti. Istovremeno, time se edukuju pojedinci o pitanjima vezanim za zaštitu životne sredine, ali time se podiže i učvršćuje svest o neminovnosti zaštite i očuvanja sredine koja nas okružuje. Pored navedenog, nameće se zaključak kako je učešće javnosti centralni element održivog razvoja i uključivanje procesnih prava u opšte pravo ljudskih prava,⁷⁷⁵ šta najviše dolazi do izražaja i dodatno se unapređuje odredbama ove Konvencije. Omogućavanje pristupa ekološkim informacijama, svakako je jedan od nosećih stubova Arhuske konvencije koji predstavlja značajan doprinos demokratizaciji društva s ciljem efikasnije zaštite životne sredine. Uporedo s tim, dostupnost informacija od javnog značaja je „trade mark“ odnosno znak raspoznavanja ovog međunarodno-pravnog akta.

Dostupnost informacijama predstavlja sastavni, istovremeno kohezioni element održivog razvoja, koji se kao takav uklapa u koncept prava na adekvatnu životnu sredinu, iako je to manje potencirano. Verovatno se s razlogom manje potencira budući da je njegova ključna uloga konstitutivni element prava na adekvatnu životnu sredinu. U pitanju je sastavni

⁷⁷⁴ *Leander v. Sweden*, 26.mart.1987, *Application 48939/99*, *op. cit.*

⁷⁷⁵ *Boyle, Alan, Human Rights and the Environment; Where Next? The European Journal of International Law*, 2013, Vol. 23, No. 3, p. 618.

deo koncepta, koji se kao takav izričito ne spominje, ali se prepoznaje u delu u kom se kaže da se pravom na adekvatnu životnu sredinu obezbeđuje svakom pojedincu sadašnjih i budućih generacija pravo na zdravu i očuvanu životnu sredinu i uživanje u blagostanju. To blagostanje se omogućava pristupom ekološkim informacijama i odlučivanjem u procesima zaštite životne sredine. Procesna prava iz članova 6. – 8. Arhuske konvencije, mogu se sagledavati i kao sredstvo legitimizacije odluke o održivom razvoju, jer one su više to nego ogled iz participativne demokratije.⁷⁷⁶

Neblagovremenost, nepotpunost ili izostanak informacije od javnog značaja u posedu organa vlasti mogu prouzrokovati štetu građanima i životnoj sredini, o čemu postoje brojni primeri iz prakse. Upečatljiv primer za to je skrivanje informacija od javnosti prilikom akcidenta na nuklearnoj elektrani u Černobilju, 1986. godine, šta je već elaborirano u prethodnom delu ovog rada. Tokom tog akcidenta zbog selektivnog objavljivanja informacija nastupile su nesagledive štete po životnu sredinu i živote građana. Do informacija o akcidentu se došlo sporednim putevima, nakon što je izmereno značajno uvećanje radioaktivnosti u susjednim, pa čak i nekim udaljenijim zemljama. Štetne posledice su se mogle izbeći ili umanjiti poštovanjem procedura za vanredne događaje koje su propisane za akcidentalne situacije, a koje podrazumevaju i informisanje javnosti.⁷⁷⁷ Ako bi se uopšte moglo govoriti o nekim pozitivnim aspektima tog akcidenta, onda je to svakako zaključak o značaju dostupnosti informacija i neminovnosti regulisanja te tematike tako da se građanima omogući pristup informacijama. Tog zaključka se najviše pridržavala Međunarodna agencija za atomsku energiju,⁷⁷⁸ kao specijalizovano telo Ujedinjenih nacija, koja je 1986. godine, donela Konvenciju o ranom obaveštavanju o nuklearnim akcidentima.⁷⁷⁹ Njene odredbe, i to član prvi propisuje da se ona primenjuje u slučaju bilo kog nuklearnog akcidenta,⁷⁸⁰ dok član 2.

⁷⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷⁷ Videti za više informacija: Stoiber, Carlton, Baer, Alec, Pelzer, Norbert, Tonhauzer, Wolfram, *Handbook on Nuclear Law*, op. cit. page 75-79.

⁷⁷⁸ International Atomic Energy Agency, for more information visit the website: <https://www.iaea.org/publications/documents>.

⁷⁷⁹ Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, za više informacija videti internet stranicu: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc335.pdf>, stranici pristupljeno 30.05.2015. godine.

⁷⁸⁰ *Ibidem*, član 1. stav 1.

propisuje obavezu svih potpisnica da obaveste neposredno ili preko Međunarodne agencije za atomsku energiju sve države koje jesu ili mogu biti pogođene posledicama akcidenta.⁷⁸¹

Evropska unija je u periodu nakon Černobiljske katastrofe pokazala preduzimljivost u vezi sa donošenjem propisa vezanih za dostupnost informacija, te je regulisala ovu oblast donošenjem više akata. Značajne su dve direktive kojima se reguliše pitanje obaveštavanja, odnosno informisanja o pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine. Najpre je 1987. godine, doneta direktiva 87/600/Euroatom o sistemu razmene informacija u slučaju radiološke opasnosti.⁷⁸² Odbredbama ove direktive, reguliše se razmena informacija u slučaju radioloških nesreća,⁷⁸³ a informacije se daju uvek u slučaju opasnosti od radioloških nesreća osim informacija koje predstavljaju opasnost po nacionalnu bezbednost.⁷⁸⁴ Drugi bitan pravni akt donet neposredno nakon Černobiljskog akcidenta jeste Direktiva 89/618/Euroatom o obaveštavanju stanovništva o merama zaštite koje se preduzimaju i merama u slučaju radiološke opasnosti.⁷⁸⁵ Odbredbama ove Direktive se na nivou zajednice određuju zajednički ciljevi u pogledu mera i postupaka pravovremenog i objektivnog obaveštavanja stanovništva u slučaju radioloških akcidenata ili radioloških opasnosti.⁷⁸⁶ Značajna odredba je sadržana u članu trećem, kojim se propisuje da se informacije pružaju bez podnošenja zahteva od strane stanovništva.⁷⁸⁷ Ovom direktivom se propisuje obaveza država da blagovremeno i potpuno obavestavaju stanovništvo za koje se procenjuje da će u slučaju radiološke opasnosti biti izloženo toj opasnosti, o informacijam o merama zdravstvene zaštite i radnjama koje treba preduzeti u slučaju takvog događaja.⁷⁸⁸

⁷⁸¹ *Ibidem*, član 2.

⁷⁸² 87/600/Euratom: Council Decision of 14 December 1987 on Community arrangements for the early exchange of information in the event of a radiological emergency, Official Journal L 371, 30/12/1987 P. 0076 – 0078, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31987D0600>, stranici pristupljeno 30.05.2015. godine.

⁷⁸³ *Ibidem*, član 1.

⁷⁸⁴ *Ibidem*, član 3.

⁷⁸⁵ Council Directive 89/618/Euratom of 27 November 1989 on informing the general public about health protection measures to be applied and steps to be taken in the event of a radiological emergency, Official Journal L 357 07/12/1989 P. 0031 – 0034, za više informacija posetiti internet stranicu, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0618>, stranici pristupljeno 30.05.2015. godine.

⁷⁸⁶ *Ibidem*, član 1.

⁷⁸⁷ *Ibidem*, član 3.

⁷⁸⁸ *Ibidem*, član 5. stav 1.

Arhuska konvencija propisuje da je svaka strana potpisnica obavezna obezbediti uslove da organi javne vlasti učine dostupnim informacije o životnoj sredini uključujući i kopije relevantne dokumentacije koja sadrži ili obuhvata tražene informacije i to bez potrebe da se iskazuje interes za pristup tim informacijama.⁷⁸⁹ Odredbama člana 4. Arhuske konvencije je utvrđeno da su organi javne vlasti obavezni da informacije o životnoj sredini stave na raspolaganje javnosti uvek kad se to od njih zatraži, po pravilu u najkraćem roku, i to najkasnije u roku od mesec dana od podnošenja zahteva za pristup informacijama o zaštiti životne sredine.⁷⁹⁰

3.8. ARHUSKA KONVENCIJA I PRAVO NA UČESTVOVANJE U DONOŠENJU ODLUKA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Pravo na učestvovanje u donošenju odluka o zaštiti životne sredine je postavljeno kao jedno od temeljnih prava u konceptu prava na adekvatnu životnu sredinu. Ono podrazumeva pravo svakog pojedinca da učestvuje u procesima odlučivanja i donošenju odluka o zaštiti životne sredine. Blisko je povezano i zavisno od prava na slobodan pristup ekološkim informacijama jer samo informisana osoba može svrsishodno učestvovati u odlučivanju. Onaj ko poseduje informacije, taj je osposobljen za pronalaženje rešenja za razliku od svih drugih koji to nisu. Pristup ekološkim informacijama predstavlja ulaznicu za učestvovanje u ekološkom odlučivanju i za preduzmimanje odgovarajućih aktivnosti zaštite životne sredine. Odredbama Konvencije se izričito propisuje učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima,⁷⁹¹ učešće javnosti u donošenju odluka o planovima, programima i politikama vezanim za životnu sredinu,⁷⁹² kao i učešće javnosti tokom pripreme izvršnih propisa i/ili opšteprimenjivih zakonskih obavezujućih normativnih

⁷⁸⁹ Videti: *Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*, op. cit. član 4.

⁷⁹⁰ *The Arhus Convention – An Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneve, 2000, p. 56.

⁷⁹¹ *Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*, op. cit. član 6.

⁷⁹² *Ibidem*, član 7.

instrumenata.⁷⁹³ U vezi sa članom 6. Konvencije, kojim se propisuje učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima, donet je Aneks I, kojim se daje spisak aktivnosti u vezi sa učešćem javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima u vezi sa odlukama da li dozvoliti predložene aktivnosti u sektorima i oblastima preciziranim tim aneksom.⁷⁹⁴

Procedure učešća javnosti u donošenju odluka u pitanjima zaštite životne sredine donose nacionalne institucije vodeći računa da građani budu informisani o ekološkim pitanjima, te da im se omogući učestvovanje u odlučivanju u svim fazama odlučivanja. Pri tome, važno je imati u vidu kako se pravo na učešće u odlučivanju shvata kao pravo na učešće u vođenju javnih poslova.⁷⁹⁵ Uključivanje građana u početne faze postupka odlučivanja, značajno je iz razloga jer u toj fazi postoji mogućnost izbora između više opcija, što je retko slučaj sa kasnijim fazama odlučivanja. To uključivanje građana podrazumeva da oni imaju informacije o početku procedure, mogućnostima njihovog učešća, vremenu i mestu održavanja svake javne rasprave, organu javne vlasti koji poseduje informacije i o onome kome se mogu dostavljati komentari, pitanja ili predlozi.⁷⁹⁶ Efikasno učešće javnosti podrazumeva njeno učešće u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene, tokom pripreme od strane organa javne vlasti, izvršnih propisa, zakonskih i drugih obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.⁷⁹⁷ Smisao učešća javnosti ogleda se u ostvarivanju viših standarda u zaštiti životne sredine. Svaki pojedinac je neposredno zainteresovan za sprovođenje adekvatne zaštite životne sredine, te mu je zato potrebno omogućiti učestvovanje u procesima vođenja javnih poslova iz ove oblasti. Učešće javnosti mora biti suštinsko kako bi se njeni zahtevi čuli i bili uvaženi kod donošenja odluka. Javnost nije i ne sme predstavljati samo dekor kod donošenja ekoloških odluka. Rezultat učešća javnosti mora biti vidljiv i konkretan kroz odluke koje se donose, odnosno taj rezultat će kako je to odredbama Konvencije propisano,⁷⁹⁸ biti uzet u obzir u najvećoj meri.

⁷⁹³ *Ibidem*, član 8.

⁷⁹⁴ *Ibidem*, Aneks I, spisak aktivnosti pomenutih u članu 6. stav 1 (a).

⁷⁹⁵ Etinski, Rodoljub, *Neposredna primena člana 9. stav 3. Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije, Strani pravni život*, broj 3/2013, Beograd, 2013, str. 26.

⁷⁹⁶ *Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*, op. cit. član 6. stav 2 (d).

⁷⁹⁷ *Ibidem*, član 8. stav 1.

⁷⁹⁸ *Ibidem*, član 8. stav 2.

Učešće javnosti u odlučivanju, pored ekoloških benefita doprinosi i demokratizaciji društva. Odluke donete uz učešće javnosti imaju legitimitet. Istovremeno pojedinci gube taj isti legitimitet kod kritikovanja donetih odluka jer su učestvovali ili su imali mogućnost da učestvuju u njihovom donošenju. Ovim procesom se značajno ojačava i osnažuje uloga pojedinca u društvenoj zajednici jer on dobija mogućnost da bude aktivni činilac procesa zaštite životne sredine koja je konstituisana kao bitan segment društvenog života. Time se postiže osnaživanje pojedinaca i grupa na koje utiču problemi životne sredine.⁷⁹⁹ Za pojedince mogućnost učešća u donošenju ekoloških odluka predstavlja pokazatelj dostignutog nivoa demokratičnosti društva.

3.9. ARHUSKA KONVENCIJA I PRAVO NA PRISTUP PRAVOSUĐU

Pored prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na učešće građana u ekološkom odlučivanju, odredbama Arhuske konvencije se propisuje pravo na pravnu zaštitu. Pod pravom na pravnu zaštitu shodno odredbama Konvencije,⁸⁰⁰ podrazumeva se pravo svakog pojedinca na postupak preispitivanja odluke da se odbije njegov zahtev za pristup informacijama, pred sudom ili nekim drugim zakonom ustanovljenim, nezavisnim i nepristrasnim telom. Konvencijom se omogućava sudska zaštita prava na pristup ekološkim informacijama u situacijama kada je taj zahtev odbijen ili po njemu nije odlučeno u razumnom roku. Odredbe Arhuske konvencije doprinose zaštiti ljudskih prava svakog pojedinca, a posebno prava budućih generacija da žive u životnoj sredini koja odgovara njihovom zdravlju i blagostanju. U tome je razlika u odnosu na standardnu zaštitu ljudskih prava kojima se štite prava pojedinca, ne i prava budućih naraštaja. Značajna razlika se ogleda i u tom što pravo na adekvatnu životnu sredinu podrazumeva i pravo na pravično suđenje. To podrazumeva pravo na delotvoran pravni lek u slučaju povrede nekog segmenta

⁷⁹⁹ Boyle, Alan, *op. cit.* str. 620.

⁸⁰⁰ Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *op. cit.* član 9. stav 1.

ovog prava. Konceptija ovog prava ustanovljenog Arhuskom konvencijom omogućava svakom licu koje smatra da nije postupljeno prema njegovom zahtevu za pristup ekološkim informacijama da ima pravo na sudski ili administrativni postupak preispitivanja te odluke.⁸⁰¹

Odredbama ove Konvencije, nastojalo se omogućiti zainteresovanoj javnosti da ima širok pristup pravdi,⁸⁰² na način da se u slučaju povrede prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, onaj kome je pravo povređeno može obratiti sudovima za zaštitu prava. Pored sudova može se obratiti i upravnim organima, odnosno drugim nezavisnim, zakonom ustanovljenim telima. Svrha ove odredbe jeste da pravo na pristup informacijama o zaštiti životne sredine ne bude samo deklarativne prirode, već da građani to pravo mogu ostvariti i u situacijama kada organi javne vlasti odbijaju da postupe po njihovom zahtevu za pristup informacijama.

Konvencijom se propisuje da svaka država potpisnica obezbedi javnosti mogućnost dostupnosti upravnim i sudskim postupcima kojima se osporava činjenje ili propusti koje su učinila fizička lica ili organi javne vlasti, a koja su u suprotnosti sa odredbama njihovog nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na životnu sredinu.⁸⁰³ Fokus je predmetnom odredbom usmeren na celokupnu javnost, i u tome je njen domašaj širi u odnosu na prethodni stav člana 9. Arhuske konvencije. Taj prethodni stav govori o zainteresovanoj javnosti. Ovim propisom je ostavljena mogućnost ugovornicama da nacionalnim zakonodavstvom postave uslove pripadnicima javnosti za pristup upravnim ili sudskim postupcima.⁸⁰⁴ Nacionalnom zakonodavstvu je ostavljena diskreciona mogućnost, čime može doći do značajnih razlika u primeni ove odredbe u različitim pravnim sistemima. To doprinosi utisku neodređenosti i nepreciznosti odredbi Konvencije, što svakako neće umanjiti njen značaj koji ima za zaštitu životne sredine. Ipak te nepreciznosti ukazuje na potrebu određenih korekcija kako bi postupci zaštite životne sredine bili efikasniji.

⁸⁰¹ Etinski, Rodoljub, *Neposredna primena člana 9. stav 3. Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije*, op. cit, str. 26.

⁸⁰² Boyle, Alan, op. cit. str. 20.

⁸⁰³ *Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*, op. cit. član 9. stav 3.

⁸⁰⁴ Etinski, Rodoljub, *Neposredna primena člana 9. stav 3. Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije*, op. cit. str. 29.

Arhuskom konvencijom se uvode novi standardi u zaštiti životne sredine, poput prava na pravnu zaštitu kod uskraćivanja ekoloških informacija. Njenim odredbama se priznaju određena prava javnosti, dajući prava i mogućnosti svakom pojedincu da se stara o svojoj životnoj sredini. Posebnost Arhuske konvencije je izražena članom 9, naročito trećim stavom kojim se priznaje pravo fizičkih i pravnih lica, njihovih udruženja i nevladinih organizacija da vode upravne ili sudske postupke protiv javnih vlasti ali i privatnih lica radi obezbeđivanja poštovanja prava na zaštitu životne sredine. Ovom odredbom se u izvesnoj meri ukida monopol države nad zaštitom životne sredine.⁸⁰⁵

Pristup pravosuđu u pitanjima zaštite životne sredine zasniva se na pretpostavci da ona pripada svima, svakom pojedincu ponaosob, a istovremeno i celokupnoj društvenoj zajednici. Isto tako odgovornost za zaštitu životne sredine i za sprečavanje njenog uništavanja ili oštećenja snosi celokupna društvena zajednica, ali i svaki pojedinac.⁸⁰⁶ U vezi sa ovim konstatacijama, odredbe Arhuske konvencije uobličuju kolektivno delovanje i pravo na pristup pravosuđu. To pravo pripada svakom pojedincu, ali i kolektivitetima poput nevladinih organizacija koje u svom delovanju štite opšti i pojedinačni interes.

Pravo na pristup pravosuđu kod povrede prava na slobodan pristup ekološkim informacijama ili povrede prava na učestvovanje u odlučivanju o ekološkim pitanjima, propisano je odredbama Arhuske konvencije. Međutim, prema većini raspoloživih podataka o vrstama sudskih postupaka proizlazi da su u sudskoj praksi ovakvi postupci retki. Od tog zaključka ne odstupa ni praksa Evropskog suda za ljudska prava. Iako je ovaj sud po pravilu fleksibilan u zaštiti životne sredine i pristupa ekološkim informacijama jer donosi odluke bazirajući se na članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, ipak nema mnogo slučajeva iz ove oblasti. Ovaj sud vodi postupke i donosi odluke kojima se štiti životna sredina uz različita obrazloženja, kao na primer to da ozbiljno zagađenje ili štetno delovanje na životnu sredinu mogu uticati na dobrobit pojedinca i njegov privatni život.⁸⁰⁷ Osnov za

⁸⁰⁵ *Ibidem*, str. 42.

⁸⁰⁶ *Djurgarden - Lilla Vartans Miljoskyddsforening v. Stockholms kommun genom dess marknamnd*, C-236/08, 15 october 2009. – presuda Evropskog suda pravde, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76763&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=308804>, stranici pristupljeno 12.09.2015. godine.

⁸⁰⁷ *Giacomelli v. Italy*, Application 59909/00, 02.11.2006. Za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwii_4HsstnNAhXEQBQKHbsyCecQFgg_hMAA&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D003-

vođenje postupka i donošenje odluke jeste okolnost negativnog uticaja zagađenja životne sredine na život pojedinca u skladu sa članom 8. Konvencije.⁸⁰⁸ Pravo na pristup pravosuđu zbog ne dostavljanja ekoloških informacija uočljiv je u predmetu koji je vođen zbog izostanka informacija o zagađenju kada su ispuštene u životnu sredinu otrovne supstance bez obaveštavanja javnosti o tome zbog čega je ugroženo zdravlje pojedinaca.⁸⁰⁹

3.10. ARHUSKA KONVENCIJA U EVROPSKOJ UNIJI

Proces usvajanja Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, kao i sadržaj njenih odredbi određen je u većoj meri uticajem pravnih tekovina Evropske unije. Neke odredbe ili pitanja koja reguliše Konvencija, preuzete su iz normi Evropske unije ili iz njenih politika. Doprinos donošenju i sadržini Konvencije dat je Direktivom 90/313/EEC o slobodnom pristupu informacijama o zaštiti životne sredine.⁸¹⁰ Tom direktivom je regulisano pravo na pristup informacijama o zaštiti životne sredine. Već njenim prvim članom je propisano da je cilj obezbeđivanje slobode pristupa i širenje informacija o životnoj sredini kojima raspolažu organi javne vlasti, te postavljanje uslova za pristup tim informacijama.⁸¹¹ Trećim članom predmetne direktive, definisano je da nacionalne vlasti propisuju uslove i omogućavaju da informacije o zaštiti životne sredine budu dostupne svim fizičkim i pravnim licima bez

1827418-1917260%26filename%3D003-1827418-1917260.pdf%26TID%3Dihgdqbxnfi&usg=AFQjCNH2Hh9EZ4FjVWCCGw4i4t-OnDXqMQ, stranici pristupljeno 12.09.2015. godine

⁸⁰⁸ *Hatton and others v. UK, Application 63022, 08.07.2003. op. cit.*

⁸⁰⁹ *Guerra and Others v. Italy, op. cit.*

⁸¹⁰ *Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment, Official Journal L 158, 23/06/1990 P. 0056 – 0058, dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0313:EN:HTML>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.*

⁸¹¹ *Ibidem, član 1.*

dokazivanja interesa za pristup istima,⁸¹² ali i da propišu uslove, odnosno slučajeve kada se to pravo ograničava navodeći koji su razlozi za ograničavanje.⁸¹³

Omogućavanje pristupa informacijama kojima raspolažu organi i institucije Evropske unije, regulisano je usvajanjem Mاستrihtskog ugovora iz 1991. godine, donošenjem deklaracije o potrebi unapređivanja pristupa javnosti informacijama kojima raspolažu institucije Evropske unije. Značaj pristupa javnim dokumentima u koje se nesumnjivo ubrajaju podaci o zaštiti životne sredine, regulisan je takođe Odlukom Saveta Evropske unije 93/731 o javnom pristupu dokumentima Saveta iz 1993. godine.⁸¹⁴

Evropska unije je ratifikovala Arhusku konvenciju, a to su pojedinačno uradile i sve zemlje članice Unije. Nakon ratifikacije, usledilo je usklađivanje propisa Unije sa odredbama Arhuske konvencije. To usklađivanje je urađeno donošenjem dve direktive. Direktivom broj 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o zaštiti životne sredine i stavljanju van snage direktive broj 90/313/EEZ,⁸¹⁵ koja grantuje svim licima pravo na pristup informacijama o životnoj sredini i pravo na sudsku zaštitu u slučaju povrede tog prava. Ciljevi ove direktive su garancija prava na pristup informacijama o životnoj sredini koje su u posedu organa javne vlasti i utvrđivanje uslova i praktičnih rešenja za izvršavanje i omogućavanje pristupa tim informacijama,⁸¹⁶ kao i obezbeđivanje da informacije o zaštiti životne sredine budu dostupnije javnosti. Ti ciljevi se postižu između ostalog korišćenjem informacionih tehnologija i sredstava telekomunikacija.⁸¹⁷

Druga direktiva Evropske unije kojom se usklađuju propisi sa odredbama Arhuske konvencije jeste direktiva 2003/35/EZ o obezbeđivanju učešća javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu, i o izmeni direktive 85/337/EZ, koja je

⁸¹² *Ibidem*, član 3.

⁸¹³ *Ibidem*, član 4.

⁸¹⁴ 93/731/EC: Council Decision of 20 December 1993 on public access to Council documents, Official Journal L 340, 31/12/1993 P. 0043 – 0044, dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31993D0731>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.

⁸¹⁵ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, Official Journal L 041, 14/02/2003 P. 0026 – 0032, dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0004>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.

⁸¹⁶ *Ibidem*, član 1. stav 1.

⁸¹⁷ *Ibidem*, član 1. Stav 2.

doneta u maju 2003. godine.⁸¹⁸ Cilj ove direktive je pomoć u sprovođenju odredbi Arhuske konvencije, a posebno obezbeđivanje učešća javnosti u izradi planova i programa koji se odnose na životnu sredinu, kao i unapređivanje učešća javnosti procesima pristupa pravosuđu.⁸¹⁹

Kao bitno, ističe se da je Evropska unija uređivala pitanja dostupnosti informacija i učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i pre nego šta je 2005. godine, pristupila Arhuskoj konvenciji. Evropska unija je svojim pravnim aktima, i to dvema direktivama, u određenoj meri regulisala oblast informisanja o zaštiti životne sredine pre pristupanja Arhuskoj konvenciji. Te direktive su u izvesnoj meri uticale na donošenje te Konvencije i oblikovanje njenih odredbi. Predmetne direktive su imale doprinos u donošenju Konvencije, odnosno poslužile su kao osnov za Aneks I Arhuske konvencije.⁸²⁰ U pitanju su Direktiva 85/337/EC o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu,⁸²¹ i Direktiva 96/61/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja.⁸²²

Iz odnosa Evropske unije prema Arhuskoj konvenciji i primeni njenih odredbi, zaključuje se kako je Konvencija u potpunosti prihvaćena i implementirana u pravni sistem Unije. Njena koncepcija i odredbe, potpuno su komplementarne sa načelima i politikom Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine i pristupom ljudskim pravima. Evropska unija je postavila visoke standarde u oblasti zaštite životne sredine i zaštite ljudskih prava. Ti standardi su predstavljali smernice prilikom pripreme i uobličavanja Arhuske konvencije. Odredbe Konvencije se uklapaju u te standarde na način da se dopunjavaju sa drugim

⁸¹⁸ 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 programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission, Official Journal L 156 , 25/06/2003 P. 0017 – 0025, dostupno na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0035>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.

⁸¹⁹ *Ibidem*, član 1.

⁸²⁰ Ofak, Lana, Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima okoliša, Hrvatska javna uprava, godina 9, broj 2, Zagreb 2009, str. 451.

⁸²¹ Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, Official Journal L 175 , 05/07/1985 P. 0040 – 0048, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31985L0337>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.

⁸²² Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, Official Journal L 257, 10/10/1996 P. 0026 – 0040, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0061:en:HTML>, stranici pristupljeno 22.06.2015. godine.

evropskim propisima iz ove oblasti, prvenstveno sa Direktivom 2003/4/EC o pristupu javnosti informacijama u oblasti životne sredine.

3.11. ARHUSKA KONVENCIJA U REPUBLICI SRBIJI

Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine 2009. godine, donošenjem zakona o njenom potvrđivanju.⁸²³ Uporedo sa procesom potvrđivanja Konvencije, a naročito u periodu koji je usledio nakon stupanja na snagu tog zakona, nastupilo je prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva njenim odredbama. Taj proces nije završen već i dalje traje. Iz tog razloga, odredbe pojedinih zakona iz oblasti zaštite životne sredine se menjaju ili dopunjuju kako bi se uskladili sa njenim odredbama. Uporedo sa prilagođavanjem nacionalnih propisa odredbama Konvencije, pristupilo se upoznavanju javnosti sa njenim postojanjem i sadržinom. Javnost se upoznaje sa ovim dokumentom putem raznih publikacija i brošura, predavanja ili skupova, čemu najveći doprinos daju nevladine organizacija koje su specijalizovane za primenu odredbi Arhuske konvencije, a koje su oformljene u nekim gradovima ili regionima.⁸²⁴ Upoznavanje sa Arhuskom konvencijom sprovodi se paralelno sa promovisanjem prava na zaštitu životne sredine i prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Arhuska konvencija je ratifikovana u Republici Srbiji istovremeno sa donošenjem većeg broja zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Tom prilikom su pored donošenja novih zakona, menjani postojeći zakoni radi njihovog usklađivanja sa odredbama Konvencije. Primer za to je Zakon o zaštiti životne sredine koji je donet 2004. godine, a izmenjen 2009. godine, radi usklađivanja sa odredbama Konvencije. Ovaj zakon je usklađen i sa odredbama

⁸²³ Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, broj 38/2009).

⁸²⁴ Aarhus centri Subotica, Novi Sad, Kragujevac, južna Srbija, od kojih većina ima internet prezentacije, pored toga bave se izdavaštvom, štampajući pisani materijal i publikacije kako bi se javnosti približila ideja i značaj pristupa javnosti i neophodnosti zaštite životne sredine. Za više informacija posetiti sledeće internet stranice: <http://www.aarhussu.rs/index.html>, <http://aarhusns.rs/>, <http://aarhuscentarjis.rs/>

Direktive 2003/4/EC, o pristupu informacijama u oblasti životne sredine. Sa odredbama te direktive nije usklađivan samo Zakon o zaštiti životne sredine, već su usklađeni i Zakon o ratifikaciji PRTR protokola, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.⁸²⁵ Zakonom o zaštiti životne sredine se propisuje obaveza državnih organa, organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, te drugih ovlašćenih organizacija da redovno, blagovremeno, potpuno i objektivno obavestavaju javnost o stanju životne sredine, nivou zagađujućih materija i emisija, o merama upozorenja ili razvoju zagađenja koji mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi u skladu sa propisanim standardima.⁸²⁶ Ovim zakonom se propisuje mogućnost javnosti da učestvuje u postupku donošenja odluka kada se radi o strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu ili proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađenja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi.⁸²⁷

Potvrđivanjem Arhuske konvencije, nastupile su obaveze usklađivanja ekoloških propisa sa njenim odredbama šta se postiže ili izmenama postojećih ili donošenjem novih. Kao što se videlo na primeru Zakona o zaštiti životne sredine, uporedo sa donošenjem Konvencije, usvojene su izmene i dopune zakona kako bi se njegove norme uskladile sa normama Konvencije. Slična situacija je i sa drugim zakonima iz ove oblasti, ali i sa propisima koji ne regulišu materiju zaštite životne sredine, ali regulišu pitanja dostupnosti informacija. Tako je primera radi Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u članu 4. propisano da se smatra opravdanim interesom javnosti da zna kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti a koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Tom odredbom se nadalje propisuje, kad se radi o informacijama koje se ne tiču zaštite životne sredine, a u posedu su organa javne vlasti, smatra se da postoji opravdan interes javnosti da sazna njihovu sadržinu, osim ako organ vlasti ne dokaže suprotno. Kad su u pitanju informacije koje se odnose na životnu sredinu, zakonska je pretpostavka da javnost ima pravo da zna te informacije.

⁸²⁵ Videti: Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2013-2016, Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije, 2013, za više informacija posetiti internet stranicu: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf, stranica posećena 27.06.2015. godine.

⁸²⁶ Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009), član 78. stav 1.

⁸²⁷ Ibidem

Donošenjem zakona o potvrđivanju, Arhuska konvencija je postala deo domaćeg pravnog sistema, ravnopravna sa ostalim pravnim aktima jer je Ustavom predivđena neposredna primena međunarodnih ugovora.⁸²⁸ Usled toga, nametnulo se pitanje postupanja u situacijama kada odredbe domaćih zakona protivreče odredbama Konvencije. U takvim situacijama, umesto odredbe domaćeg zakona, primenjuje se odredba međunarodno-pravnog akta, u ovom slučaju odredbe Arhuske konvencije. Da postoje određene neusklađenost, uvidelo se nakon donošenja Strategije Vlade Republike Srbije o primeni Arhuske konvencije.⁸²⁹ Ovom strategijom se nastoje stvoriti uslovi i omogućiti delotvorno i potpuno ispunjavanje zahteva Konvencije. Njeni ciljevi su između ostalog:⁸³⁰

- identifikacija raskoraka i nedoslednosti između sistema implementacije i zakona Republike Srbije;

- predlaganje aktivnosti radi usklađivanja zakona sa obavezama utvrđenim Arhuskom konvencijom i eliminisanja postojećeg raskoraka i nedoslednosti koje se tiču institucionalnih i zakonskih normi u Republici Srbiji;

- stvaranje osnovnih uslova za dalje unapređenje i uvođenje primera dobre prakse u vezi sa Arhuskom konvencijom i drugim konvencijama koje imaju dodirnih tačaka sa njom;

- podsticanje preduzimanja drugih aktivnosti u okviru politike, obezbeđivanje usklađenosti i primena principa koji određuju pravac kretanja na unapređenom putu ka održivom razvoju;

- uspostavljanje veza i unapređenje procesa pristupanja Evropskoj uniji; i

- uspostavljanje osnove za primenu mehanizama praćenja.

Pored svih usklađivanja domaćih propisa sa odredbama Arhuske konvencije i odredbama Direktive 2003/4/EC o pristupu informacijama u oblasti životne sredine, još uvek nije postignuta puna usklađenost sa međunarodno-pravnim aktima. Ovaj zaključak se prvenstveno odnosi na usklađenost sa članom 9. stav 3. Konvencije, „Posebni zakoni koji se odnose na zaštitu životne sredine ne sadrže odredbe koje su usklađene sa odredbama člana 9.

⁸²⁸ Član 16. stav 2. Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/2006).

⁸²⁹ Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu životne sredine – Arhuska konvencija („Službeni glasnik RS“, broj 103/2011).

⁸³⁰ *Ibidem*, član 2.

stav 3. Konvencije, a Ustav i opšti zakoni o upravnim sporovima i parničnom postupku sadrže odredbe koje ne udovoljavaju zahtevima navedenih u odredbi Arhuske konvencije“.⁸³¹

Iako nema pune usklađenosti sa odredbama Arhuske konvencije, primetan je napredak u pristupu i rezultatima zaštite životne sredine, ali i omogućavanju dostupnosti informacija o zaštiti životne sredine, u odnosu na period pre njenog potvrđivanja. Njenim potvrđivanjem i implementacijom odredbi pospešuje se zaštita životne sredine i zaštita osnovnih ljudskih prava uključujući pravo na život. „Ona je specifična i razlikuje se od drugih ugovora po tome što obezbeđuje izvesnu demokratiju u oblasti životne sredine, odnosno što priznaje određena prava javnosti u toj oblasti i što priznaje i štiti altruističku potrebu čoveka da se stara o svojoj životnoj sredini.“⁸³²

Primena Arhuske konvencije predstavlja značajan korak u demokratizaciji društva, a dobrobit se posebno manifestuje u zaštiti životne sredine. Njenom ratifikacijom, prava građana su podignuta na viši nivo iako i dalje postoji mogućnost za dalje unapređivanje, naročito u sferi implementacije. Usled toga potrebno je potpuno usklađivanje zakonodavnog okvira u Srbiji, kako sa odredbama Arhuske konvencije, tako i sa praksom njene primene.⁸³³

3.11. POTEŠKOĆE U PRIMENI ARHUSKE KONVENCIJE

Arhuska konvencija predstavlja pozitivan zaokret u politici zaštite životne sredine. Ona daje novu dimenziju pravnoj zaštiti prirode i njenog okruženja jer obezbeđuje pretpostavke za aktivno učešće pojedinaca u procesima očuvanja i zaštite životne sredine. U te procese, shodno odredbama ove Konvencije uključuje se najšira populacija usled čega dolazi do kvalitativnog pomaka u pravcu smanjivanja zagađenja i drugim procesima zaštite prirode i njenog okruženja. Tome doprinosi pored dostupnosti informacija i mogućnost učestvovanja u donošenju ekoloških odluka i pristup pravosuđu kod povrede prava na pristup

⁸³¹ Etinski, Rodoljub, *Neposredna primena člana 9. stav 3. Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije*, op. cit. str. 43.

⁸³² *Ibidem*, str. 42.

⁸³³ Drenovak, Mirjana, *Implementation of the Aarhus Convention in Serbia*, *European Energy and Environmental Law Review*, No. 20, April 2011, page. 58-71.

ekološkim informacijama ili povrede prava na učestvovanje u ekološkom odlučivanju. Njenim odredbama se obezbeđuje pravo na život pojedincima u okruženju adekvatnom njihovom zdravlju i dobrobiti, i to kako sadašnjih tako i budućih generacija.⁸³⁴ Ipak, pored evidentnih kvalitativnih pomaka i nemerljivog doprinosa konstituisanju prava na adekvatnu životnu sredinu, vidljive su i određene manjkavosti. Najupadljiviji nedostatak predstavlja širok dijapazon izuzetaka od prava na slobodan pristup informacijama.

Izuzeci od prava na slobodan pristup informacijama široko su određeni samom Konvencijom.⁸³⁵ Navedenom odredbom su taksativno navedene situacije kada se može odbiti zahtev za objavljivanje traženih informacija. Većina od navedenih razloga se može podvesti pod poverljivost informacija, izdvajajući pri tom poverljivost rada organa javne vlasti, poverljivost komercijalnih, industrijskih ili drugih informacija, odnosno ličnih podataka.⁸³⁶

Iako predmetnom odredbom nije izričito navedena, iz većine datih odredbi nesumnjivo proizlazi tajnost podataka kao dominantan razlog za odbijanje pristupa traženim informacijama. Tajnost podataka je najčešći osnov za onemogućavanje prava na slobodan pristup informacijama. Svi pobrojani razlozi nose u sebi obeležje tajnosti podataka. Uzmimo za primer poverljivost rada organa javne vlasti. To nije ništa drugo do tajnost u radu tih organa. Međunarodni odnosi, nacionalna odbrana ili javna bezbednost jesu razlozi iza kojih provejava tajnost podataka. Radi se takođe o odbijanju pristupa informacijama zbog tajnosti podataka, odnosno tajnosti odnosa i aktivnosti. Isti zaključak važi za poverljivost komercijalnih, industrijskih i drugih informacija.

Tajnost podataka je najprisutnije ograničenje u pristupu informacijama od javnog značaja i često predstavlja poteškoću za primenu odredbi Arhuske konvencije. Ovakva situacija postoji i kod primene nekih međunarodno-pravnih akata, kao kod Uredbe (EZ) 1049/2001⁸³⁷ kojom se propisuje da određeni dokumenti zahtevaju poseban tretman usled osetljivosti sadržaja, imajući pri tom u vidu prevashodno tajnost podataka, kao i u dodatku

⁸³⁴ *Stec, Stephen, Casey-Lefkowitz, Susan, Jendroska, Jerzy, The Arhus Convention: An Implementation Guide*, United Nation, 2002, New York and Geneve, page 1.

⁸³⁵ Članom 4. stav 4. Konvencije, propisani su slučajevi kada se zahtev za informacijom u oblasti životne sredine može odbiti ukoliko bi njeno objavljivanje negativno uticalo na neku od nabrojanih situacija.

⁸³⁶ *Ibidem*, tačke: a,d,e

⁸³⁷ *Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, art.2

Preporuci R (81) 19 Komiteta ministara Saveta Evrope⁸³⁸, državama članicama o pristupu informacijama u posedu javnih vlasti, kojim se ističe da će principi iz Preporuke biti predmet zabrana i ograničenja neophodnih u demokratskom društvu u cilju zaštite legitimnih javnih interesa. Slična ograničenja postoje u većini nacionalnih zakonodavstava koja ih po pravilu propisuju za sve informacije od javnog značaja što znači da se ista primenjuju i za dostupnost ekoloških informacija. Zakonodavstvo Sjedinjenih američkih država razvrstava ograničenja u više kategorija, gde su u prvoj kategoriji ograničenja zbog zaštite interesa nacionalne bezbednosti i spoljne politike. Za ova ograničenja se može zaključiti da se odnose na ekološke informacije, dok ograničenja iz drugih kategorija nisu direktno u vezi sa ekološkim informacijama jer se tu ubrajaju zaštita poslovne tajne i druge komercijane i finansijske informacije pribavljene kao poverljive, ili drugi poverljivi podaci čijim objavljivanjem bi se kršilo pravo na privatnost. Od ovog se ne razlikuju mnogo rešenja koja sadrže zakonodavstva evropskih država. Primera radi, u Francuskoj su članovima 6. i 7. Zakona⁸³⁹ propisani izuzeci od pristupa administrativnim dokumentima u posedu organa vlasti, uključujući tu naravno i ekološke informacije i dokumente. Ograničenja nisu malobrojna, ona su razvrstana u različite kategorije od kojih se većina može podvesti pod kategoriju ograničenja usled tajnosti podataka.

Da li će se neki podatak oglasiti tajnim zavisi od njegove sadržine i od toga da li će biti označen kao takav na osnovu zakona ili drugog propisa. Tako se primera radi u Republici Srbiji Zakonom o tajnosti podataka definiše pojam tajnog podatka,⁸⁴⁰ i označavanje stepena tajnosti.⁸⁴¹ Da bi se neki podatak oglasio tajnim on mora biti od interesa za Republiku Srbiju na način da bi država pretrpela štetu u slučaju otkrivanja tog podatka neovlašćenom licu, te da je potreba njegove zaštite bitnija od prava na slobodan pristup informacijama od javnog

⁸³⁸ Recommendation R (81) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe

⁸³⁹ Zakon o raznim merama za unapređenje odnosa između javne službe i građana i o raznim sporazumima upravne, socijalne i poreske prirode (Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978: Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000; No.2005-650 du 6 juin 2005), za više informacija posetiti internet prezentaciju <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339241>

⁸⁴⁰ Član 2. stav 1. tačka 2) Zakona o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, broj 104/2009) – prema ovoj odredbi: „tajni podatak je podatak od interesa za Republiku Srbiju, koji je zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenom u skladu sa zakonom, određen i označen određenim stepenom tajnosti.“

⁸⁴¹ Član 2. stav 1. tačka 6) Zakona o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, broj 104/2009) – označavanje stepena tajnosti je označavanje tajnog podatka oznakama. „DRŽAVNA TAJNA“, „STROGO POVERLJIVO“, „POVERLJIVO“ i „INTERNO“.

značaja.⁸⁴² I druge države, naročito države iz regiona nastale raspadom bivše zajedničke države sadrže slične odredbe o tajnosti podataka,⁸⁴³ ili je Zakonom o dostupnosti informacija propisano uskraćivanje pristupa informacijama kada se radi o dokumentu koji na osnovu zakona predstavlja klasifikovanu informaciju odgovarajućeg stepena tajnosti.⁸⁴⁴ Prema odredbi tog Makedonskog zakona isti status imaju i informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine zbog čijeg bi objavljivanja bila ugrožena zaštita zdravlja ljudi ili životne sredine.

Razlozi za odbijanje zahteva za pristup ekološkim informacijama propisani članom 4. Arhuske konvencije očigledno su bazirani na tajnosti podataka, iako taj osnov nije definisan predmetnom odredbom. Oznaka tajnosti se često potpuno neosnovano dodeljuje pojedinim dokumentima kako bi isti ostali nedostupni javnosti iz raznoraznih razloga koji su po pravilu u suprotnosti sa pravom na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ti razlozi služe kao izgovor za prikrivanje podataka i informacija, odnosno da bi sprečili javnost da pristupi takvim podacima i sazna njihovu sadržinu. Upravo zbog mogućnosti zloupotrebe, koje se pod plaštom tajnosti podataka često dešavaju, ovako široko definisana odstupanja od prava na slobodan pristup ekološkim informacijama predstavlja bitnu manjkavost i krupan nedostatak Arhuske konvencije.

Odredbe Konvencije pominjane su i primenjivane u sudskim postupcima kako bi se omogućio pristup traženim ekološkim informacijama u situacijama kada je to pravo tražiocu uskraćeno od strane imaooca informacija. Sudovi su rešavajući u predmetnim sporovima zauzimali različite stavove ili podržavali različita shvatanja zavisno od konkretne situacije i sudijskog uverenja koje na žalost nije uvek naklonjeno primeni prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U slučaju Ville de Lyon,⁸⁴⁵ sud je donoseći odluku konstatovao pretežnije pravo o tajnosti informacija na štetu slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. Sud je konstatovao da zakonodavstvo o slobodnom

⁸⁴² Član 8. Zakona o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, broj 104/2009).

⁸⁴³ Članovi 4.–16. Zakon o tajnosti podataka (“Narodne Novine Republike Hrvatske”, broj 79/07 i 86/12), i članovi 3.–7. Zakona o tajnosti podataka (“Službeni list Crne Gore, broj 14/2008).

⁸⁴⁴ Član 6. Zakon za slobodan pristap do informacij od javen karakter („Služben vesnik“, br. 13/ 2006)

⁸⁴⁵ Case Ville de Lyon v. Caisse des dépôts et consignations, C-524/09, of 22. December 2010, za više informacija posetiti sledeću <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=117074&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=312046>, stranica posećena 14.09.2015. godine.

pristupu ekološkim informacijama nije primenjivo u konkretnom slučaju zbog primene zakona o poverljivosti informacija o trgovanju kvotama.

Navedeni primer ukazuje na manjkavosti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja koje se odnose na ekološka pitanja, za šta adekvatna rešenja nije ponudila Arhuska konvencija usled brojnih izuzetaka od ovog prava. Posebno iz razloga jer većina navedenih odstupanja sadrže u sebi razlog tajnosti podataka, koje se može veoma široko tumačiti, što se po pravilu u praksi redovno dešava. Sličan epilog kao u napred navedenom postupku, desio se u slučaju Flachglas Torgau,⁸⁴⁶ gde je primat dat tajnosti podataka pozivajući se na primenu propisa kojima se reguliše rad administrativnih tela u odnosu na zakon o pristupu informacijama od javnog značaja u ekološkim pitanjima.

Upečatljiv primer sudske odluke u vezi sa slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja pronalazimo u slučaju Matky v. Czech Republic.⁸⁴⁷ Odlukom donetom 10.07.2006. godine, u vezi sa traženim informacijama o nuklearnom pogonu, sud je odlučio da kada postoje dokumenti koji su dostupni javnosti prema domaćem zakonodavstvu, ipak se može uskratiti pristup tim dokumentima. Odbijanje slobodnog pristupa informacijama je izvršeno u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovakvim postupanjem dolazi do ograničenja u slobodi pristupa ekološkim informacijama što predstavlja jasnu poteškoću u primeni načela i ideje Arhuske konvencije. Pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama nije primenjeno na način propisan Arhuskom konvencijom ni u presudi Evropskog suda za ljudska prava donetoj 19.10.2005. godine, u predmetu Roche v. The United Kingdom, vođen pod oznakom C-32555/96,⁸⁴⁸ uz obrazloženje da se sloboda primanja informacija prema članu 10. Konvencije ne može shvatiti tako da nameće državi pozitivne obaveze prikupljanja i deobe informacija na vlastitu inicijativu. Time se evidentno ograničava pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama, a to predstavlja dodatne poteškoće u primeni Arhuske konvencije.

⁸⁴⁶ Case Flachglas Torgau GmbH, C-204/09, of 14 February 2012, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=119426&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&oc c=first&part=1&cid=313487>, stranica posećena 14.09.2015. godine.

⁸⁴⁷ Case Sdruženi Jihočeské Matky v. Czech Republic, Application 19101/03, of 10 July 2006, European Court of Human Rights: za više informacija posetiti internet stranicu: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/9/article1.en.html>, stranica posećena 14.09.2015. godine.

⁸⁴⁸ Case Roche v. UK, C-32555/96, 19. october 2005, op. cit.

Pored navedenih poteškoća, postoje i neke druge poteškoće. Najčešće su one izazvane postupcima organa vlasti koji ignorišu obaveze propisane odredbama Konvencije ili kojima se obaveze opstruišu, prolongirajući ili izbegavajući njihovo izvršenje u razumnim rokovima. Postoje i situacije svesnog izbegavanja organa vlasti obezbeđivanja prava na slobodan pristup ekološkim informacijama, rukovodeći se razmišljanjem kako su pravosudne instance nedovoljno efikasne ili kako njihovo odbijanje omogućavanja pristupa informacijama neće imati sudski epilog. Ponekad očigledno postoji i razmišljanje da sudovi neće dosledno primenjivati odredbe iz Arhuske konvencije, a takvo shvatanje pronalazi utočište, odnosno argumente u odlukama Evropskog suda za ljudska prava navedenim u prethodnom pasusu, posebno imajući u vidu odluku donetu u predmetu vođenom pod brojem C-19101/03, u slučaju između Sudruženi Jihočeske Matky protiv Republike Češke, a koja je doneta posle usvajanja i stupanja na snagu Arhuske konvencije.

V.ZAKLJUČNA RAZMATRANJA O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

1. DOSTUPNOST INFORMACIJA I UNAPREĐIVANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Dostupnošću informacija od javnog značaja postiže se upoznavanje javnosti sa dokumentima i podacima koji imaju važnost za njihov svakodnevni život. Time se pojedinci upoznaju sa informacijama od javnog značaja radi bolje organizacije privatnog i poslovnog života, pridržavajući se pri tom propisanih prava i obaveza.

Svi podaci od opšteg interesa imaju određeni značaj za život svakog pojedinca jer svaki građanin u većoj ili manjoj meri zavisi od tih podataka i informacija. Najznačajniji segment ovog prava jeste mogućnost dobijanja informacija i podataka koje su od opšteg značaja, a kojima se utiče na kvalitet života i ostvarivanje zagarantovanih ljudskih prava. Tu bez dileme spadaju informacije o zaštiti životne sredine, uključujući sve informacije o njenom stanju, opasnosti kojima je izložena ili može biti izložena, stepenu i vrstama zagađenja, zagađivačima, vrstama i oblicima materija kojima se pojedinačno zagađuju određeni delovi životne sredine. Sve su ovo informacije za koje postoji zakonska pretpostavka da su u pitanju informacije od javnog značaja,⁸⁴⁹ te ih kao takve treba dostaviti svakom pojedincu i celokupnoj društvenoj zajednici.

⁸⁴⁹ Videti: Član 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010) kojim je propisano da: „Smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona, postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona postoji, osim ako organ vlasti dokaže suprotno.“

Ekološke informacije kao informacije od javnog značaja moraju biti dostavljene građanima jer od toga zavisi ili može zavistiti kvalitet njihovog života. Takvo stanovište zauzima u svojim odlukama donetim od kraja dvadesetog veka na ovamo i Evropski sud za ljudska prava, a to je evidentno iz obrazloženja presude u predmetu Guerra i ostali protiv Italije⁸⁵⁰, kojom se povezuje pravo na privatni život i dostavljanje ekoloških informacija koje se odnose na emisiju toksičnih materija.

Unapređivanje životne sredine, njeno očuvanje i zaštita su u bliskoj vezi sa pristupom ekološkim informacijama. Pristup ekološkim informacijama olakšava procese zaštite životne sredine iz razloga što se na osnovu potpunih informacija upotpunjuje i zaokružuje slika o stanju životne sredine, o problemima sa kojima se suočava, mehanizmima i postupcima zaštite. Time se stvara predstava o stanju životne sredine. Samo na osnovu celovite slike moguće je preduzeti pravovremene i odgovarajuće mere zaštite.

Ukoliko se poseduju samo parcijalne slike ili su informacije o stanju životne sredine, stepenu ili vrstama zagađivanja ograničenog obima ili sadržaja, u takvim situacijama se smanjuje mogućnost za preduzimanje odgovarajuće zaštite. Bez odgovarajuće dijagnoze nije moguće prepisati delotvornu terapiju.

Ako se pogreši u proceni vrste, obima ili uzroka zagađenja, slabe su šanse za otklanjanje problema i odgovarajuću zaštitu životne sredine. U ovom segmentu zaštite životne sredine najviše se uočava značaj slobodnog pristupa ekološkim informacijama. Slobodnim i neograničenim pristupom ekološkim informacijama omogućava se uvid u ekološke probleme, u stanje zagađenosti životne sredine, a sve to omogućava njenu efikasnu zaštitu.

Relevantne, pravovremene i detaljne informacije o stanju životne sredine otvaraju prostor za efikasnu analizu stanja i postojećih uticaja, planiranje i izradu strategije zaštite. Postoji pretpostavka da su informacije o životnoj sredini koje su u posedu organa javne vlasti relevantne i verodostojne. Organi javne vlasti svojim autoritetom garantuju verodostojnost informacija o životnoj sredini u njihovom posedu. Oni su obavezni dostaviti javnosti podatke i informacije o zaštiti životne sredine, i to svoj javnosti. Naime, postoji pretpostavka da su ekološke informacije od opšteg značaja i one kao takve trebaju biti na raspolaganju svim građanima kao zainteresovanoj javnosti.

⁸⁵⁰ Guerra and Others v. Italy (116/1996/735/932) 19 February 1998: Failure to provide local population with information about risk factor and how to proceed in event of an accident at nearby chemical factory.

Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine jeste pravo koje pripada svakom pojedincu jer je reč o dobru od opšteg interesa. Pravo na informisanje o životnoj sredini je pravo na traženje i pristup ekološkim informacijama. To nije ništa drugo do pravo na slobodan pristup informacijama koje se odnose na oblast životne sredine.⁸⁵¹ Ovo pravo pripada svim građanima, svakom pojedincu. Kod zaštite životne sredine je uočljiva tendencija da iščezava razlika između pojmova javnost i zainteresovana javnost jer svaki pojedinac ima interes za očuvanjem i zaštitom životne sredine. Svaki građanin je neposredno i direktno zainteresovan za informacije o životnoj sredini i njenoj zaštiti, radi efikasnog sprovođenja procesa zaštite.

Svako pravo ima svoj antipod u obavezi. Nasuprot pravu uvek postoji neka obaveza. Nosilac obaveze kod prava na dostupnost informacija o zaštiti životne sredine su organi javne vlasti koji su u posedu tih informacija. Kako su organi javne vlasti reprezentanti države, reč je o obavezi države da omogući građanima dostupnost tih informacija. Informacije su obavezni dostaviti organi koji tražene informacije poseduju bilo da su one nastale u njihovom radu ili su ih saznali po drugom osnovu.

Pravo na dostupnost informacija o zaštiti životne sredine je propisano domaćim zakonodavstvom i nekim međunarodno-pravnim aktima. Neki od njih sadrže izričite odredbe o slobodnom pristupu ekološkim informacijama, dok se u drugima to pravo nazire. Većina akata koji regulišu zaštitu životne sredine donetih u periodu od početka devedesetih godina prošlog veka sadrži izričite ili posredne odredbe o dostupnosti ekoloških informacija. Izričite odredbe sadrži primera radi Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime iz 1992. godine,⁸⁵² koja u članu 4. stav 1. propisuje obaveze države ugovornice da promoviše javnu svest i podstiče slobodan pristup ekološkim informacijama vezanim za pitanja regulisana odredbama konvencije.

Pozivanje na slobodan pristup ekološkim informacijama izvršeno je u preambuli Konvencije o biodiverzitetu donete 1992. godine.⁸⁵³ Slično je učinjeno odredbama

⁸⁵¹ Kiss, Alexandre, Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, New York, 2004, page 669.

⁸⁵² *United Nations Framework Convention on Climate Change*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵³ *The Convention on Biological Diversity*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

Zajedničke konvencije o bezbednosti u upravljanju iskorišćenim gorivom i o bezbednosti upravljanja radioaktivnim otpadom iz 1997. godine,⁸⁵⁴ kojom se u preambuli ističe važnost informisanja javnosti o pitanjima koja se regulišu odredbama konvencije.

Na evropskom tlu, značajan doprinos dostupnosti ekoloških informacija dat je odredbama Konvencije iz Espoa o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnim uslovima iz 1991. godine.⁸⁵⁵ Ova Konvencija, članom 2. garantuje da će svaka država obezbediti javnosti dostupnost ekološkim informacijama u oblastima koje se regulišu njenim odredbama. Iste godine, doneta je Konvencija o zaštiti Alpa⁸⁵⁶, čije odredbe uključujući tu i dodatne protokole uz ovu konvenciju, garantujući dostupnost ekoloških informacija kao informacija od javnog značaja. Njenim odredbama se propisuje obaveza redovnog informisanja javnosti o sprovođenju zaštite Alpa, uključujući dostavljanje informacija o nadzoru i preduzetim aktivnostima.

Značajne odredbe posvećene dostupnosti ekoloških informacija sadrži i Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu aktivnostima opasnim po životnu sredinu iz 1993. godine,⁸⁵⁷ koja je po mestu svog donošenja nazvana Lugano konvencija. Pitanju pristupa informacijama o zaštiti životne sredine je posvećeno treće poglavlje u kom se propisuje obaveza državnih organa da obezbede slobodan pristup ekoloških informacija svakom licu

⁸⁵⁴ *The IAEA Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/Infcircs546.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵⁵ *Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextenglish.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵⁶ *Convention concerning the Protection of the Alps*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails?id=TRE001126&index=treaties>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵⁶ *United Nations Framework Convention on Climate Change*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵⁶ *The Convention on Biological Diversity*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵⁶ *The IAEA Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/Infcircs546.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

⁸⁵⁷ *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, za više informacija posetiti internet stranicu: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

bez dokazivanja pravnog interesa za pristup tim informacijama.⁸⁵⁸ Odredbama ove Konvencije, propisuje se obaveza davanja informacija od strane organa koji obavljaju javne funkcije u vezi sa zaštitom životne sredine, a koji su pod kontrolom nekog drugog organa javne vlasti.⁸⁵⁹

Bez sumnje, unapređivanje zaštite životne sredine putem obezbeđivanja slobodnog pristupa informacijama o zaštiti životne sredine, ostvareno je u najvećoj meri odredbama Arhuske konvencije, usvojene 1998. godine. Njenim odredbama se obavezuju sve države potpisnice da svojim nacionalnim zakonodavstvom obezbede slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine svim građanima, minimum na način i pod uslovima koje propisuju odredbe ove Konvencije.

Svaka država mora nastojati da se pristup ekološkim informacijama omogući u kratkom roku, na način da bude transparentan i jednostavan. Svaki građanin je slobodan da zatraži pristup bilo kojoj ekološkoj informaciji, a organi javne vlasti su obavezni da pozitivno odgovore na taj zahtev te da omoguće pristup informacijama o zaštiti životne sredine, osim u zakonom propisanim situacijama. Izuzeci od prava na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine koji su propisani odredbama ove Konvencije su detaljno i opširno navedeni, a pokrivaju sve zamišljene situacije, ali ih je zbog brojnosti i detaljnosti potrebno restriktivno tumačiti.

2. DOSTUPNOST INFORMACIJA U KORELACIJI SA DRUGIM LJUDSKIM PRAVIMA RADI OČUVANJA I ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Dostupnost informacija o zaštiti životne sredine, predstavlja pravo svakog pojedinca, nasuprot koga stoji obaveza državnih organa da omoguće ostvarivanje toga prava na način da sve ekološke informacije koje poseduju učine dostupnim javnosti. U pitanju je pravo iz korpusa ljudskih prava čija proklamacija i implementacija obezbeđuje život dostojan čoveka

⁸⁵⁸ *Ibidem*, članovi 13-14.

⁸⁵⁹ *Ibidem*, članovi 15-16.

uz ostvarivanje i drugih ljudskih prava. Ovim pravom se omogućuje efikasna zaštita životne sredine uz poštovanja i primenu važnih demokratskih standarda, čime se obezbeđuje ulaznica za pristup modernim demokratskim društvima. Primenom ovog prava jača demokratski karakter društva, ali još važnije izgrađuje se put i stvara poligon za pripremu i sprovođenje odgovarajuće, blagovremene i delotvorne zaštite životne sredine. U pitanju je neizostavan segment prava na adekvatnu životnu sredinu iznedrenog kao ljudsko pravo novije generacije koje sublimira veći broj osnovnih ljudskih prava uobličениh u jedno jedinstveno pravo procesnog karaktera.

Implementacijom ovog prava obezbeđuje se kontrola i efikasnost sprovođenja zakona i podzakonskih akata kojima se reguliše zaštita životne sredine. Javnost kroz primenu ovog prava kontroliše rad organa javne uprave u ekološkoj oblasti. Tom kontrolom se postiže pozitivan uticaj na rad i delovanje upravnih organa. Ujedno, primenom ovog prava se obezbeđuje pravo svakom pojedincu da se upozna sa rizicima, odnosno da sagleda rizike po zdravlje i život koji postoje ili se pojavljuju usled zagađivanja i oštećenja životne sredine. Ovo navodi na zaključak kako se primenom ovog prava štiti pravo na zdravlje stvarajući bolje uslove za očuvanje zdravlja. Pravom na pristup ekološkim informacijama omogućuje se efikasnija i delotvornija zaštita životne sredine čime se obezbeđuje zaštita zdravlja.

Međunarodni pravni poredak i mnogi nacionalni pravni sistemi eksplicitno kao ciljeve definišu „visok nivo zaštite ljudskog zdravlja i unapređenje kvaliteta životne sredine.“⁸⁶⁰ Već ovakvim postavljanjem ciljeva, uočava se povezanost, uslovljenost i nerazdvojnost ovih prava. Izvesno je da oštećena ili uništena životna sredina ne predstavljaju uslove pogodne za obezbeđivanje ljudskog zdravlja i život u blagostanju. Sintagme o obezbeđivanju ljudskog zdravlja i obezbeđivanju blagostanja u očuvanoj životnoj sredini, predstavljaju osnove prava na adekvatnu životnu sredinu.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu je istovremeno pravo čoveka i životne sredine jer se očuvanjem prirode čuva ljudski život i zdravlje, a očuvanjem tih najvažnijih vrednosti štiti se životna sredina na način da se preduzimaju mere, pravne ili faktičke da se spreči njeno zagađenje i uništenje. Težište pravne zaštite se nalazi na očuvanju i zaštiti životne sredine.

⁸⁶⁰ Holder, Jane, Lee, Maria, *Environmental Protection Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, page 145-148.

Zaštitom životne sredine, štite se prava na život i na zdravlje u čemu ulogu ima realizacija prava na slobodan pristup informacijama, prava na učestvovanje u odlučivanju i prava na ostvarivanje sudske zaštite ukoliko neko od navedenih prava bude povređeno ili ugroženo.

Ovim pravom se stvaraju pretpostavke za zdrav život kroz sublimaciju prava na slobodan pristup ekološkim informacijama, prava na učešće u odlučivanju o pitanjima životne sredine i prava na pravnu zaštitu. Učešće u odlučivanju i pravo na pristup pravosuđu proizlaze iz prava na pristup ekološkim informacijama koje predstavlja ratio legis ovog prava, odnosno funkcionalne međuzavisnosti između njega i učešća javnosti u donošenju ekoloških odluka radi zaštite i očuvanja životne sredine i obezbeđivanja ljudskog zdravlja.⁸⁶¹ Ispunjavanje i istodobno postojanje svih ovih prava sačinjava pravo na adekvatnu životnu sredinu.

Pravo na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine, nalazi se u tesnoj vezi sa pravom na učestvovanje u donošenju ekoloških odluka. Onaj ko učestvuje u donošenju odluka o zaštiti životne sredine, da bi uspešno učestvovao u tom procesu mora posedovati informacije i podatke o ekološkim problemima, o mogućnostima zaštite i ciljevima koji se tim odlukama žele ili mogu postići. Pravo na učestvovanje u ekološkom odlučivanju predstavlja pravo koje obezbeđuje pojedincima da na osnovu pribavljenih dokumenata i informacija u vezi nekog ekološkog pitanja, mogu još u najranijim fazama procesa odlučivanja biti uključeni u taj proces,⁸⁶² i punopravno učestvovati u donošenju odluka. Samo onaj pojedinac koji poseduje relevantne informacije može punopravno učestvovati i dati odgovarajući doprinos u donošenju ekoloških odluka.

Povezanost i uslovljenost ovih prava dobija najjasnije konture i najpreciznije se definiše odredbama Arhuske konvencije. Već u njenom uvodnom delu, u dvanaestom pasusu uvidela se potreba da javnost bude informisana o procedurama za učešće u donošenju odluka o pitanjima životne sredine, da ima slobodan pristup tom postupku i poznaje tok postupka.⁸⁶³ Ne samo da su međusobno povezana i uslovljena, već ova dva prava predstavljaju osnove

⁸⁶¹ Videti: Schall, Christian, *Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters Before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?*, *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 2008, page 417-453.

⁸⁶² Stec, Stephen, Casey-Lefkowitz, Susan, *Aarhus Convention: The Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000, page 50-53.

⁸⁶³ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine ("Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori, broj 38/09), 12 pasus uvodnog dela.

pravne zaštite životne sredine, koji su odredbama Arhuske konvencije prepoznata, kao dva od tri noseća stuba Konvencije, pored prava na pristup pravosuđu u slučaju povrede ekoloških prava.

Pristup ekološkim informacijama usmerava pravac, mehanizme i načine zaštite životne sredine, istovremeno određujući stepen ljudskih sloboda i prava. Međutim, u pravnoj literaturi ne postoji jedinstveni stav po pitanju uloge slobodnog pristupa ekološkim informacijama. Postoje različita gledišta koja se mogu grupisati u dve grupe. U prvu se ubrajaju ona koja stoje na stanovištu o neraskidivoj vezi između pristupa ekološkim informacijama kao ljudskom pravu s jedne strane i zaštiti životne sredine, njenom očuvanju i unapređivanju njenog stanja. Drugo gledište polazi od pretpostavke da se životna sredina uspešno čuva i štiti nezavisno od drugih ljudskih prava uključujući i pravo na pristup ekološkim informacijama.

U vezi sa ovim drugim stanovištem, ističe se kako je životna sredina i njena zaštita vrednost sama za sebe koja se štiti apriori zbog toga što je ugrožena jer bi se njenim uništenjem uništio postojeći svet i život. Prema ovom shvatanju, mere zaštite se moraju preduzimati bez obzira da li se tom zaštitom štite ljudska prava i slobode ili se štiti samo priroda i njeno okruženje kao date vrednosti. Polazi se od pretpostavke da sve ono šta je od prirode dato, prirodi treba i da se vrati. Čoveku je data očuvana i zdrava životna sredina i zbog toga je istu potrebno održavati u tom stanju i kao takvu predati budućim pokolenjima.

Životna sredina se štiti zbog sebe same, zbog toga što je u pitanju opšta vrednost, odnosno opšte dobro. Štiteći opšte dobro štite se istovremeno druga opšta dobra uključujući ljudska prava i slobode, a prevashodno se štiti pravo na život.

Postoji i suprotno gledište prema kome se slobodan pristup ekološkim informacijama i druga s njim povezana ljudska prava nalaze u neraskidivoj vezi sa zaštitom životne sredine radi njenog očuvanja i zaštite. Prema ovom shatanju životna sredina, adekvatna ili zdrava predstavlja ljudsko pravo koje se štiti poput bilo kog drugog ljudskog prava. Istovremeno zaštitom ovog ljudskog prava štite se i sva ostala ljudska prava. Ovde se polazi od pretpostavke da se efikasna zaštita životne sredine može ostvariti zaštitom ljudskih prava

prve i druge generacije.⁸⁶⁴ Iz ovakvog stanovišta proizašlo je u krajnjoj konsekvenci ljudsko pravo na adekvatnu životnu sredinu, kojim se pristupa zaštiti životne sredine na konceptualan način uz bitnu ulogu prava na slobodan pristup ekološkim informacijama, ali i nekih drugih ljudskih prava. Ova koncepcija postaje dominantna od početka novog milenijuma, nakon donošenja i početka implementacije odredbi Arhuske konvencije.

3. DOSTUPNOST INFORMACIJA I JAČANJE DEMOKRATIJE

Dostupnost informacija odnosno slobodan pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, predstavlja bitan segment koncepta učešća javnosti u demokratskim procesima. U pitanju su značajni elementi participativne demokratije jer su pojedinci osnovni faktori, vršioci demokratskih procesa. Ona posmatra pojedinca kao osnovnu jedinicu društva i kao vršioca vlasti. Bez obzira da li građani vrše vlast neposredno, donošenjem odluka putem referenduma ili to pak rade preko svojih izabраниh predstavnika, pojedincu je potrebno omogućiti pristup svim informacijama od javnog značaja.

Samo na osnovu slobodnog pristupa svim informacijama u posedu organa javne vlasti, omogućava se sticanje znanja i uvida u dešavanja koja su neophodna u procesu odlučivanja. Samo dobro informisan građanin može biti savestan i odgovoran prema sebi i društvenom okruženju u kome živi i radi. Dostupnost informacija predstavlja predvorje za učestvovanje u odlučivanju. U pitanju je ključ za otvaranje vrata odlučivanja i učestvovanja u demokratskim procesima. Slobodan pristup informacijama jeste osnov demokratskog života, pomoću njega afirmiše se otvorenost javne administracije i omogućava građaninu da formira kritičko-objektivno mišljenje o stanju i pojavama u društvu.⁸⁶⁵

⁸⁶⁴ Alston, Phillip, *A Third Generation of Solidarity Rights, Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?*, *Netherlands International Law Review*, 1982, vol. 29, page 307.

⁸⁶⁵ Rutović, Željko, *Slobodan pristup informacijama – istinska potreba slobodnog građanina*, *Sociološka luča*, broj ½, 2008, Podgorica, 2008, str. 123-124, za više informacija posetiti sledeću internet stranicu: <http://www.socioloskaluca.ac.me/PDF8/Rutovic%20.,%20Slobodan%20pristup%20informacijama%20-%20istinska%20potreba%20slobodnog%20gradjanina.pdf>, stranici pristupljeno 26.08.2015. godine.

Dostupnost informacija ne treba posmatrati kao jednosmeran proces od koga koriste imaju samo pojedinci. To nije proces koji je usmeren na jednu stranu. Reč je o dvosmernom procesu koji donosi opštu korist jer stvara pretpostavke za učestvovanje u odlučivanju i za donošenje odgovarajućih odluka. Slobodan pristup informacijama predstavlja osnov otvorenosti i transparentnosti rada državnih organa.⁸⁶⁶ U pitanju je interaktivni proces, na osnovu kojeg organi javne vlasti dostavljaju informacije od javnog značaja građanima kao osnovnim jedinkama društva, u kome istovremeno te jedinice na osnovu primljenih ili dobijenih informacija imaju mogućnost da te informacije koriste i na osnovu njih odlučuju o svojim postupcima ili pak o nekim pitanjima značajnim za širu društvenu zajednicu. Deo koji se odnosi na stvaranje pretpostavki za učestvovanje u odlučivanju, može se posmatrati kao proces u korist pojedinaca. Međutim, donošenje odgovarajućih odluka je opšti interes, prevashodno interes organa javne vlasti, pa tek onda podjednako društvene zajednice i svakog pojedinca kao njegovog sastavnog dela. Dostupnošću informacija se postavlja temelje za učešće javnosti u procesima odlučivanja i rešavanja problema od opšteg interesa, među kojima se kao najznačajnija izdvaja oblast zaštite životne sredine.

Učešće javnosti u procesima donošenja ekoloških ili drugih odluka od opšteg interesa jeste druga etapa na demokratskim drumovima u susret savremenom demokratskom društvu. Ta etapa se nastavlja i proizlazi iz pristupa informacijama od javnog značaja u koje nedvosmisleno spadaju ekološke informacije. Ekološke informacije utiču na omogućavanje učešća u odlučivanju. One takođe i nastaju kao rezultat učešća javnosti u procesima odlučivanja jer javnost širi informacije koje u tom procesu sazna. Usled toga, može se konstatovati kako se učešćem javnosti postiže informisanje i obrazovanje zainteresovane javnosti; očuvanje ravnopravnosti i saradnje u donošenju odluka; pribavljanje informacija o osobenostima društvene zajednice na koju utiču, kao i bolji doprinos u podršci javnosti.⁸⁶⁷

Dostupnost informacija je ulaznica za demokratiju i poligon za pripremu i sprovođenje odgovarajuće zaštite životne sredine. To je neizostavan segment prava na adekvatnu životnu sredinu iznedrenog kao ljudskog prava novije generacije. Priznavanje i poštovanje osnovnih ljudskih prava učvršćuje i jača demokratske procese i stabilizuje

⁸⁶⁶ *Ibidem*, str. 126.

⁸⁶⁷ Videti: Andre, Pierre, Enserink, Bert, Connor, Desmond, Croal, Peter, *Public Participation International Best Practice Principles, Special Publication, series No. 4, Fargo, USA; International Association for Impact Assessment, 2006, page 2.*

demokratska društva. Neizostavna uloga u tim procesima pripada dostupnosti informacija, odnosno pravu na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ono u sadejstvu sa drugim činionicima stvara uslove za efikasnu i delotvornu zaštitu životne sredine, istovremeno učvršćujući demokratske principe. Sa ciljem jačanja demokratije, čiji je prepoznatljivi pojavni oblik upravo i prevashodno učešće javnosti u donošenju odluka, potrebno je promovisati sledeće principe i stavove:⁸⁶⁸

- pristup javnosti korisnim i značajnim informacijama;
- visok nivo uključenosti i učešće tokom odlučivanja;
- kreativni načini učešća javnosti;
- pristup pravdi i jednakosti.

Problemi dostupnosti informacija, ne manifestuju se samo u nemogućnosti pristupa istima, već i u nedovoljnoj zainteresovanosti za pristup informacijama. Više je razloga za takvo stanje, među kojima se izdvaja slabo, odnosno nedovoljno poznavanje mogućnosti pristupa informacijama usled nepoznavanja propisa kojima se garantuje i omogućava pravo na pristup informacijama. Pored ovog, kao razlozi se pojavljuju poteškoće u pristupu informacijama, troškovi koji mogu usled toga nastupiti, neprimereno postupanje organa javne vlasti, kao i neki drugi manje značajni razlozi.

Jasno je da moraju postojati određeni izuzeci od pravila na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, međutim treba voditi računa da izuzeci budu propisani, odnosno situacije u kojima se izuzeci mogu primeniti. Propisivanje izuzetaka i njihova primena u svakodnevnoj praksi reflektuju stepen demokrtičnosti društva. Manje izuzetaka od propisanih pravila označava veću pravnu sigurnosti i izvesnost u ostvarivanju prava. Propisani izuzeci od prava na slobodan pristupa informacijama od javnog značaja treba da se odnose samo na iznimne situacije, a u praksi se trebaju primenjivati samo kada je to zaista neophodno. Ograničavanje prava na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine se mora svesti samo na informacije i podatke čije bi objavljivanje moglo naneti štetu odbrani i bezbednosti države ili pojedinaca, te u drugim izuzetno važnim, unapred propisanim situacijama. Upravo zbog toga, kao i zbog drugih ranije navedenih razloga reč je istovremeno o pravu pojedinca i o obavezi organa javne vlasti. Pravo na slobodan pristup informacijama

⁸⁶⁸ *Ibidem*, page 4.

treba posmatrati ne samo kao pravo na pristup informacijama, već i kao obavezu organa da omoguće pristup ekološkim informacijama, a to stanovište zastupa i Evropski sud za ljudska prava, i to bez obzira na postojeća ograničenja dostupnosti ekoloških informacija.⁸⁶⁹

4. ZAVRŠNA RAZMATRANJA O DOSTUPNOSTI EKOLOŠKIH INFORMACIJA

Zaštita životne sredine se poslednjih decenija dvadesetog i početkom dvadesetprvog veka izborila za status bitnog segmenta društvenog života. To se desilo uz pomoć slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u koje se apriori ubrajaju informacije o zaštiti životne sredine. Omogućavanjem dostupnosti ekoloških informacija stvoren je koncept učešća javnosti u zaštiti životne sredine kao putokaz za obezbeđivanje zaštite i očuvanja prirode i njenog okruženja. Polazi se od pretpostavke da niko nije, niti može biti zainteresovan za zaštitu životne sredine kao pojedinac kome od toga zavisi stanje zdravlja i opšti kvalitet života. Kada pojedinac bude u stanju da shvati značaj i ulogu zaštite životne sredine, biće u prilici da razume i uvidi stanje u kom se ona nalazi, kao i opasnosti koje se nad nju nadvijaju. Očuvanje životne sredine je neizostavna komponenta postojanja i zaštite ljudskih prava, čak i samog prava na život.⁸⁷⁰ Dostupnošću informacija, odnosno slobodnim pristupom ekološkim informacijama, stvara se i jača svest kod pojedinaca o ovoj problematici i potrebi aktivnog učestvovanja u procesima zaštite, odnosno očuvanja prirode i njenog okruženja. Kroz te procese, vrši se edukacija i upoznavanje pojedinaca sa tematikom, opasnostima, kao i rešenjima, odnosno modalitetima za prevazilaženje problema.

Ekološke informacije su brojne i raznovrsne, sa manjim ili većim značajem za čoveka i životnu sredinu. Bez obzira na njihov stvarni ili potencijalni značaj, njihovu prirodu, poreklo ili način nastanka ekoloških informacija, postoji težnja i potreba da sve te i takve

⁸⁶⁹ Videti: Boyle, Alan, *Human Rights or Environmental Rights?: A Reassessment*, *Fordham Environmental Law Review*, Vol 18, 2008, page 491-492.

⁸⁷⁰ Sueli, Giorgetta, *The Right to a Health Environment, Human Rights and Sustainable Development*, in *International Environmental Agreements; Politics, Law and economics 2*; Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, Dordrecht, 2002, page 175.

informacije budu dostupne javnosti. Međunarodni sudovi takođe sve češće donose odluke da javnost ima pravo na pristup ekološkim informacijama.⁸⁷¹ Postoji razlikovanje ekoloških informacija prema oblastima koje regulišu i pitanjima koje rešavaju, s čim u vezi razlikujemo sledeće vrste ekoloških informacija:⁸⁷²

- informacije o stanju životne sredine;
- informacije o faktorima, merama ili delatnostima koje imaju ili mogu imati uticaja na životnu sredinu ili služe njenoj zaštiti;
- informacije o troškovima povodom mera zaštite;
- informacije o stanju ljudskog zdravlja i sigurnosti uključivši informacije o kontaminaciji lanca ishrane, uslova života, stanje kulturnih dobara i građevinskih objekata u meri u kojoj na njih utiče stanje životne sredine.

Svakom čoveku bez izuzetka pripada pravo da bude potpuno, objektivno, istinito i blagovremeno informisan o stanju životne sredine. Pravo svakog pojedinca jeste da bude obavešten o uzrocima i posledicama zagađivanja uključujući njihovu vrstu, pojavne oblike, stepen zagađenja i rizike koje sa sobom nose. Svaki pojedinac, ali i sva udruženja, formalne i neformalne organizacije koje se organizuju ili postoje radi zaštite i očuvanja prirode i njenog okruženja imaju pravo da budu informisani i upoznati sa procedurama i mogućnostima za aktivno učestvovanje u procesima zaštite putem učestvovanja u odlučivanju ili putem davanja svog mišljenja ili podnošenja različitih zahteva, pitanja i peticija. Pravo na primanje informacija pripada svim građanima, a nacionalnim vladama se zabranjuje da pojedincima ograničavaju primanje informacija od strane drugih lica.⁸⁷³ Sve ovo podrazumeva i pravo na kritiku, koje pripada bez izuzetka svim građanima, udruženjima i organizacijama kojima je cilj očuvanje i zaštita prirode i njenog okruženja. Pravo na kritiku je blisko povezano sa pravom na dostupnost informacija, a njegov smisao jeste ukazivanje na propuste u zaštiti životne sredine, traženje, a zatim ispravljanje uočenih nepravilnosti i težnja ka poboljšanju sistema zaštite.

⁸⁷¹ *Guera and Others v. Italy, Application no. 14967/89, 19.02.1998. op. cit. U ovom sudskom predmetu, sud je razmatrao obavezu države da građanima omogući i učini dostupnim informacije o opasnostima po životnu sredinu.*

⁸⁷² *Salma, Marija, Dostupnost informacija o stanju životne sredine, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 4/2013, Novi Sad, 2013, str. 103.*

⁸⁷³ *Leander v. Sweden, Application no. 48939/99, 26.0.1987. op. cit.*

Dostupnošću ekoloških informacija postiže se jačanje i učvršćivanje demokratskih procesa, a samim tim osnaženje pozicije i uloge pojedinca u odnosu na organe javne vlasti, što direktno implicira ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda. Time se postiže transparentnost u radu organa javne vlasti i smanjuje prostor za zloupotrebe, javašluk i neprimeren odnos prema građanima, pravnim licima, udruženjima građana ili prema drugim organima javne vlasti kojima posedovanje tih informacija može pomoći u njihovom radu ili redovnim aktivnostima. Jednako bitan efekat dostupnosti informacija od javnog značaja u posedu organa javne vlasti predstavlja unapređivanje i efikasnost u zaštiti životne sredine, budući da su ekološke informacije nesumnjivo prepoznate kao informacije od opšteg interesa.

Dostupnost ekoloških informacija obezbeđuje zainteresovanim građanima, udruženjima građana i drugim oblicima organizovanja, odnosno svim zainteresovanim subjektima da dođu u posed informacija koje su im ili mogu biti od značaja za procese zaštite životne sredine. Pravo na pristup ekološkim informacijama obezbeđuje pravo građanima da traže pristup informacijama ukoliko im ne budu dostavljene od organa koji ih poseduju tokom njihovih redovnih poslovnih aktivnosti. „Pravo na ekološku informaciju podrazumeva pristup podacima o stanju životne sredine, od strane zainteresovanih kod nadležnih organa javne vlasti koji čuvaju te informacije.“⁸⁷⁴ To pravo pripada svim građanima bez izuzetaka. Ono podrazumeva dostavljanje ekoloških informacija od imaooca informacija.

Ukoliko imaooci ekoloških informacija ne dostave iste u sklopu redovnih aktivnosti, u obavezi su da to učine na zahtev tražioca informacija. Postoje situacije kada se može uskratiti pristup nekim ekološkim informacijama, ali to samo pod uslovima i na način propisan pozitivnim zakonodavstvom. „Razlozi za odbijanje ekoloških informacija moraju se usko tumačiti, pri čemu javni interesi u prilog objavljivanja tih informacija pretežu nad interesima za odbijanje tih informacija.“⁸⁷⁵ Pristup ekološkim informacijama se može odbiti isključivo u situacijama kad za to postoji zakonom propisan razlog koji pri tom mora biti u opštem interesu, opravdan i svrsishodan. Kako su sve ekološke informacije od javnog značaja, tako i razlog za odbijanje dostupnosti tih informacija može biti isključivo od javnog značaja, odnosno radi zaštite opšteg, javnog interesa.

⁸⁷⁴ Salma, Marija, *op. cit.* str. 104.

⁸⁷⁵ *ibidem*

5. ZAKLJUČAK

Pravo na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine predstavlja neminovnost novog doba i savremenih uslova života u kojima je životna sredina i njena zaštita prepoznata kao vrednost najvišeg ranga za kvalitet ljudskog života. Od zaštite životne sredine zavisi ljudski život i perspektiva budućih generacija. Nužno je voditi računa o zaštiti zbog zadovoljavanja potreba sadašnjih generacija, ali još više zbog vitalnih interesa budućih generacija. Od očuvanja životne sredine zavisi mogućnost opstanka i postojanja ljudske civilizacije, a s druge strane to je ljudsko pravo koje pripada svakom pojedincu, neraskidivo vezano za njegovu ličnost i njegov život.

Pravo na slobodan pristup ekološkim informacijama se postepeno razvilo izdvajajući se iz drugih ljudskim prava starijih po nastanku i važnijih po kontinuitetu trajanja. Ono se razvilo iz prava, odnosno slobode izražavanja, a istovremeno, jednim delom je proisteklo iz prava na privatni život i prava na pravično suđenje. Ono pripada svakom pojedincu, odnosno svim građanima bez izuzetka. Istovremeno pripada i pravnim licima uključujući građanska udruženja, koji svi zajedno imaju pravo da budu obavješteni i informisani o svim činjenicama i podacima u posedu organa javne vlasti. Oni imaju pravo i na informacije koje se nalaze u posedu određenih fizičkih ili pravnih lica koja rade za organe javne vlasti, te po tom osnovu poseduju informacije od javnog značaja koje se odnose na zaštitu životne sredine.

Postoji pravna pretpostavka da svaki građanin ima pravo da bude informisan o svim podacima i činjenicama vezanim za stanje životne sredine, opasnostima koje joj prete ili mogu zapretiti njenoj jedinstvenosti, urođenom kvalitetu ili očuvanju, te da bude informisan o mogućnostima, procesima i modalitetima zaštite. Istovremeno, ovo pravo sadrži povratnu spregu koja se manifestuje u mogućnosti pojedinca da daje predloge, savete i potencijalna rešenja za smanjivanje i saniranje postojećih zagađenja ili za sprečavanje novih budućih zagađivanja i oštećenja prirode i njenog okruženja.

Postoji pravna pretpostavka kako su sve informacije o zaštiti životne sredine informacije od opšteg značaja. Ta pretpostavka podrazumeva da ekološke informacije trebaju biti dostupne javnosti na način da se omogući svakom pojedincu pristup tim informacijama bez podnošenja posebnih zahteva za njihovo objavljivanje. U situacijama kada ti podaci ili

informacije nisu obelodanjeni, te na taj način nisu postali dostupni javnosti, svaki pojedinac ima zakonsku mogućnost da zatraži pristup takvim informacijama bez obaveze dokazivanja pravnog interesa za posedovanje informacija ili ispunjavanja nekih drugih uslova. Na zahtev pojedinca ili grupacija, organ javne vlasti kao imalac podataka i informacija, obavezan je da ih u najkraćem roku dostavi tražiocu bez postavljanja uslova. Informacije se dostavljaju bez obaveze plaćanja taksi ili drugih naknada za pristup informacijama, osim eventualno nužnih troškova kopiranja ili štampanja istih.

Kako se ekološke informacije svrstavaju u kategoriju informacija od opšteg interesa usled toga ne postoji obaveza niti potreba dokazivanja neposrednog interes za pristup tim informacijama. U pitanju je zakonska, oboriva pretpostavka. To znači da organi javne vlasti mogu dokazivati ne postojanje opšteg interesa za pristup ekološkim informacijama. Oni mogu dokazivati da pojedine iz kategorije ekoloških informacija nisu ili ne mogu biti informacija od javnog značaja, odnosno mogu dokazivati da je u pitanju tajna informacija koja se ne može obelodaniti iz nekog od zakonom propisanih razloga.

Ovo pravo se u demokratskim društvenim sistemima može podvrći ograničenjima samo kad je to neophodno radi zaštite pretežnijeg interesa u koje se ubraja zaštita života, zdravlja, nacionalne i javne sigurnosti i bezbednosti, intelektualne svojine ili sličnih važnih interesa. Samo u unapred određenim slučajevima, koji su izričito propisani odredbama pozitivnog zakonodavstva, moguće je uskratiti pristup informacijama od javnog značaja. Razlozi usled kojih ekološke informacije dobijaju ili zadržavaju oznaku tajnosti spadaju u kategoriju višeg interesa. Pored napred navedenih to mogu biti još razlozi ekonomske dobrobiti države i zbog čuvanja državne, vojne ili poslovne tajne, ali samo kada je to propisano zakonskim odredbama.

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, u koje nedvosmisleno spadaju informacije o zaštiti životne sredine je u bliskoj vezi sa drugim osnovnim ljudskim pravima poput prava na privatni život i pravično suđenje iz kojih je jednim delom proisteklo. Ovo je već konstatovano u početnom pasusu ovog zaključka, ali se ovom prilikom ponavlja radi ukazivanja na međusobnu uslovljenost i povzanost ljudskih prava, jer su neraskidivo vezana za pojedince i njihove živote. Međuzavisnost je karakteristična kod slobodnog pristupa informacijama o zaštiti životne sredine. Suštinski tu postoji spajanje dva ljudska prava u jedno. Reč je o pravu na pristup informacijama od javnog značaja i pravu na zaštitu životne

sredine. Njihova povezanost i uslovljenost proizlazi iz opšteg i zajedničkog interesa koji se štiti. Taj interes je zajednički svim ljudima, uključujući i buduće još nerođene generacije.

Zaštitom životne sredine omogućuje se život ne samo ljudskoj populaciji, već i svim biljnim i životinjskim vrstama. Ispunjavanjem toga cilja omogućava se smisao i realizacija prava na život kao temeljnog ljudskog prava iz koga proizlaze i nastaju sva druga ljudska prava. Pravo na život gubi smisao ukoliko se životna sredina uništi. Isti efekat nastaje zbog izumiranja većine postojećih biljnih i životinjskih vrsta. U takvoj situaciji, bez očuvane životne sredine, bilo bi nemoguće garantovati pravo na život.

Evolutivni proces prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja nema dug vek ali je u njegovom razvoju pređena ozbiljna distanca. Ono je prošlo razvojni put od prava koje je izvedeno iz drugih ljudskih prava do toga da je sastavni deo novog, tek začetog ljudskog prava na adekvatnu životnu sredinu. Nakon izdvajanja i formiranja kao samostalnog prava, postepeno se razvijalo i zauzimalo značajnu poziciju na lestvici ljudskih prava i sloboda. Trenutno je teško zamisliti demokratski pravni sistem bez postojanja ovoga prava. Njegovim postojanjem i implementacijom se obezbeđuje otvorenost i transparentnost društva. To se postiže kroz postojanje principa javnosti vlasti, načela demokratičnosti vlasti, vladavine prava i naposljetku slobode informisanja.⁸⁷⁶ Iz ovoga se izvodi zaključak kako se izostavljanjem ili ignorisanjem i nepoštovanjem prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti, gube demokratske vrednosti. Te vrednosti se manifestuju kroz transparentnost i otvorenost društva i njegovih institucija.

Razvojem ovog prava raste uloga i značaj pojedinca kao člana društva jer „značajno jača uloga građana kao kontrolora vlasti“.⁸⁷⁷ Građani kontrolišu vlast i ocenjuju njen rad putem slobodno sprovedenih izbora kad joj daju prolaznu ocenu, birajući je opet za novi mandat ili pak s druge strane, vlast sa kojom nisu zadovoljni kažnjavaju, zamenjujući je nekom drugom u koju polažu veće nade. Kontrola i ocenjivanje vlasti, ne vrši se samo tokom izbornog ciklusa. U pitanju je konstantan svakodnevni proces. Kontrola organa javne vlasti najpotpunije se sprovodi primenom prava na slobodan pristup informacijama od javnog

⁸⁷⁶ Videti: Vodinelić, Vladimir, Gajin, Saša, *Slobodan pristup informacijama, Ustavno jemstvo i zakonske garancije*, op. cit. str. 8.

⁸⁷⁷ Lilić, Stevam, Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 9.*

značaja u posedu organa javne vlasti. Pristupom tim informacijama stiče se uvid u aktivnosti i postupanja organa javne vlasti.

Verovatno najvažniji segment kontrole u radu organa javne vlasti predstavlja uvid u njene ekološke aktivnosti jer time pojedinci stiču saznanja o stanju životne sredine, njenim problemima, ali i mehanizmima za smanjenje i sprečavanje zagađivanja. Građani kontrolišu stanje životne sredine, postupke njene zaštite, kao i postupke za čišćenje i očuvanje životne sredine kontrolišući funkcionisanja organa javne vlasti. Pristupom ekološkim informacijama prati se stanja životne sredine u meri u kojoj postoje podaci o njenom stanju, opasnostima koje joj prete i mehanizmima za njenu zaštitu ili očuvanje. Iz te kontrole proizlazi mogućnost kritike. Kritika za sobom povlači zahtevanje promena na polju uočenih nepravilnosti radi poboljšanja postojećeg stanja. Isto tako, kontrola rada organa javne vlasti, često može ukazati na pozitivne trendove ili pokazatelje njihovog rada. Usled toga se nakon izvršene kontrole mogu podržati preduzete ekološke aktivnosti uz mogućnost uključivanja odnosno pristupanja tim akcijama ili radnjama koje se preduzimaju zarad zaštite i očuvanja životne sredine.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti je nužna pretpostavka i važan uslov efikasne, pravovremene i potpune zaštite životne sredine. Samo potpun uvid u problematiku zaštite životne sredine, a to se umnogome postiže slobodnim pristupom informacijama, može obezbediti odgovarajući doprinos u rešavanju ekoloških problema. Od neprocenjivog je značaja blagovremeno i potpuno informisanje o ekološkim problemima. Odgovarajuća i potpuna zaštita životne sredine, postiže se pristupom svim ekološkim informacijama jer se efikasno rešavanje problema postiže samo u slučajevima kad se upozna problematika u svim njenim segmentima.

Efikasna zaštita životne sredine je moguća obezbeđivanjem prava na slobodan pristup ekološkim informacijama i prava na učestvovanje građana u donošenju ekoloških odluka, uz garanciju prava na pristup pravosuđu. Pod pravom na pristup pravosuđu podrazumeva se pravo na vođenje upravnih ili sudskih postupaka za ostvarivanje propisanih prava na pristup ekološkim informacijama i prava na učestvovanje u ekološkom odlučivanju. Primenom ovih prava stvaraju se uslovi za život u blagostanju, u zdravoj i očuvanoj životnoj sredini. Zaštita životne sredine ne ograničava i ne isključuje ekonomski rast već zahteva racionalno i ekonomično iskorišćavanje prirodnih resursa. Ovaj koncept je moguć i ostvariv ako se

obezbedi slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine u posedu organa javne vlasti, pravnih ili fizičkih lica koji rade u njihovo ime i za njihov račun.

Zaštita životne sredine je tesno povezana sa pravom na slobodan pristup informacijama. Ta povezanost, kao i istovremena povezanost sa nekim drugim ljudskim pravima uključujući pravo na život, formira prvo na adekvatnu životnu sredinu kao novo ljudsko pravo. Po vremenu nastanka je novije, a po sadržini kompleksno jer istovremeno štiti životnu sredinu i zdravlje ljudi. Zaštita se postiže interakcijom slobodnog pristupa ekološkim informacijama, prava na učestvovanje u ekološkom odlučivanju, prava na pristup pravosuđu, te u manjoj meri i drugim pravima. Ovako shvaćeno, ono se doživljava kao koncept savremenog življenja koje potencira očuvanu životnu sredinu zarad zdravijeg i kvalitetnijeg života. Ovaj koncept se nadovezuje na koncept održivog razvoja koji zagovara ekonomski razvoj usklađen sa zaštitom i očuvanjem životne sredine i nadovezuje se na njega dodajući kao dodatnu, zaštitu nekih osnovnih ljudskih prava u vezi sa životnom sredinom. Adekvatna životna sredina se bazira na zaštiti životne sredine primenom procesnih prava u svrhu omogućavanja zdravog života uz koji je moguć privredni razvoj.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu je koncept novog ljudskog prava koje se još bori za svoj status, samostalnu egzistenciju i prepoznatljivost. Reč je o pravu novije generacije kojima se uporedo štiti priroda i njeno okruženje s jedne strane, a istovremeno se štiti i pravo na život, zdravlje i ljudsko dostojanstvo s druge strane. Zaštitom prirode i njenog okruženja, odnosno zaštitom životne sredine štiti se čovek, njegov život i njegovo zdravlje. U isto vreme, zaštitom života i drugih ljudskih vrednosti štiti se priroda i njeno okruženje. Zaštitom i očuvanjem životne sredine stvaraju se osnovni preduslovi za zaštitu zdravlja kao najvažnije čovekove vrednosti bez koga bi se u najvećoj meri obesmislio život.

Izneta zapažanja predstavljaju filozofske oglede o životnoj sredini i ljudskim pravima. Takvi i slični oglede su prethodili konstituisanju ljudskih prava nastalih s ciljem poboljšanja kvaliteta ljudskog života. Po pitanju adekvatne životne sredine, njenog nastanka i suštine, uočava se kako filozofska razmatranja nisu prethodila ovom pravu, već filozofski oglede o ovom pravu nastaju istovremeno sa njegovom pojavom kao pokušaj opravdanja i obrazloženje njegovog smisla. Kao što filozofski oglede o ovom pravu nisu prethodili njegovom nastanku, tako ni pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, iako nešto starije po nastanku i prihvaćenije u pravnoj teoriji i praksi, ne predstavlja prethodnicu

niti uslov postojanja ovom pravu. Ono predstavlja njegov sastavni segment. Pravo na slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine je neophodan deo mozaika prava na adekvatnu životnu sredinu konstituisanog kao procesnog prava s ciljem zaštite životne sredine i omogućavanja osnovnih ljudskih sloboda i prava.

Koncept prava na adekvatnu životnu sredinu nastaje kao nadogradnja prava na zdravu životnu sredinu koje je i dalje prisutno i egzistira u pravnoj literaturi. Ono je još uvek češće pominjano i prepoznatljivije pravo. To pravo nije nestalo konstituisanjem prava na adekvatnu životnu sredinu, već čini njegov bitan, sadržajno prepoznatljiv deo. Pravo na zdravu životnu sredinu je vezano za zdravstveni aspekt zaštite životne sredine. Kao takvo ono je bitan segment adekvatne životne sredine, pored drugih segmenata. Za razliku od prava na zdravu životnu sredinu, pravom na adekvatnu životnu sredinu se štiti ne samo zdravstvena komponenta već i druge vrednosti. Prevedeno se štiti sama životna sredina, i to uz pomoć prava na slobodan pristup informacijama, prava na učestvovanje u ekološkom odlučivanju, prava na pristup pravosuđu u ekološkim pitanjima, prava na ekonomski razvoj i prosperitet, kao i prava na dostojanstvo, odnosno život dostojan čoveka. Nabrojane vrednosti odnosno prava istovremeno predstavljaju objekat zaštite i sredstvo za zaštitu životne sredine.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu predstavlja sadržinsku i kvalitativnu nadogradnju prava na zdravu životnu sredinu. Iako je reč o posebnim pravima slične sadržine i predmetom zaštite, pravo na adekvatnu životnu sredinu je obuhvatnije i kompleksnije. Pravom na adekvatnu životnu sredinu garantuje se svakom pojedincu pravo da živi u životnoj sredini koja odgovara njegovom zdravlju i blagostanju. Svaki pojedinac ima pravo da živi u zdravoj životnoj sredini uz istovremeni ekonomski razvoj i prosperitet koji nije na štetu prirodnih resursa i prirodnih bogastava. Ekvivalent ovog prava je obaveza zaštite životne sredine i njeno očuvanje.

Zaštita i očuvanje životne sredine se postiže primenom procesnih prava. Tome prethodi donošenje odgovarajućih propisa, stvaranje uslova i mehanizama za pravovremenu i potpunu zaštitu prirodnog okruženja. Procesnim pravima se omogućava zaštita životne sredine na način da se svakom pojedincu garantuje i obezbeđuje slobodan pristup ekološkim informacijama, te da na osnovu dostupnih ekoloških podataka i informacija učestvuje u odlučivanju o zaštiti životne sredine. Građanima se omogućuje učešće u pripremi i donošenju propisa o zaštiti i očuvanju životne sredine. Ukoliko se neko od navedena dva procesna prava

povredi ili se uskrati pojedincima, njima se trećim procesnim pravom omogućava da u upravnom ili sudskom postupku izdejtstvuju zaštitu tih povređenih prava. Pristup ekološkim informacijama se pozicionirao kao nezaobilazni segment u procesu obezbeđivanja zdrave, očuvane i zaštićene životne sredine. Samo očuvana i zaštićena životna sredina pruža uslove za zdrav život, odnosno garantuje život svim biljnim i životinjskim vrstama uključujući čoveku. Time su ispunjeni uslovi za život u blagostanju kao produktu ekonomskog razvoja, u skladnom odnosu čoveka i prirode.

Pravo na adekvatnu životnu sredinu nije izričito definisano međunarodnim aktima, niti nacionalnim ustavima. Prvi put se pominje u Rio deklaraciji o zaštiti životne sredine iz 1992. godine, a prepoznatljivost duguje Arhuskoj konvenciji donetoj 1998. godine. Suština prava na adekvatnu životnu sredinu jeste zaštita životne sredine stvarajući uslove života koji svakom pojedincu omogućuju zdrav život u blagostanju koje podrazumeva između ostalog i čistu i očuvanu životnu sredinu. Štiteći životnu sredinu štite se ne samo sadašnje generacije, već se postavlja temelje bezbednog i zdravog života budućih generacija. Pravo na adekvatnu životnu sredinu se propisuje već uvodnim delom Arhuske konvencije, članom 1. kojim se utvrđuju ciljevi kroz pravo svakog pojedinca na životnu sredinu koja je adekvatna njegovom zdravlju i blagostanju. Za realizaciju tog cilja, prepoznato je kao bitno podizanje svesti kod pojedinaca o značaju zaštite i očuvanja životne sredine. Takođe, prepoznato je da se ekološka svest pojedinaca pored vaspitanjem, uobličava obrazovanjem kao važnim segmentom razvoja društva. Zbog toga je potrebno kontinuirano i sistematski raditi na ekološkom obrazovanju kako bi svaki pojedinac stekao ekološka znanja i razvio ekološku svest.

Ova disertacija ima za cilj osvetliti ulogu prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu organa javne vlasti koju ono istovremeno ima za zaštitu životne sredine i za jačanje demokratskih kapaciteta društva. Pored toga, primenog ovog prava se budi i razvija svest pojedinaca o značaju životne sredine i ojačava se fundament transparentnosti u postupanju i radu organa javne vlasti. Dostupnošću informacija od javnog značaja u posedu organa javne vlasti svakom pojedincu, jača se njegova uloga kao matične ćelije društva i njegove pokretačke snage. Zbog pojedinca i zaštite njegovih prava, nastaje i postoji organizovana društvena zajednica i državni aparat sačinjen od organa javne vlasti. Organi javne vlasti su formirani radi zaštite prava građana, pri čemu su zamišljeni kao uslužni centri građana. Svrha tih organa nije zadovoljavanja potreba pojedinaca ili grupacija

koje sačinjavaju te organe, niti vladajućih struktura, već dobrobit društvene zajednice. Njihove aktivnosti, treba da su usmerene na opšti boljitak društva kao celine i svakog pojedinca ponaosob. Jedna od koristi, istovremeno od opšteg i pojedinačnog značaja jeste očuvanje i zaštita životne sredine. Napred izrečeno predstavlja pojednostavljivanje i idealistički pogled na funkcionisanje organa javne uprave, ali ka tome treba težiti radi opšte dobrobiti. Previše jednostavno da bi bilo u potpunosti primenjivo, ali s druge strane neophodno da bi se ignorisalo. Ako se ignoriše ili se od tog principa odstupa, zaštita životne sredine može izmaći kontroli, a to će izvesno je, dovesti do trajnih ekoloških posledica.

Zaštita životne sredine na efikasan, celovit i održiv način, postiže se dostupnošću informacija o njenom stanju, o opasnostima ili problemima koji joj prete, mehanizmima i postupcima za njeno uspešno očuvanje. Iskustveno je dokazano da je interes preovlađujući faktor savremenog društva. Interes, pojedinačni ili kolektivni je ono što pokreće na aktivnosti i postupanje. Iskustveno se zaključuje da pojedinac ima pretežan interes za očuvanje i zaštitu životne sredine. Shodno ovim spoznajama, neumitno proizlazi da samo zainteresovani pojedinac može omogućiti efikasnu zaštitu i očuvanje životne sredine. Da bi se to u praksi sprovelo, potrebno je svakom pojedincu obezbediti nesmetan pristup ekološkim informacijama radi formiranja ekološke svesti i preduzimanja ekoloških aktivnosti. Svestan, ekološki informisan i obrazovan pojedinac jedino može dati odgovarajući doprinos, samo on je spreman za adekvatno očuvanje i zaštitu životne sredine.

Ovom disertacijom se analizira slobodan pristup informacijama o zaštiti životne sredine iz ugla njenog značaja u procesima očuvanja i zaštite životne sredine. Bez postojanja slobodnog pristupa ekološkim informacijama smanjuju se mogućnosti za efikasnu zaštitu i očuvanje životne sredine. Životna sredina se štitila i pre postojanja ovoga prava. Verovatno se i ubuduće može štititi bez slobodnog pristupa ekološkim informacijama, ali je evidentno da bi njegovo odsustvo umanjilo efikasnost zaštite. Uključivanjem pojedinaca u procese zaštite životne sredine postižu se mnogostruke koristi i značajno bolji rezultati. Samo svestan, odgovoran, dobro informisan pojedinac može adekvatno odgovoriti ulozi čuvara i zaštitnika životne sredine. Pojedinac koji nije ekološki informisan, ili nema svest o opasnostima koje prete, uključujući stepen, vrste ili oblike zagađenja, ili nije zainteresovan za uključivanje u procese zaštite. Takav pojedinac ne može dati odgovarajući doprinos u smanjivanju i sprečavanju zagađivanja i adekvatnoj zaštiti životne sredine, niti to čini.

Sprovedenim analizama i izvršenim istraživanjima se dokazalo da svest pojedinaca o postojanju i stepenu problema zagađenosti i ugroženosti životne sredine zavisi od stepena informisanosti. Samo pojedinac koji je svestan ekoloških problema i svoje društvene uloge u procesima zaštite, poseduje kapacitet za preduzimanje svrsishodnih akcija i menjanje situacije na bolje. U konkretnom slučaju, samo pojedinac sa izgrađenom ekološkom svesti, a ta svest se izgrađuje pravovremenim i potpunim informisanjem, te slobodnim pristupom svim ekološkim informacijama, ima moć da razume opasnosti koje su se nadvile nad čovečanstvom. Opasnosti se svakodnevno uvećavaju zbog kontinuiteta zagađivanja životne sredine. Taj trend pokazuje negativne tendencije rasta. Pojedinac sa izgrađenom ekološkom svesti ima sposobnost da preduzima aktivnosti usmerene na smanjivanje postojećeg i sprečavanja budućeg zagađenja i oštećenja životne sredine. Samo informisan pojedinac može dati konkretan doprinos u procesima odlučivanja o ekološkim pitanjima i postupcima donošenja odgovarajućih propisa, kao i implementaciji tih propisa.

Sprovedena istraživanja i urađene analize dovode do zaključka kako su pravo na slobodan pristup informacijama i zaštita životne sredine neraskidivo povezani do te mere da je njihova isprepletenost uzrokovala stvaranje novog ljudskog prava usmerenog na zaštitu životne sredine. Tim pravom se štiti životna sredina kao opšte, zajedničko dobro. Zaštitom tog univerzalnog dobra, štiti se i pravo na život kao temeljno ljudsko pravo i sva druga osnovna ljudska prava. Karakteristična je uslovljenost i povezanost većeg broja ljudskih prava na način da se zaštitom drugih ljudskih prava štiti životna sredina. Istovremeno štiteći životnu sredinu štite se i druga ljudska prava počevši od prava na život. Pravo na život bi postalo bespredmetno ukoliko bi došlo do uništenja životne sredine. To isto bi se desilo nastupanjem prekomernog zagađenja životne sredine jer bi bio doveden u pitanje ljudski život i opstanak većine biljnih i životinjskih vrsta. Iz tog konglomerata uslovljenosti ljudskih prava, izraslo je specifično konceptualno ljudsko pravo na adekvatnu životnu sredinu, sa čvrstom vezom dostupnosti informacija i zaštite životne sredine.

Dostupnošću informacija o zaštiti životne sredine, pojedinac stiče i razvija svest o tome da je on beneficijar toga prava, da ono pripada njemu radi njega samog. Dostupnost ekoloških informacija može biti i jeste moćno sredstvo u borbi čoveka protiv samog sebe. To je oruđe kojim se omogućava pojedincu da pobedi samog sebe kako bi se očuvala i zaštitila životna sredina. Samo informisan i ekološki edukovan pojedinac je svestan sebe i svoje uloge

u svetu koji ga okružuje i u procesima zaštite životne sredine. Svestan i ekološki edukovan građanin ima sposobnost i mogućnost da bude ekološki odgovoran što ga dovodi u situaciju da na osnovu dostupnih informacija učestvuje u procesima ekološkog odlučivanja, te na taj način doprinese zaštiti i očuvanju životne sredine. Svakom pojedincu je neophodno omogućiti pristup ekološkim informacijama jer tako jača svest o nužnosti očuvanja i zaštite životne sredine. Jačanjem ekološke svesti jača želja i potreba za očuvanjem prirode i preduzimanjem koraka u tom pravcu.

Proklamovanjem ljudskog prava na adekvatnu životnu sredinu koje u svojoj osnovi sadrži pravo na pristup ekološkim informacijama, na učestvovanje u ekološkom odlučivanju i obezbeđivanje pristupa pravosuđu za slučaj povrede nekog od navedenih prava, te njegovom svakodnevnom primenom ispunjene su pretpostavke za efikasniju zaštitu životne sredine. Istraživanjima sprovedenim u okviru izrade ove disertacije, pokazalo se da adekvatna životna sredina pored navedenog vodi računa o zdravstvenom aspektu zaštite životne sredine koji se nadograđuje napred pobrojanim procesnim pravima čime se postiže obuhvatnija zaštita uz aktivno učešće pojedinaca. Akcenat se stavlja na pojedinca i njegovu ulogu u procesima zaštite, počevši od njegovog edukovanja i jačanja ekološke svesti pa do njegovog aktivnog učešća u procesima odlučivanja o ekološkim pitanjima i učestvovanja u konkretnim ekološkim aktivnostima. Radi se o inovativnom pristupu ljudskim pravima zbog činjenice da neke od najvažnijih ljudskih prava međusobno povezuje briga za očuvanje i zaštitu životne sredine koja je istovremeno subjekt i objekat zaštite. Težište je na očuvanju i zaštiti životne sredine čime se prava na život i zdravlje štite realizacijom prava na slobodan pristup informacijama, prava na učestvovanje u odlučivanju i prava na ostvarivanje sudske zaštite ukoliko neko od navedenih prava bude povređeno ili ugroženo. Zdrav život predstavlja blagostanje ako je praćen istovremenim uživanjem drugih ljudskih prava poput slobodnog pristupa informacijama u posedu organa javne vlasti i omogućavanja učestvovanja u procesima odlučivanja. Upravo to je suština i smisao prava na adekvatnu životnu sredinu.

SPISAK KORIŠĆENE LITERATURE

I – KNJIGE

1. Alston, Phillipe, *People's Rights*, Oxford University Press, New York, 2001.
2. Alexy, Robert, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, New York, 2004.
3. Barbosa, Julio, *The Environment, Risk and Liability in International Law, Legal Aspects of Sustainable Development*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011.
4. Baxter, Brian, *A Theory of Ekological Justice*, Routledge, London – New York, 2005
5. Bodansky, Daniel, Brunnee, Jutta, Hey Ellen, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2008.
6. Crawford, James, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge University Press, New York, 2002.
7. Crnogorac, Čedomir, Spahić, Muriz, *Osnovi geoekologije*, Banja Luka, 2012.
8. Coppel, Phillip, *Information rights: Law and practice*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2014.
9. Dimitrijević, V. Jolić, J. Miletović, S. Petrović, V. *Zaštita individualnih prava pred ugovornim telima UN*, Beogradski centar za ljudska prava i OEBS, Beograd, 2003.
10. Donald K. Anton, Dinah L. Shelton, *Envinronmental Protection and Human Rights*, Cambrige, 2011.
11. Čavoški, Aleksandra, *Ekološko pravo: harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004.
12. Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerzitet Union i Službeni glasnik, Beograd, 2007.
13. Črnjar, Mladen, *Ekonomika i politika zaštite okoliša*, Ekonomski fakultet sveučilišta u Rijeci i Glosa, Rijeka, 2002.
14. Ferrey, Steven, *Environmental law*, 5th ed., Aspen Publishers, New York, 2010.
15. Findley, Roger. Farber, Daniel, *Environmental Law in a Nutshell*, 7th ed., Thomson/West, St. Paul, 2008.
16. Flajner-Basta, Lidija, *Politika u granicama prava*, Beograd, 2012.

17. Gajin, Saša, *Ljudska prava; Pravno-sistemska okvir*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Institut za uporedno pravo, Beograd, 2010.
18. Gajin, Saša, *Ljudska prava, skripta za predmet Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, 2007.
19. Gajin, S, Vodinelić, V, Drobnjak, T, Nikolić, B, *Antidiskriminaciono pravo, vodič*, Beograd 2007.
20. Gajin, S, Vodinelić, V, Šabić, R, Matić, G, Reljanović, M, Ivanović, A, *Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita tajnih podataka*, OEBS Srbija, Beograd, 2012.
21. Gajin, S, Resanović, A, Vodinelić, V, Milenković, D, Cijan, V, Reljanović, M, *Zaštita podataka o ličnosti i poverljivi podaci*, Beograd 2005.
22. Đorđević, S, Katić, M, *Vodič kroz praktičnu primenu Arhuske konvencije i mali ekološki rečnik*, Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu, Beograd, 2004.
23. Hayward, Tim, *Constitutional Environmental Rights*, University Press, Oxford, 2005.
24. Ilić-Popov, Gordana, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Beogradski centar za antiratne akcije, Beograd, 2002.
25. Jelenković, Predrag, Jelenković, Ljiljana, *Odnosi s javnošću u oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2012.
26. Jelinčić, Jadranka, (urednik), *Vodič kroz zakon o slobodnom pristupu informacijama*, u izdanju Fonda za otvoreno društvo i Misije OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2005.
27. Joldžić, Vladan, *Ekološko pravo Opšti i Posebni deo (primer Srbije – države u tranziciji)*, Beograd, 2008.
28. Joldžić, Vladan, *O potrebnim novinama u krivično pravnoj zaštiti ekoloških vrednosti*, Pravo i životna sredina, Beograd, 1997.
29. Joldžić, Vladan, *Ekološko pravo države u tranziciji*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2007.
30. Joldžić, V, Jovašević, D, *Ekološko krivično pravo, međunarodni i ustavni osnovi, stvarnost i mogućnosti*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2012.
31. Jovašević, Dragan, *Zaštita životne sredine*, Beograd, 2005.
32. Kadić, M, Kostić, M, Orlović, V, Tomić, N, Vasiljević, D, Vukasović, V, *Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini*, Beograd, 2000.

33. Kiss, Alexandre, Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2004.
34. Kiss, Alexandre, Shelton, Dinah, *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007.
35. Kreća, Milenko, *Međunarodno javno parvo, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010
36. Lukić, Radomir, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991.
37. Lilić, S, Drenovak, M, *Ekološko Pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Beograd, Beograd, 2010.
38. McDonagh, Maeve, *The public interest test in FOI legislation*, Faculty of Law, University College Cork, Ireland, 2012.
39. Meadows, H. Donella, Behrens, W. William, Randers, Jorgen, Meadowsa, L. Dennis, *The limits to growth, A Report for the club of Romes Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972.
40. Marković, Stevan, Spaić, Rajko, *Radijacija i zdravlje*, Beograd, 2011.
41. Milosavljević, B, Popović, D, *Ustavno pravo*, Službeni glasnik, Beograd 2011.
42. Milošević, Monika, *Zaštita životne sredine i ekološke parnice u SAD*, Dosijs, Beograd, 2004.
43. Nakić, Zoran, *Geologija okoliša*, Zagreb, 2010.
44. Nocera, Fabrizio, *The Legal Regime of Nuclear Energy: A Comprehensive Guide to International and European Union Law*, Antwerpen-Oxford, 2005.
45. Nikoliš, Gojko, *Čovek, društvo, životna sredina*, Naučna knjiga, Beograd, 1981.
46. Pedić, Žana, *Pravo na zaštitu osobnih podataka nasuprot pravu na pristup informacijama u Europskoj uniji*, doktorska disertacija, Sveučilište u zagrebu, Pravni fakultet, 2014.
47. Petrović, Vesna, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001.
48. Popović, Dragana, Spasić-Jokić, Vesna, Đurić, Gordana, *Černobilj: Više od akcidenta?*, Univerzitet u Novom sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, 2009.
49. Pusić Eugen, *Država i državna uprava*, Pravni fakultet Zagreb, 1999.
50. Pusić Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava*, Školska knjiga Zagreb, 1997.

51. Sands, Phillippe, *Principles of International Environmental Law*, 2th ed. Cambridge University Press, 2003.
52. Simonsen, B. Craig, *Essentials of Environmental Law*, third edition, New York, 1995.
53. Stec, Stephen, *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, ed. Stephen Stec, Szentendre, 2002.
54. Stoiber, C, Baer, A, Pelzer, N, Tonhauser, W, *Handbook on Nuclear Law*, IAEA, Vienna, 2003.
55. Stoiber, C, Cherf, A, Tonhauser, W, Lourdez, Vez, Carmona, M, *Handbook on Nuclear Law*, IAEA, Vienna, 2010.
56. Stopić, Miloš, Zorić, Jovana, *Pravo na zdravu životnu sredine u praksi Evropskog suda za ljudska prava, Dosije*, Beograd, 2009.
57. Stopić, Miloš, Dičić, Nevena, Zorić Jovana, *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji, Dosije*, Beograd, 2009.
58. Stuart, Bell, McGillivray, Donald, *Environmental Law*, Oxford, 2008.
59. Šabić, Rodoljub, *Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Slobodan pristup informacijama, Izvod iz prakse poverenika*, Beograd, 2012.
60. Todić, Dragoljub, *Savremena politika i pravo životne sredine*, Privredna štampa, Beograd, 2002.
61. Todić, Dragoljub, Vukasović Vid, *Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice*, Beograd, 2002.
62. Tomić-Petrović, Nataša, *Nuklearna energija – rizici i kontrola*, Beograd, 2009.
63. Tomić-Petrović, Nataša, *Pravo i zaštita od jonizujućeg zračenja*, Beograd, 2011.
64. Vig, Zoltan, Gajinov, Tamara, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad, 2011.
65. Vančina, Franjo, *Čovjekova okolina*, Informator, Zagreb, 1982.
66. Vodinelić, Vladimir, *Takozvana zloupotreba prava*, Nomos, Beograd 1997.
67. Vukasović, Vid, *Međunarodno pravno regulisanje informisanja o životnoj sredini u Evropi*, zbornik radova sa konferencije „životna sredina ka Evropi“, Beograd, 2005.
68. Wade, E.C.S. Bradley, A.W. *Constitutional and Administrative Law*, London-New York, 1985.

II – ČLANCI

69. Ackerman, John, M, Saandoval-Ballesteros, Irma E, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, Administrative Law Review, Vol. 58, no. 1, 2006.
70. Alaburić, Vesna, *Sloboda misli, mišljenja, izražavanja i informiranja – pravnoteorijska analiza temeljnih pojmova*, Hrvatska pravna revija, br. 6, 2003.
71. Bačić, Arsen, *Ustavni temelji i problemi zaštite okoliša u hrvatskom i evropskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 4/2008.
72. Berger, D. Stanley, *Environmental Law Development in Nuclear Energy*, Nuclear Law Bulletin No. 81, Volume 2008/1, OECD/NEA, Paris, 2008, str. 55-74.
73. Betlem, Gerrit, *Liability for Damage to the Environmental, in Towards a European Civil Code*, Second Revised and Expanded Edition, Kluwer Law International, 1998, Hague, London, Boston.
74. Biočanin, Rade, Amidžić, Branka, *Nuklearni udesi i zaštita*, Zbornik radova 49. Konferencije a ETRAN, Budva, 5-10 juna 2005.
75. Bjelajac, Željko, Počuča, Milan, Marković Miloš; *Politika EU u oblasti zaštite životne sredine s osvrtom na krivično-pravne aspekte i ulogu porodice u razvoju ekološke svesti*, Strani pravni život 3/2012, Beograd, 2012.
76. Boban, Marija, *Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu*, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, No. 3, 2012.
77. Bonine, John, *The Publics Right to Enforce the Environmental Law*, in Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention, The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, ed. Stephen Stec, Szentendre, 2002.
78. Boyle, Alan, *Human Rights and the Environment; Where Next?*, The European Journal of International Law, 2013.
79. Boyle, Alan, *Human Rights or Environmental Rights?: A Reassessment*, Fordham Environmental Law Review, Vol 18, pp 471-511, 2008.
80. Cvetić, Radenka, *Zaštita životne sredine – pomeranje težišta ka zaštitnom objektu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 4, Novi Sad, 2013.
81. Cordis, Adriana, Warren, Patrick, *Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption*, Journal of Public Economics, Vol. 115, 2014.

82. Čavoški, Aleksandra, *Komplementarna zaštita životne sredine u Evropi*, Tužilačka reč, broj 17, Beograd, 2010, str. 10-15.
83. Čavoški, Aleksandra, *Međunarodno pravo i životna sredina*, OEBS, Beograd, 2010, str. 23-41.
84. Čavoški, Aleksandra, *Reforma zaštite životne sredine u EU*, Pravni zapisi, Pravni fakultet, Univerziteta Union, Beograd, 2010, broj 1, str. 171-182.
85. Čok, Vida, *Information and Informing on the Environmental in International and Communitarian Law*, Strani pravni život, br. 1-2, Beograd, 2005.
86. Čok, Vida, *Javnost i informisanje u postupku procene uticaja na životnu sredinu*, Pravni život, br. 9/2003.
87. Črnjar, Mladen, Črnjar, Kristina, *Suvremeno promišljanje o međusobnim odnosima znanja i okoliša*, Ekonomski pregled, br. 55, Rijeka, 2004.
88. Doeker, Gunther, Gehring, Thomas, *Private or International Liability for Transnational Environmental Damage: The Precedent of Conventional Liability Regimes*, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, Oxford, 1990, str. 1-16.
89. Drenovak, Mirjana, *Implementation of the Aarhus Convention in Serbia*, *European Energy and Environmental Law Review*, No. 20, 2011, page 58-71
90. Đulabić, Vedran, *Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana*, Pravni fakultet i Društveno veleučilište, Zagreb 2006.
91. Đorđević, S, Đereg, N, *Arhuska konvencija u Republici Srbiji i učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini-studija slučaja*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006.
92. Emmerechts, Sam, *Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis*, Nuclear Law Bulletin No. 82, Volume 2008/2, OECD/NEA, Paris, 2008, str. 91-110.
93. Emmerechts, Sam, *Environmental Protection under Nuclear Law: Still a Long Way to Go*, International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook: 10th anniversary of the International School of Nuclear Law, OECD/NEA, Paris, 2010, str.121-156.
94. Esser, H. Arstide, *Behavior and Environment, The Uge of Space by Animals and Men*, Plenum Press, New York-London, 1971,
95. Etinski, Rodoljub, *Neposredna primena člana 9, stava 3. Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije*, Strani pravni život, Beograd, 2010. str. 23-45.

96. Etinski, Rodoljub, *Specific Features of Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3013, broj 2.
97. Erdeka, Sanda, *United States Policy and Legislation Concerning Information Privacy*, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 40, br. 2, Zagreb 1990.
98. Gajin, Saša, *Pravo na lik*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 1990, broj 5.
99. Gajin, Saša, *Zaštita podataka o ličnosti*, perspektive harmonizacije domaćeg prava sa pravom Evropske unije.
100. Jankowitsch, Prevor, Odette, *The International Law of Transport of Nuclear and Radioactive Material*, International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook: 10th anniversary of the International School of Nuclear Law, OECD/NEA, Paris, 2010, str.187-218.
101. Jankowitsch, Prevor, Odette, *The Normative Role of the International Atomic Energy Agency: Legal Basis and Legal Source*, International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook: 10th anniversary of the International School of Nuclear Law, OECD/NEA, Paris, 2010, str.13-30.
102. Jelić, Zoran, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, broj 2, Beograd 2002.
103. Hey, Cristian, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, in EU Environmental Policies Handbook, Brussels, 2005.
104. Hinteregger, Monika, *The new Austrian Act on Third Party Liability for Nuclear Damage*, Nuclear Law Bulletin No. 62, OECD/NEA, Paris, December 1998, p. 27-50.
105. Horić, Andrea, *Informacija – povijest jednog pojma: O Capurrovom razumijevanju pojma informacije*, Vijesnik bibliotekara Hrvatske 50 ½, Biblioteka pravnog fakulteta, Zagreb, 2007.
106. Knežević Bojović, Ana, *Slobodan pristup informacijama od javnog značaja*, Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u zemljama jugoistočne evrope sa posebnim osvrtom na sektor odbrane, urednik Aleksandra Rabrenović, Beograd, 2013.
107. Knight, Christopher, *Article 10 and a right of access to information*, in Administrative & Public Law and in Data Protection, London, 2013.
108. Kovačević, Aleksandar, *Pravna regulativa Evropske unije u oblasti životne sredine*, Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta "Mediteran" Podgorica, Podgorica, 2008, str. 79-90.

109. Kos, D, Polič, M, Železnik, N, *Review of public participation in radioactive waste siting process in Slovenia*, University of Ljubljana, Ljubljana, 2012.
110. Kostić, Marija, *Arhuska konvencija i zaštita žvite sredine u Evropskoj uniji*, Pravni život i međunarodne integracije–časopis za pravnu teoriju i praksu, br. 9/08, Beograd, str. 451-465.
111. Kostić, Marija, *Pravo na pristup informaciji o životnoj sredini*, Strani pravni život, br. 3/2007, Beograd, str. 48-59.
112. Kostić Mandić, M, *Priručnik za primenu Arhuske konvencije – za predstavnike javne vlasti*, Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu, Beograd, 2003.
113. Kravchenko, Svitlana, *The Aarhus Convention and the Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, No. 1, 2007.
114. Lilić, Stevan, *Arhuska konvencija i pristup ekološkoj pravdi u Evropskoj uniji i Srbiji*, Liber Amicorum Dobrosav Mitrović, Beograd 2007, str. 397-410.
115. Lilić, Stevan, Drenovik, Mirjana, *Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji*, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2009.
116. Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003.
117. Magdolna, Sič, *Uticaj zagađenja olovom na zdravlje čoveka u starom Rimu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom sadu, br. 3/2012.
118. Magdolna, Sič, *Povodom jedne zalutale odredbe u Teodosijevom kodeksu (C.TH. 10, 1, 12) – zaštita šuma u starom Rimu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3/2014.
119. Matić, Marina, *Razvoj međunarodnog ekološkog prava*, u Priručnik za zaštitu životne sredine, Beograd, 2011.
120. Milošević, Monika, *Odgovornost za ekološku štetu*, Pravni život, Beograd, broj 9/2007.
121. Ninković, Monika, *Zaštita životne sredine*, Lex forum, Lawyers for Democracy, Beograd, maj-august 2005, str. 21-25.
122. Ovidiu, Predescu, *The right to information, main element of freedom of expression, European and Romanian Standards*, Annals of the Constantin Brancusi, University of Targu Jiu, Judicial Sciences Series, No. 1/2010.

123. Orlović, Slobodan, *Životna sredine u Srbiji-ustavnopravni kontekst*, Pravno-ekonomski pregledi, godina 2, br 3, 2011.
124. Pajtić, Bojan, *Ekološka odgovornost*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2011, broj 3, str. 517-531.
125. Pajtić, Bojan, *Održivi razvoj i procena uticaja na životnu sredinu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2012, broj 1, str. 409-425.
126. Papić, Tatjana, *Pojam međunarodne organizacije iz Nacrta članova o odgovornosti međunarodnih organizacija Komisije UN za međunarodno pravo*, Pravni zapisi: Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, 2010, str. 80-113.
127. Park, Ki-Gab, *The Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage and Asian States: The Advantages and Disadvantages of Korea's Adherence to the Convention, Reform of Civil Nuclear Liability*, Budapest Symposium 1999, OECD, Paris, 2000, str. 203-216.
128. Pelzer, Norbert, *New Nuclear Build – New Nuclear Law*, Nuclear Law Bulletin No. 84, Volume 2009/2, OECD/NEA, Paris, 2009, str. 5-22.
129. Popović, Dragana, Spasić-Jokić, Vesna, *Posledice nuklearne nesreće u Černobilju na teritoriji Republike Srbije*, Vojnosanitetski pregled, broj 5, Beograd, 2006.
130. Popović, Slavoljub, *Osnovne karakteristike ekološkog prava*, Pravo i životna sredina: (aktuelna pitanja zaštite životne sredine u SR Jugoslaviji), Zbornik radova No. 1, Pravni fakultet Beograd, Dosije, 1997, str. 69-80.
131. Rajko, Alen, *Pravo na pristup informacijama*, Hrvatska javna uprava, god. 4, broj 2/2002, Zagreb, 2002.
132. Rautenbach, Johan, Tonhauser, Wolfram, Wetherall, Anthony, *Overview of the Legal Framework Governing the Safe and Peaceful Uses of Nuclear Energy – Some Practical Steps-*, in *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD, IAEA, Vienna 2006.
133. Rutović, Željko, *Slobodan pristup informacijama – istinska potreba slobodnog građanina*, Sociološka luča, Podgorica, 2008, broj ½, str. 123-133.
134. Salma, Jozef, *Smernice i uredbe Evropske unije o zaštiti životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2011, broj 2, str 29-44.
135. Salma, Marija, *Dostupnost informacija o stanju životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2013, broj 4, str. 101-117.

136. Schwartz, A. Julia, *International Nuclear Third Party Liability Law: The Response to Chernobyl*, in *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, OECD, IAEA, Vienna 2006.
137. Stoiber, Carlton, *Nuclear Security: Legal Aspects of Physical Protection, Combating Illicit Trafficking and Nuclear Terrorism*, International Nuclear Law: History, Evolution and Outlook: 10th anniversary of the International School of Nuclear Law, OECD/NEA, Paris, 2010, str. 219-242.
138. Stoiber, Carlton, *The Review Conference Mechanism in Nuclear Law: Issues and Opportunities*, Nuclear Law Bulletin No. 83, Volume 2009/1, OECD/NEA, Paris 2009, str. 5-28.
139. Stopić, Miloš, Zorić, Jovana, *Pravo na zdravu životnu sredinu u praksi evropskog suda za ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009.
140. Tridimas, Takis, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press Inc. New York, 1999.
141. Toby, Mandel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) New Delhi, India, 2003.
142. Todić, Dragoljub, *Pravo na zdravu životnu sredinu*, Pravni život, br. 9/1995.
143. Todić, Dragoljub, *Pravo životne sredine i humana budućnost*, Prvni život, br. 9/2006.
144. Todić, Dragoljub, *Održivi razvoj i principi politike i prava životne sredine*, Pravni život, Beograd, broj 9/2007.
145. Todić, Dragoljub, Durać, M. *Demokratizacija politike životne sredine*, Priručnik za primenu Arhuske konvencije za predstavnike javne vlasti, Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu, Beograd, 2003.
146. Tubić, Bojan, *Polje primene Arhuske konvencije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2011, broj 2, str. 383-393.
147. Tubić, Bojan, *Pravo na informisanje o životnoj sredini u međunarodnim pravnim aktima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2012, broj 3, str. 343-363.
148. Tubić, Bojan, *Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2012, broj 1, str. 491-506.
149. Veljanovska, Svetlana, *Mesto i uloga međunarodnog ekološkog prava kao posebne razvojne oblasti građanskog društva: sa posebnim osvrtom na odgovornost od nastale ekološke štete*, Pravo i politika, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008, str. 218-226.

150. Vig, Zoltan, *Prevenција i zagađivač plaća kao principi ekološkog prava*, Pravo i politika, god. 3, br. 1, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008, str. 81-90.
151. Vodinelić, Vladimir, *Građanskopravna zaštita čovekovog identiteta*, Anali Pravnog fakulteta, Beograd, 1974, br. 3.
152. Vodinelić, Vladimir, *Pojedina lična prava*, Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, 1. tom, Beograd 1998.
153. Vodinelić, Vladimir, *Ustav i nova lična prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, broj 2-3, Beograd, 1991.
154. Vučković, Branko, *Pravni aspekti zaštite životne sredine u međunarodnom pravu*, Međunarodno pravo i životna sredina, Beograd, 2010, str. 11-18.
155. Vukasović, Vid, *Međunarodno pravno regulisanje informacija o životnoj sredini u Evropi*, Zbornik radova sa konferencije Životna sredina ka Evropi, Beograd, 2005, str. 65-73.
156. Vukasović, Vid, *Međunarodno pravno regulisanje prava na adekvatnu životnu*, Međunarodni problemi, br. 1/2003, Beograd, str. 89-103.
157. Vučić, Mihajlo, *Pravo na ekološku informaciju kao tehnika zaštite životne sredine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad, 2011, broj 3, str 449-465.

III –PROPISI

158. Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 98/06)
159. Zakon o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/2010)
160. Zakon o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“, br. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10, 41/11)
161. Zakon o oglašavanju („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 83/2014)
162. Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 38/09)
163. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 104/09, 68/12)
164. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“, br. 22/09)
165. Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, br. 104/2009)

166. Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore („Službeni list RCG broj 44/2012)
167. Zakon o pravu na pristup informacijama Hrvatske (NN 172/03, 25/13)
168. Zakon o zaštiti osobnih podataka Hrvatske (NN 103/03, 118/06 i 41/08)
169. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS“, br. 135/04, 36/09, 72/09 i 43/11)
170. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 135/04 i 88/2010)
171. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 135 /04 i 25/15)
172. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 36/09)
173. Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 36/09 i 88/2010)
174. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS“, broj 36/09)
175. Zakon o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS“, broj 36/09, 88/10 i 91/10)
176. Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti („Službeni glasnik RS“, broj 36/09 i 93/12)
177. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja („Službeni glasnik RS“, broj 36/09)
178. Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05)
179. Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05)
180. Direktiva Evropske unije o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora (2003/98 EZ)
181. Direktiva Evropske unije o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine (2004/35/CE)
182. Direktiva Evropske unije o zaštiti vazduha (96/62 CE)
183. Zajednička konvencija o sigurnosti zbrinjavanja istrošenog goriva i sigurnosti zbrinjavanja radioaktivnog otpada (1997)
184. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948)
185. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (1950)
186. Konvencija o nuklearnoj sigurnosti (1994)
187. Konvencija o pružanju pomoći u slučaju nuklearne nesreće ili radiološke opasnosti (1986)
188. Environmental Consequences of the Chernobyl Accident and their Remediation: Twenty Years of Experience, Report of the Chernobyl Forum Expert Group „Environment“, IAEA, Vienna, 2006.

189. Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, IAEA International Law Series No.1, IAEA, Vienna, 2006.
190. Charter of Fundamental Rights of the European Union (Official Journal of the European Communities C 364/1, - 18.12.2000),
191. Council Directive 67/548/EEC of 27 June 1967 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions relating to the classification, packaging and labelling of dangerous substances,
192. Council Directive 70/157/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the permissible sound level and the exhaust system of motor vehicles,
193. Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds,
194. Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment,
195. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC,
196. Regulation 1049/2001 European Parliament and Council of 30 maj 2001, about public access document European parliament, commission and Council,
197. Regulation R (81)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to information held by Public Authorities – Adopted by the Committee of Ministers on 25 November 1981, at the 340th meeting of the Ministers Deputies
198. Regulation R (2002)2 of the Committee of Ministers to Member States, on access to official documents, Adopted by the Committee of Ministers on 21 February 2002, at the 784th meeting of the Ministers Deputies
199. Regulation (EC) 1049/2001 of the European Parliament and the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents
200. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents,
201. Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network,

202. Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC Text with EEA relevance,
203. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.

V - INTERNET IZVORI

204. <http://aarhuss.rs>
205. <http://www.curia.europa.eu>
206. <http://www.comparativelaw.info/ekologija.pdf>
207. <http://www.eur-lex.europa.eu>
208. <http://www.dzz.org.rs>
209. http://www.ekosrbija.com/zakoni/arhuska_konvencija.pdf
210. <http://www.ekologija.rs/arhuska-konvencija>
211. http://www.ekoforum.org/htm/odrzivi_razvoj.htm
212. <http://ekologija.pf.uns.ac.rs/medjunarodni%20ratifikovani.htm>
213. <http://europa.eu.int/celex>
214. <http://www.euratom.org>
215. <http://www.eur-lex.europa.eu>
216. <http://www.freedominfo.org>
217. <http://www.unce.org/env/pp/prtr.htm>
218. <http://www.echr.coe.int>
219. <http://www.eea.europa.eu>
220. <http://www.iaea.org>
221. <http://www.icj-cij.org>
222. <http://www.merz.gov.rs/cir/sektori/sektor-za-zastitu-zivotne-sredine>

223. <http://www.nuklearniobjekti.rs>
224. <http://www.nek.si/hr>
225. <http://www.poverenik.rs>
226. <http://privacyinternational.org>
227. <http://pravodaznas.rs>
228. <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/harm-and-public-interest-test>
229. <http://www.rti-rating.org>
230. <http://www.srbatom.gov.rs>
231. <http://stanjeljudskihprava.org/dostupnost-informacija>
232. <http://www.vin.bg.ac.rs/index.php/sr>
233. <http://www.un.org/law/ilc/>
234. <http://www.unece.org>,