

Mr. sc. Petar Bačić, asistent
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

O ZNAČAJU PRAVA NA INFORMACIJU U UPRAVLJANJU OKOLIŠEM I ZAŠTITI LJUDSKIH PRAVA

UDK: 342. 727

Primljeno: 1. X 2008..

Pregledni rad

Ponovno aktualiziranje zagađivanja azbestom u Vranjicu pokraj Splita jasna je ilustracija da degradacija okoliša započinje povredom ljudskog prava - pravom da se zna i bude informiran. U tekstu autor ističe da su neadekvatna informacija i transakcijski troškovi povezani s pravima okoliša velika poteškoća suvremenog društva. Zbog informacijskih praznina i neizvjesnosti koja je povezana s brojnim problemima upravljanja prirodnim resursima i različitim zagađenjima, promjene na tom planu predstavljaju posebnu šansu u području zaštite okoliša i povezanih ljudskih prava. Te promjene dio su globalnih tendencija, ali problemi koji opterećuju *environmental governance* posebno su izraženi u tranzicijskim društvima među kojima se nalazi i Republika Hrvatska.

Ključne riječi: *Pravo na informaciju, upravljanje okolišem, zaštita ljudskih prava*

1. UVODNA NAPOMENA

Veza između okoliša i ljudskih prava postala je na prijelazu iz XX. u XXI. stoljeće jedna od najživljih dijaloških tema međunarodnog, europskog i nacionalnog prava. Za razliku od onih koji smatraju da je otvorena diskusija o okolišu, ljudskim pravima, održivom razvoju, itd., zapravo pomodni trend, već na početku ističemo tri argumenta u prilog angažiranja u korist dijaloga i potrage za njegovim rezultatima. Prvo, važnost povezivanja zaštite okoliša i ljudskih prava potvrđuju "dokazi na terenu". Iako pitanje još uvijek nije dobilo pažnju koju zaslužuje, ono se više nikako ne može ignorirati. Drugo, pitanje zašto veza između ljudskih prava i okoliša još uvijek nije istražena na zadovoljavajući način ima svoje odgovore u načinima organiziranja institucija na nacionalnoj i međunarodnoj razini, kao i znatnim ograničenjima koja postoje u vezi s njihovim teritorijalnim dosegom i mandatom. Ni ovo se stanje više ne može prolongirati jer veza između ljudskih prava i okoliša izaziva način organiziranja suvremenih društava, ali i legitimitet njihovih autoriteta. Treće, veza između ljudskih prava i okoliša nije više zanimljivo i važno, ali ipak marginalno pitanje. Riječ je o pitanju koje iziskuje maksimalnu pažnju. Društvo se nalazi na prekretnici, o čemu svjedoči i zaokret nacionalnih i međunarodnih institucija.¹

¹ Rad je izložen na znanstvenom skupu PROTECTION OF ENVIRONMENT AND OF THE SEA IN

U ovom radu ukazujemo na povezanost problematike prava okoliša kao ustavnog prava tzv. treće generacije ljudskih prava s pravom na informaciju koju vidimo kao dio organske cjeline svakog ozbiljnog pokušaja ostvarivanja temeljnih prava i sloboda. Pokazujemo da novi institucionalni odgovori na probleme okoliša te uopće pitanje svekolikog upravljanja okolišem nisu potpuni niti opravdani bez dimenzije informiranja.

2. POVEZIVANJE OKOLIŠA I LJUDSKIH PRAVA - STVARNOST KUCA NA VRATIMA

Kako bi vidjeli i ilustrirali na koji su način ljudska prava i zaštita okoline međusobno usko povezani u stvarnom svijetu, sasvim sažeto ćemo razmotriti najnoviji alarmantni slučaj nezbrinutog azbestnog otpada u tvornici Salonit, u mjestu Vranjic u neposrednoj blizini Splita.

“Maleno mjesto koje je zbog svoje ljepote nekad nazivano Malom Venecijom, danas je simbol za otrov, bolest i smrt, a vranjička bolest zapravo je lokalni naziv za podmuklu, neizlječivu i često smrtonosnu bolest: azbestozu. Od te je bolesti u posljednjih deset godina u Vranjicu oboljelo najmanje 400 ljudi. Deseci su umrli. Velika većina tu je bolest zaradila u pogonima tvornice Salonit d. d., koja u Vranjicu još od 1921. za proizvodnju građevinskog materijala koristi azbest - opasni mineral koji ima “čudotvorna” tehnološka svojstva, ali i igličasta vlakna ubojita za ljudski organizam. Radnici Salonita desecima su godina udisali otrovnu azbestnu prašinu ne znajući da su uz mizerne plaće zaradili i podmuklu bolest. Istinu o štetnosti azbesta od njih su skrivali moćni poduzetnici, brojni liječnici, pa i same vlade koje su zbog zarade koju industriji donosi azbest dopuštale da se opasni mineral proizvodi, upotrebljava i odlaže poput potpuno bezopasnog materijala. Danas, kada je proizvodnja i upotreba azbesta u razvijenim zemljama, kao i u susjednoj Sloveniji, strogo zabranjena, Hrvatska još uvijek nije zakonom spriječila njegovo korištenje. Vranjička tvrtka Salonit tako i dalje nesmetano upotrebljava azbest u svojoj proizvodnji, a stotine tisuća tona tehnološkog otpada odlaže u Vranjicu, pa stanovnici svaki dan udišu ubojita azbestna vlakna nošena vjetrom. Katastrofa je tim veća kada se zna da azbestna vlakna nošena vjetrom mogu kontaminirati i područja udaljena i do sedam kilometara od epicentra zagađenja. U praksi to znači da azbest udiše cijela splitska okolica, ali i Omiš i Brač.

(...) oboljeli od azbestoze (...) godinama upozoravaju na spregu vlasti, moćnih poduzetnika i liječnika koji bi trebali dijagnosticirati profesionalnu bolest, a zapravo je prikrivaju (...)

(...) Stanovništvu su desecima godina lagali kako azbest nije štetan i kako je učestala oboljenja mještana uzrokovalo vino i duhan. Radnici ni danas ne nose propisanu zaštitnu odjeću, ne kupaju se po izlasku iz tvornice i na svojim radnim odijelima vlastitim obiteljima

EUROPEAN AND NATIONAL LAW, International Symposium on European and Environmental Law, koji se je u organizaciji Centra za poredbeno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Frei Univerziteta u Berlinu i Zaklade F. Scheibert Stiftung iz Zagreba održao 30. svibnja 2008. u Splitu.

donose vlakna azbesta. Vodstvo tvornice... uporno je sve ove godine uvjeravalo da Salonit ne predstavlja prijetnju okolišu i stanovnicima Vranjica. (...) dipl. ing. (...) iz uprave Salonita nije porekao postojanje azbestoze među radnicima. Opasni deponij u dvorištu tvornice opravdava time što je grad Solin (...) zabranio deponiranje tehnološkog otpada na deponiju Mravinački gaj. "Ni nakon 14 mjeseci i svih naših molbi nadležnima, nije nam osiguran primjeren deponij, pa smo nažalost i dalje prisiljeni odlagati otpad u krugu tvornice" (...)

"Tvornica je uporno tražila podršku nadležnih ministarstava i Vlade radi izbacivanja azbesta iz uporabe. Još smo 1999. obavijestili o prevelikom broju profesionalnih oboljenja i odštetnih zahtjeva, tražeći da država preuzme teret naknade štete jer je ona bila većinski vlasnik Salonita do 1998. No pokazala je svu svoju tromost i nerazumijevanje problematike: 1999. je donijela samo propis o priznavanju staža s uvećanim trajanjem s 12 na 14 mjeseci, i ništa drugo nije učinjeno. Lani u srpnju Vlada je zbog sve većih pritisaka Europske zajednice zadužila ministarstva i ostale nadležne institucije da u roku od 90 dana izrade paket zakonskih mjera koje bi regulirale ostvarenje mirovina radnika pod povoljnijim uvjetima te isplaćivanje odšteta. Otad je prošlo više od godinu dana, a navedeni propisi još nisu doneseni pa je tvornica Salonit u lipnju ove godine završila u stečaju, zbog čega radnicima prijetе neizvjesne sudbine", kaže Srećko Radnić. Prema riječima Vranjičana, te sudbine i nisu tako neizvjesne. Otkazi su već uslijedili.

"Sabor je još 1999. odlučio da se radnicima Salonita odobri godišnji staž od 14 mjeseci, no do današnjeg dana ni jedna lipa nije uplaćena na ime te odluke. Da stvar bude odurnija, u srpnju ove godine, umjesto ispunjenja Vladinih obećanja da će riješiti problem prijevremenih umirovljenja i isplate odšteta, Salonit je uručio otkaze 46-orici radnika, među kojima je i 25 oboljelih od azbestoze", tvrdi bivši zamjenik direktora Salonita (...), koji je i sam izbačen iz tvornice kada je pokušao upozoriti na strahote koje se u njoj događaju. Napominje kako američki Senat osniva posebni fond za odštete oboljelima od azbestoze. Amerika će, naime, osigurati 114 milijardi dolara za kompenzaciju žrtvama te bolesti. Hrvatski radnici ne mogu se nadati iznosu većem od 20-ak tisuća kuna (...)

"Da stvari kod nas funkcioniraju kao u zapadnom svijetu, Hrvatska bi ulaskom u EU godinama trebala trošiti cijeli nacionalni dohodak na rješavanje ovog problema i naknade štete oboljelima i njihovim obiteljima. Zato se nitko i ne želi uhvatiti u koštac s tom tragedijom. Jer tko povuče pitanje trovanja azbestom, taj će ga morati i riješiti. Istinu o azbestu sve su vlade godinama maskirale i maskirat će je dok god se bude moglo (...)

Udruga oboljelih od azbestoze još je u kolovozu 2002. zbog kršenja konvencije C162 o sigurnosti upotrebe azbesta uputila tužbu Međunarodnoj organizaciji rada ILO u Ženevi. Sagledavajući navode tužbe, ta je organizacija utvrdila da Hrvatska u najmanje 12 mjesta krši Konvenciju C162, koju je potpisala ulaskom u UN. Zgrožena sudbinom radnika Salonita i cijelog Vranjica, Organizacija je naložila Vladi RH da hitno ukloni manjkavosti u provođenju mjera zaštite u jedinoj tvornici azbesta Salonit. Hrvatska to nije učinila. Naprotiv (...) Vranjičani oboljeli od azbestoze upravo spremaju novu tužbu, a za golemi skandal već su se, kažu, počeli zanimati britanski i talijanski novinari. Salonit vrlo lako može postati skandal svjetskih razmjera."²

² **Biluš M.**, AZBEST IZ VRANJICA UBIJA SPLIT I BRAČ, Nacional, 24.08.2004., <http://www.nacional.hr/printable/articles/view/11097/>. Citirali smo opis zbivanja iz 2004. godine. U međuvremenu su se okolnosti radikalizirale u smislu oštrijeg pritiska javnosti, odnosno dvosmislene i nekritične obrane

“Vranjički slučaj”, koji se je nakon 2004. godine ponovno otvorio u čitavoj svojoj složenosti, jasno ilustrira da degradacija okoliša započinje povredom ljudskog prava - prava da se zna i bude informiran. Nemogućnost uživanja ekološki zdravog okoliša jednako tako vrijedi i druga prava, kao što su pravo na zdravlje ili (zdravu) hranu, pa čak ima i posljedice za djecu koja više ne mogu ostvarivati pravo na obrazovanje.

Moguće je navesti i brojne druge primjere. Teško se može zamisliti bilo koje pitanje okoliša koje nema ljudskopravnu dimenziju. No, i sve ostale situacije i opisi samo naglašavaju važnost veze okoliša i ljudskih prava. Pritom je važno shvatiti da ti slučajevi pokazuju da se ta veza ne tiče samo povreda ljudi i degradacije okoliša, već je povezana s cijelim nizom drugih velikih izazova.

Prvi se tiče prevencije rizika i njegovog svladavanja (*risk prevention and risk management*). Njemački sociolog **Ulrich Beck** je u svojoj poznatoj knjizi “Risk Society: Towards a new Modernity” (1992.) naznačio promjenu paradigme u odnosu na pristupanje i razumijevanje rizika u prošlim vremenima. Današnje društvo treba djelovati unaprijed, neizvjesni rizici traže prethodno djelovanje jer je došlo do velikih promjena u prirodi i magnitudama rizika. Nažalost, “naš” primjer, ali i mnogi drugi pokazuju odsustvo takvog upravljanja rizicima.

Drugi se tiče nužnosti promjene odnosa građana i političkih institucija. U tim odnosima potrebno je ostvarivati više povjerenja, transparentnosti i participacije. Složenost pitanja okoliša obvezuje državne institucije da dijele svoje informacije s građanima kako bi se gradilo zajedničko (kolektivno) znanje o izazovima okoliša. Na žalost, navedeni primjer još jednom pokazuje da tog povjerenja jednostavno nema jer vlast ne ispunjava svoju ulogu u prostoru prava okoliša. Tako se pokazuje da su prava okoliša dio izazova u procesu očuvanja vladavine prava. Ljudska prava su dakle nužnost za implementiranje prava okoliša, jer su ta ista prava doprinos zaštiti ljudskih prava.

Komparativna sudska praksa sve više potvrđuje potonje stajalište. Tako je Europski sud za ljudska prava unatoč nepostojanju izričite odredbe o zaštiti okoliša u Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (ECHR), već razvio stvarnu jurisprudenciju kojom priznaje ljudska prava okoliša (*environmental human rights*). Jedan od najuglednijih i najaktivističnijih sudova današnjice - Vrhovni sud Indije, koji je razvio tzv. procedure u korist javnog interesa (*public interest procedures*), donio je niz važnih odluka u području prava okoliša. Te odluke pokazuju da je sve teže inzistirati na “čistoj podjeli slučajeva koji pripadaju ljudskim pravima s jedne strane, te zaštiti okoliša s druge strane”. Konačno, unatoč značajnim iskoracima koje nacionalno zakonodavstvo čini na normativnom planu zaštite prava okoliša, sustav očito još ne djeluje. Kako bi saznali što to još uvijek ne funkcionira na zadovoljavajući način moramo stalno podsjećati na činjenicu da

odgovornih institucija, među kojima na prvom mjestu treba istaknuti nadležna državna tijela. Akcije koje su poduzete s ciljem djelomičnog zbrinjavanja azbestnog otpada ne brišu spoznaju o tome koliko se je manipuliralo istinom o činjenicama zagađivanja Vranjica i uzrocima učestalih smrti nekadašnjih radnika “Salonita” i uopće stanovnika mjesta.

unutar dobro osmišljenog i izgrađenog sustava ljudskih prava postoje najmanje tri načina promocije ciljeva zaštite okoliša: (1) Mobilizacija postojećih prava, kako bi se ostvarili ciljevi okoliša; (2) Reinterpretacija postojećih prava, kako bi ona maksimalno obuhvatila i brigu za okoliš; (3) Stvaranje, a ne ignoriranje novih prava, kao što je to bio slučaj s pravom na zdravi okoliš kod nas.³

Da bi se opravdalo angažiranje u jednom od ovih postupaka mora se priznati jedinstvo njihovog moralnog legitimiteta i pravne korisnosti. Drugim riječima, "opravdanje prava nalazi se u načinu na koji nas ona osposobljavaju da se odnosimo prema ključnom pitanju - ostvarivanju individualne i grupne autonomije, koju ne bismo imali da koristimo druge koncepte i koja im upravo zato i daje jedinstveno mjesto u moralnom i legalnom argumentu".⁴ Zato smatramo da je važnost svake rasprave o zaštiti svekolikog okoliša (mora, zraka, zemlje) ujedno i upozorenje da nikakva semantika prava ne može nadomjestiti ontologiju okoliša koja nas sve više opominje i prisiljava na definitivnu promjenu stvarnog odnosa prema životu u konkretnom okolišu.

3. O NEKIM PITANJIMA POVEZANIM S KONSTITUCIONALIZACIJOM ZDRAVOG OKOLIŠA

Najveći broj svjetskih ustava je odredbe o okolišu dobio nakon sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Prema izvorima *Earthjusticea* ukupno 109 ustava (od 191 postojeće države) spominje zaštitu okoliša ili prirodnih izvora.⁵ Među tim ustavnim dokumentima nalazi se i Ustav Republike Hrvatske koji s nekoliko svojih odredaba o okolišu, pravu na zdrav život, itd., predstavlja pravne temelje već razgranate konstrukcije prava okoliša kod nas.⁶ Ipak, najveći dio ustavnih

³ Ustavne promjene iz 2001. godine uklonile su iz Ustava RH izričito ustavno određenje o "pravu građana na zdrav okoliš". O tome kod. **Omejec J.**, UVEDNA I OSNOVNA PITANJA PRAVA OKOLIŠA, u **Lončarić O. et al.**, PRAVO OKOLIŠA (treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje), Zagreb, 2003., str. 59.

⁴ **Merrils J.G.**, ENVIRONMENTAL PROTECTION AND HUMAN RIGHTS: CONCEPTUAL ANALYSIS, u **Boyle A. & Anderson M.R.** (ur.), HUMAN RIGHTS APPROACHES TO ENVIRONMENTAL PROTECTION, Oxford, 1996, str. 27.

⁵ Podatke usporedi na: http://www.earthjustice.org/our_work/issues/international/human_rights/human-rights-report/

⁶ **Članak 3.** Ustava RH: 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.

Članak 50. Ustava RH: (1) Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti. (2) Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Članak 52. Ustava RH: (1) More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu. (2) Zakonom se

dokumenata uključujući i hrvatski ne predviđa neposrednu izvršivost prava na zdravi okoliš, već se to pravo isključivo označava kao poželjni državni cilj. Razlog za to prvenstveno se nalazi u činjenici da najveći broj ustavotvoraca još nije riješio neka nužna prethodna pitanja koja omogućuju određivanje tog prava kao temeljnog ljudskog prava, kao i njegovu neposrednu izvršivost. Riječ je prvenstveno o odgovorima na dva takva temeljna pitanja. Prvo, kako shvatiti pravo okoliša? Kao moralni ili politički argument? Kao državni cilj ili načelo? Drugo, ukoliko se utvrđuje materijalno pravo okoliša potrebno je odrediti njegov predmet. Postavlja se i pitanje tko su subjekti tog prava i koji su načini pomoću kojih je moguće svladati poteškoće u njegovom ostvarivanju?

Ad1) Zahvaljujući rastućem procesu degradacije prirodnih uvjeta i nesagledivih problema koji su s njim povezani, briga o okolišu sve više širi prolaz u područje prava. Ipak, postojanje jasnih moralnih temelja zaštite okoliša i sve izrazitije političke volje da se ta zaštita regulira još uvijek ne znači i "automatsku" uspostavu odgovarajućeg prava. K tome, argument koji zahtijeva čisti okoliš kao temeljno pravo ne može se temeljiti samo na moralnim argumentima. Međutim, legitimno je zastupati stajalište da pravo na čisti okoliš, ukoliko nije obvezujuće pravilo, bude političko načelo čiji je zadatak biti vodilja onima koji odlučuju. No, posljedica neobvezujućeg pravila je niz velikih poteškoća koje pojedincu gotovo onemogućuju da od države traži zaštitu okoliša⁷.

Najveći broj relevantnih odredaba ustava europskih država shvaća se u smislu izvora dužnosti države da poduzme regulatornu radnju u cilju zaštite i unapređenja okoliša, odnosno pravnog temelja regulative okoliša ili deklariranja državnog cilja. Formulacije poput one koja se nalazi u njemačkom ustavnom dokumentu ("Država koja je odgovorna prema budućim generacijama štiti prirodne izvore života unutar ustavnog okvira zakonodavstvom, a u ostvarivanju prava izvršnom vlasti i sudstvom") građaninu doista ne dodjeljuje djelatno pravo⁸. U konkretnom slučaju doista se ne radi ni o kakvom temeljnom pravu okoliša, već prvenstveno o odgovornosti države da zaštiti prirodne temelje postojanja.

Normativni sadržaj temeljnog prava okoliša trebao bi omogućiti uravnoteživanje različitih interesa. Budući da je pravo okoliša međuovisno i neodvojivo od drugih

određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Članak 69. Ustava RH: (1) Svatko ima pravo na zdrav život; (2) Država osigurava uvjete za zdrav okoliš; (3) Svatko je dužan, u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećivati zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša.

⁷ Norme koje se odnose na zaštitu okoliša **R. Churchill** naziva "derivativnim pravima okoliša". Usp. **Churchill R.**, ENVIRONMENTAL RIGHTS IN EXISTING HUMAN RIGHTS TREATIES, u **Boyle A. & Anderson M.R.** (ur.), HUMAN RIGHTS APPROACHES TO ENVIRONMENTAL PROTECTION, Oxford, 1996., str. 100; o neobvezujućoj prirodi tog prava v. **Fabre C.**, SOCIAL RIGHTS UNDER CONSTITUTION: GOVERNMENT AND THE DECENT LIFE, Oxford, 2000., str. 98-105. U našoj literaturi o pravu okoliša i njegovoj prirodi v. kod **Omejec J.**, UVODNA I OSNOVNA PITANJA PRAVA OKOLIŠA, u **Lončarić O. et al.**, PRAVO OKOLIŠA (treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje), Zagreb, 2003., str. 36-94.

⁸ Čl. 20(a) TEMELJNOG ZAKONA SR NJEMAČKE koji je ustavnom dokumentu federacije i federalnih jedinica pridodan 1994. godine.

normi o temeljnim pravima s kojima se često i sukobljava, striktno pravilo nije dobro rješenje. S druge strane, utvrđivanje načela omogućuje uključivanje aspekta proporcionalnosti i uravnotežavanja različitih socijalnih, ekonomskih i okolinskih potreba; takvo načelo je u određenoj situaciji nužno i prikladno. U određenim situacijama kada teži "optimizaciji poretka", odnosno pronalaženju najboljeg mogućeg rješenja u određenom stvarnom i pravnom okviru, ono je gotovo obvezujuće.⁹

Ad2) Definicija prava okoliša na međunarodnoj razini se često sukobljava s različitim prioritetima država i različitim uvjetima okoliša. No, te se poteškoće mogu nadvladati u okvirima nacionalnih pravnih poredaka što se vidi po nacionalnim ustavima koji omogućavaju daleko detaljnije razmatranje lokalnih posebnosti. To dokazuje oko 60 nacionalnih ustava koji su pravo okoliša konstitucionalizirali različitim formulacijama. U tim se odredbama nalaze izrazi poput "čisti", "zdravi", "dolični", "održivi", "zadovoljavajući", itd., okoliš.¹⁰ Definicija specifičnog fokusa (kao što je primjerice "zdravi okoliš") pritom je samo jedno od rješenja za problem preširokih opisa. Unatoč činjenici da međunarodni dokumenti sadrže taj oblik prava, oni su se u najvećem broju slučajeva pokazali isuviše uskim i zato neodgovarajućim da bi stvarno doprinijeli zaštiti okoliša. Druga mogućnost povezuje se s "pojačavanjem" općeg prava posebnijim formulacijama i parametrima. Tako se primjerice postupalo u UN prilikom izrade tzv. *Ksentinijevog izvješća* iz 1994. godine.¹¹ Treći pristup uopće ne pokušava definirati preciznu ustavnu supstancu, već se problem prepušta sudovima kako bi oni konačni sadržaj definirali svojim odlukama. S obzirom na sve izraženija stajališta javnosti o očuvanju okoliša, pravo bi se moglo primjenjivati s poveznicom na aktualni ekonomski i socijalni kontekst.

Ad3) Drugo pitanje povezuje se sa subjektima prava. U slučajevima gdje je država u ustavu pravo na okoliš formulirala kao temeljno pravo, proizlazi da je upravo država obvezna brinuti o sredstvima zaštite, bilo da je riječ o posebnom zakonodavstvu i mjerama ili o suzdržavanju od aktivnosti koje bi okolišu štetile. Počivajući na pojmu "opći cilj - opća briga" pravo, nesumnjivo, uključuje veći broj subjekata. Kao pravo solidarnosti ono pripada pojedincima, kao i grupama. Tek se u toj percepciji održivost i međugeneracijska jednakost mogu postaviti kao zajednički cilj. U toj se percepciji sve više gubi razlika između suprostavljenih stranaka ovog prava, budući da u nastojanju za što efektivnijom implementacijom prava njegov nositelj ima također i dužnost da sudjeluje u očuvanju okoliša.

⁹ Tako **Alexy R.**, CONFLICT AND WEIGHING IN THE DOCTRINE OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *Juridica*, 1/ 2001, str. 5.-13.

¹⁰ **Cullet P.**, DEFINITION OF AN ENVIRONMENTAL RIGHT IN A HUMAN RIGHTS CONTEXT, na: <http://www.ielrc.org/content/a9502.pdf>

¹¹ **Ksentini F. Z.**, DRAFT DECLARATION OF PRINCIPLES ON HUMAN RIGHTS AND THE ENVIRONMENT; Final Report 90, UN Doc. E/CN.4.Sub.2/1994/9, New York, 1994.; v. na: <http://fletcher.tufts.edu/multi/www/1994-decl.html>.

Neki europski ustavi sadrže odredbu o dužnoj pažnji (čl. 20. Ustava Finske), a neki formulacije o općoj odgovornosti svih osoba prema prirodi i okolišu (čl. 66. Ustava Portugala). Takve odredbe odnose se na etiku odgovornosti koja implicira da bi se umjesto o pravu moglo govoriti i o dužnosti prema prirodi, jer priroda se nije u stanju braniti od štetnih djelovanja. Međutim, mogućnost da se dužnosti ne ispunjavaju otvaraju priliku da se norma primjenjuje kako protiv volje države, tako i protiv volje svih onih trećih osoba (grupa, poduzeća ili pojedinaca) koji uzrokuju degradaciju okoliša.

Pridružujemo se zaključcima da se ključ uspješnog procesa ostvarivanja prava nalazi u jasnoj definiciji, eksplicitnim i dostupnim procedurama, kao i u efektivnim pravnim lijekovima. Iako brojne ustavne odredbe različitih europskih ustava sadrže pravo na "određeni" okoliš,¹² opće je stajalište da takve odredbe nisu utužive i da zbog svoje preopćenitosti ne stvaraju izravna prava i obveze. Izgleda da za pojedince ili grupe građana nema mogućnosti da započnu pravu akciju protiv države i natjeraju je na regulatorno djelovanje u korist okoliša. Utuživo i ekološki osmišljeno pravo na okoliš nije se još razvilo ni u jednoj europskoj državi.

Proceduralna strana ostvarivanja prava na okoliš je od presudnog značaja, a u njemu bi trebalo biti uključeno pravo na informaciju, slobodna i značajna participacija u planiranju i odlučivanju te pristup efektivnim pravnim lijekovima i odštetama u administrativnim i sudskim postupcima za nanesenu štetu okolišu ili prijetnju takvom štetom.¹³

¹² Pod "određenim" se zapravo kriju različite formulacije prava na okoliš. Tako jedan od novijih članaka starog USTAVA NORVEŠKE (1814) čl. 110b govori o "prirodnom okolišu": (1) Every person has a right to an environment that is conducive to health and to a natural environment whose productivity and diversity are maintained. Natural resources should be managed on the basis of comprehensive long-term considerations whereby this right will be safeguarded for future generations as well. (2) In order to safeguard their right in accordance with the foregoing paragraph, citizens are entitled to information on the state of the natural environment and on the effects of any encroachment on nature that is planned or carried out. (3) The authorities of the State shall issue specific provisions for the implementation of these principles. Usp. <http://www.stortinget.no/english/constitution.html#fulltext>. USTAV PORTUGALA u čl. 66. (1976) govori o "zdravom i ekološki balansiranom ljudskom okolišu": (1) Everyone has the right to a healthy and ecologically balanced human environment and the duty to defend it. (2) It is the duty of the State, acting through appropriate bodies and having recourse to or taking support on popular initiatives, to: a) Prevent and control pollution, its effects and harmful forms of erosion; b) Order and promote regional planning aimed at achieving a proper location of activities, a balanced social and economic development, and resulting in biologically balanced landscapes; c) Create and develop natural reserves and parks and recreation areas and classify and protect landscapes and sites so as to ensure the conservation of nature and the preservation of cultural assets of historical or artistic interest; d) Promote the rational use of natural resources, safeguarding their capacity for renewal and ecological stability. Usp. http://www.servat.unibe.ch/icl/po00000_.html. Čl. 45. USTAVA ŠPANJOLSKE (1978) govori o "okolišu koji je podoban za razvoj osobe": (1) Everyone has the right to enjoy an environment suitable for the development of the person, as well as the duty to preserve it. (2) The public authorities shall watch over a rational use of all natural resources with a view to protecting and improving the quality of life and preserving and restoring the environment, by relying on an indispensable collective solidarity. (3) For those who break the provisions contained in the foregoing paragraph, criminal or, where applicable, administrative sanctions shall be imposed, under the terms established by the law, and they shall be obliged to repair the damage caused.

¹³ Usp. UN CONVENTION ON THE ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION MAKING AND ACCESS TO JUSTICE - ENVIRONMENTAL MATTERS, na: <http://www>.

Iako je proceduralni aspekt od odlučujućeg značaja u ostvarivanju prava demokratskim sredstvima, isti nije zamjena za materijalni aspekt norme; procedura omogućava instrumentalno pravo kojim se osigurava strukturalni okvir potreban za realizaciju materijalnog prava na okoliš, kao i drugih temeljnih prava. No, sama po sebi procedura ništa ne garantira, posebno kada se to jedno pravo (okoliša) balansira u odnosu na druga prava; međutim, odgovarajuće uvažavanje prava okoliša, a time i šira dostupnost informacija, sudjelovanja u odlučivanju i pristup sudu, još uvijek ne vode prema održivoj regulaciji okoliša, odlukama ili uvjetima. Pojedinci i grupe (prije svega nevladine udruge)¹⁴ trebaju aktivno koristiti pravo okoliša, a u procesu odlučivanja mogućnost trebaju imati i manje privilegirane grupe. Kriterij mogućeg ograničavanja trebao bi se tražiti u postojanju njihovog posebnog interesa da sudjeluju u takvom postupku, a koji se može pronaći u profesionalnim ciljevima nevladinih udruga.

Bez obzira na to koliko je norma dobro formulirana, ona nema efekt ukoliko joj se ljudi nerado priklanjaju. Budući da je kvaliteta okoliša i vrijednosna prosudba koja se razlikuje od kulture do kulture i od jednog do drugog zemljopisnog konteksta, činjenica je da puno stvarniji, fleksibilniji i kontekstualno senzitivniji pristup pravu okoliša prije omogućuje participacija nego materijalnopravna definicija.¹⁵ U ostvarivanju prava na okoliš treba odbaciti pojam iznenadne štete koju treba dokazivati podnositelj tužbe, jer je potreba za proaktivnom zaštitom od iznimne važnosti i to ne samo zbog kažnjavanja, već i zbog prevencije degradirajućih aktivnosti. Temeljno pravo građana na (zdravi) okoliš mora omogućavati pristup sudu i u onim slučajevima u kojima štete nije bilo, već postoji samo rizik da se ona dogodi. Primjenom načela predostrožnosti omogućio bi se sudski postupak u slučajevima gdje nema dokaza o budućoj šteti, ali zato postoje znanstveni dokazi koji impliciraju mogućnost takve štete.¹⁶

4. O VAŽNOSTI INFORMIRANJA U PODRUČJU ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I OKOLIŠA

Danas je sve izraženije uvjerenje o promjeni prirode politike okoliša. Od Hamurabijevog zakonika do XX. stoljeća tu su politiku obilježavale državne institucije i njihovi standardi (propisi, dozvole, zabrane) kojima su determinirane

unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf; Usp. čl. 10. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

¹⁴ O ulozi nevladinih udruga u zaštiti okoliša v. **Cameron J. et al.**, ACCESS TO ENVIRONMENTAL JUSTICE AND PROCEDURAL RIGHTS IN INTERNATIONAL INSTITUTIONS, u **Boyle A. & Anderson M.A.**, HUMAN RIGHTS APPROACHES TO ENVIRONMENTAL PROTECTION, Oxford, 1997., str. 137.-151.

¹⁵ **Prakash S.**, THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT. EMERGING IMPLICATIONS IN THEORY AND PRACTICE, Netherlands Quarterly of Human Rights, 4/1995, str. 425.

¹⁶ **Morris J.** (ur.), RETHINKING RISK AND THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE, Oxford, 2000.; **Riordan T.O. & Cameron J.** (ur.), INTERPRETING THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE, London, 1994.

tehnologije njihova korištenja ili izbjegavanja u eksploataciji prirodnih bogatstava i organizaciji društvenog života. U literaturi je taj pristup poznat kao *command-and-control approach*. Ipak, najnoviji pristupi ukazuju na promjene takve paradigme. Država stoga, umjesto zaokupljenosti s onim što može ili ne može napraviti, sve intenzivnije ograničava ili nameće poreze zagađivačima i nositeljima eksploatacije prirodnih resursa, prepuštajući političarima da ekonomiziraju takve aktivnosti (*market-based approach*).¹⁷

Osim spomenutih dominantnih pristupa sve se više koriste i drugi dodatni pristupi. U pitanju su “nova oruđa” - obrazovanje, informiranje i dobrovoljne mjere - koja nadograđuju dominantne pristupe. Dok se “stara oruđa” sve više orijentiraju na ponašanja (“oni koji ne djeluju onako kako je propisano suočavaju se sa specifičnim i konkretnim sankcijama”), nova “oruđa” se više oslanjaju na implicitne izvore kontrole ponašanja, pa se rezultirajuće ponašanje shvaća kao dobrovoljno. To znači da, primjerice, obrazovanje ne samo uključuje sustavne i strukturne odredbe o informiranju, već se pomoću njega ide i dalje - potiče se dublje razumijevanje vrednota i normi koje se povezuje s ponašanjima. Značaj informiranja je nezaobilazan jednostavno zato što ono ukazuje na činjenice. Dobrovoljne mjere pak uključuju sporazume između regulatornih agencija i privatnih poduzeća, ugovore između poduzeća i industrije, dobrovoljne mjere između industrija, itd. Nova sredstva čine skupinu različito oblikovanih instrumenata u razvoju te predstavljaju nužne dodatke do sada prevladavajućim metodama. Svi ti oblici koriste obrazovanje i informaciju u cilju promjena ponašanja koje su dobrovoljne u smislu da se ne promiču posebnim regulatornim direktivama, porezima, rizicima, tržišnim dozvolama.¹⁸

Među novim oruđima posebno mjesto zauzima informiranje, koje ima iznimni značaj u obrani ljudskih prava. Pitanje informiranja nalazi se u samom središtu izazova zaštite okoliša. Neadekvatna informacija i prateći transakcijski troškovi povezani s pravima okoliša velika su poteškoća suvremenog društva. Zbog svega toga pitanje informacije postaje ključno pitanje u raspravi s koje se osnove bolje štite prava okoliša - vlasničkopravne ili one koja se povezuje s odgovornošću. Zbog informacijskih praznina, pa i neizvjesnosti koja je povezana s problemima upravljanja prirodnim resursima i različitim zagađenjima, promjene koje se događaju na tom planu predstavljaju posebnu šansu u području zaštite okoliša i povezanih ljudskih prava. Te promjene dio su globalnih tendencija, s tim da su centri fenomena koji se danas naziva *environmental governance* u SAD i Europskoj uniji.¹⁹

¹⁷ Šire v. kod Dietz T. & Stern P.C., NEW TOOLS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION: EDUCATION, INFORMATION AND VOLUNTARY MEASURES, National Academic Press, 2002., str. 3-15.

¹⁸ Iako se novi pristupi u okvirima suvremenih sustava mjera mogu smatrati inovacijama, svi oni imaju stare korijene. To je jednostavno posljedica činjenice da su i stara poljoprivredna društva raspolagala sredstvima upravljanja (*management tools*) koji su sigurno bliža onome što se danas smatra “novim” (obrazovanje, informacija, dobrovoljnost), a ne “starim oruđima” (naredba i kontrola, tržišne inicijative). Usp. Dietz T. & Stern P.C., op. cit., str. 7 et passim

¹⁹ Više o tome kod Esty D.C., ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE INFORMATION AGE, Yale

Osvrnut ćemo se ukratko samo na europski pristup informacijama o okolišu kako ga je postavila *Aarhuska konvencija* (1998.), a koji bi za nas trebao biti ogledni primjer postupanja u ovoj domeni.²⁰ U sklopu Konvencije pristup informacijama je uz javno sudjelovanje u odlučivanju u pitanjima okoliša i pristup pravosuđu u istim pitanjima sastavni dio upravljanja okolišom (*environmental governance*). Analiza članaka Konvencije koji govore o pristupu informacijama vezanima za okoliš, kao i sukcesivnih direktiva povezanih s implementacijom Konvencije (*Direktiva 90/313*, *Direktiva 2003/4*), ukazuje na veliki značaj informiranja u području prava okoliša.

Nastala zbog potrebe implementacije Konvencije, *Direktiva 90/313* je između ostalog predstavljala napor da se poboljša javni pristup informacijama. Taj je akt nakon 14. veljače 2005. godine zamijenjen *Direktivom 2003/4* koja je konsolidirala praksu Europskog suda glede ranije direktive te, što je još značajnije, proširila postojeći pristup prema informacijama važnim za okoliš. Pored široke definicije "informacije o okolišu" koja obuhvaća sve medije i forme i svaki aspekt okoliša,²¹ središnji dio Direktive je čl. 3. st. 1. koji od države članice traži da njena tijela obznane informaciju o okolišu i bez potrebe da tražitelj izjavi svoj interes. Isti članak u st. 5 traži da država članica oformi registar i popis informacija o okolišu kako bi se olakšao pristup takvim informacijama. Pristup informacijama o okolišu je podvrgnut izuzecima koje nabroja čl. 4. Direktive. Stavak prvi tog članka sadrži popis izuzetaka koji se prije svega odnose na unutarnji rad nadležnog državnog tijela. Izuzeci koje sadrži drugi stavak čl. 4. uključuju interes treće strane ili tajnost komercijalne informacije. Osim potrebe održavanja ravnoteže između javnog interesa te interesa koji je zaštićen izuzetkom, ističe se potreba njihovog restriktivnog tumačenja. No, kad su u pitanju štetne emisije, informacije koje se odnose na takve emisije obavezno se objavljuju javnosti.

Osim spomenutih postoje i neke druge europske direktive koje sadrže zahtjeve o informiranju. Sve se one mogu i razlikovati od zahtjeva koji se tiču direktive o slobodi informiranja. Tako se npr. prema *Direktivi 67/548* (koja je izmijenjena *Direktivom 92/32*) od proizvođača opasnih preparata traži da u pakiranju i označavanju za tržište naznače nadležno državno tijelo. Čl. 19. tog akta omogućuje proizvođaču da u slučaju postojanja problema tajnosti, određenu informaciju koju smatra komercijalno osjetljivom može držati tajnom za sve osim za nadležne institucije vlasti i Komisiju. Slične zahtjeve sadrži i čl. 16. *Uredbe 793/93* o evaluaciji i kontroli rizika postojećih supstanci, čl. 19. i 21. *Uredbe 304/2003* o uvozu i izvozu određenih opasnih kemikalija, čl. 20. *Direktive Seveso*,

Law School, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, R.P. No. 58, na: <http://papers.ssrn.com/abstract=429580>;

²⁰ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 1998. Tekst Konvencije v. na: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>

²¹ O tome više CASE C-321/96 *Mecklenburg v. Kreis Pinneburg* [1998] ECR I-3809; cit. pr. **Jan H. Jans & H.H.B. Vedder**, EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2008., str. 328 et passim

te čl. 25. *Direktive 2001/18* o GMO-u.²² Svi ti dokumenti znatno jačaju I. stup (pristup informacijama) na kojem počiva europska politika zaštite okoliša i ljudskih prava.

5. ZAKLJUČNO S KRATKIM OSVRTOM NA HRVATSKU SITUACIJU

Naš primjer vranjičkog “Salonita” i afere oko zataškavanja informacija o opasnim odlagalištima azbesta u blizini Splita povod je da se još jednom sagleda učinjeno na razradi propisa s područja zaštite okoliša te da se ukaže na zabrinjavajuće zaostajanje u afirmaciji načela i odredbi Aarhuske konvencije.²³ U kritičkim osvrtima na rad nadležnih državnih tijela aktivisti s pravom postavljaju pitanje zašto je Hrvatska “od I. stupa Konvencije (pristup informacijama) primijenila oko 70% odredbi, od II. Stupa (sudjelovanje javnosti) oko 40%, a od III. stupa (pristup pravosuđu) svega oko 10%”.²⁴ Posljedice takvog pristupa su evidentne i u našem primjeru.

Nakon 2001. godine kada je Republika Hrvatska potpisivanjem SSP-a potvrdila želju i obvezu usvajanja zakonodavstva EU, postojeći sustav zaštite okoliša u Hrvatskoj, odnosno situacija u prostoru “horizontalnog zakonodavstva” nije se puno popravila. Tako **A. Ban** ističe da i dalje postoji “prilična neusklađenost u radu nadležnih tijela, i to ne samo na organizacijskoj, već i na konceptualnoj razini, što je često kamen spoticanja pri provedbi bilo kojeg projekta, programa ili zakonskog propisa”²⁵.

Postojeći institucionalni okvir, manjkavosti informacijskog sustava, otpor prema sudjelovanju javnosti te neefikasnost pravosuđa u obrani ljudskih prava u području zaštite okoliša, danas su u Hrvatskoj ozbiljne prepreke prihvaćanju i ostvarivanju suvremenih pravnih standarda u ekološkoj problematici. Sve je širi krug sudionika u procesu zaštite okoliša. Ta činjenica zahtijeva novi pristup i države i svih drugih aktera. Zaštita okoliša i ostvarivanje ustavnih prava koja su povezana sa zaštićenim i zdravim okolišem nije *arcana imperii*, već pitanje javnog interesa koje se kontrolira i ostvaruje u općem interesu i utječe na svakoga. Zbog

²² Usp. **Jan H. Jans & H.H.B. Vedder**, *EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW*, Europa Law Publishing, Amsterdam, 2008., str. 330.

²³ Republika Hrvatska je 25. lipnja 1998. godine potpisala Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, ali je ratificirala tek u prosincu 2006. godine. Konvencija je konačno stupila na snagu u odnosu na Republiku Hrvatsku 25. lipnja 2007. godine. Tekst Konvencije u izvorniku na engleskom i prijevodu na hrvatski jezik vidi u NN-MU 1/2007.

²⁴ **Radojčić D.**, TRANZICIJA DIREKTIVE EU O PROCJENI UTJECAJA NA OKOLIŠ U HRVATSKO ZAKONODAVSTVO: PROPUŠTENA PRILIKA UGRAĐIVANJA EUROPSKE DOBRE PRAKSE KADA JE U PITANJU SUDJELOVANJE JAVNOSTI, na: http://ekologija.hr/index.php?id=179&tx_ttnews%5D=451

²⁵ **Ban A.**, ZAŠTITA OKOLIŠA: INFORMIRANJE I SUDJELOVANJE JAVNOSTI, u PRIDRUŽIVANJE HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI - INSTITUCIONALNI IZAZOVI, Zagreb, 2004., str. 214.

toga je uloga državnih institucija, industrije, poduzeća, zaposlenika i građana na tom planu danas u ubrzanom postupku promjena. Država i industrija pored tradicionalnih kontrolnih funkcija dobijaju i nove. Demokratizacija informiranja na planu zaštite okoliša postaje nužnost. S druge strane, mijenja se i uloga pojedinca. Potreba jačanja socijalne samosvijesti pojedinca o zaštiti okoliša neostvariva je bez efikasne pravosudne obrane ljudskih prava.

Konkretni vranjički slučaj zagađivanja azbestom i događaji koji “na terenu” još traju nisu samo ukazali na manipulacije i uskratu prava na informiranje ugroženih pojedinaca i lokalne zajednice.²⁶ Slučaj još preciznije ukazuje na potrebu pojašnjavanja odnosa u području koje grana prava u nastajanju nastoji urediti. Naime, iako nam pravo okoliša naravno uvijek govori o rizicima, zagađivanju, tehnologijama zaštite, troškovima i koristi, ono nam zapravo govori i o odnosima između državnih vlasti, a upravo ti odnosi determiniraju oblik i doseg zaštite okoliša. Postojeće stanje ukazuje ne samo na potrebu daljnjeg poticanja procesa racionalizacije i usklađivanja horizontalnog (nacionalnog) i vertikalnog (europskog) prava, nego i na potrebu afirmiranja onih rješenja koja će vidljivo i konkretno pomaknuti granice zaštite ustavnih i ljudskih prava u prostoru prava okoliša kod nas.

ON THE SIGNIFICANCE OF THE RIGHT TO INFORMATION IN ENVIRONMENTAL GOVERNANCE AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

The re-actualisation of asbestos pollution in Vranjic near Split is a clear illustration that the degradation of the environment begins with a breach of human rights – the right to be made public and be informed. In this paper, the author emphasises that inadequate information and transactional costs linked to environmental rights are great difficulties of modern society. Due to lack of information and the uncertainty which is linked to numerous problems in the governance of natural resources and various forms of pollution, changes in this area represent a special opportunity in the area of environmental protection and increased human rights. Those changes are part of global tendencies, but the problems which burden *environmental governance* are particularly expressed in transitional societies which also include the Republic of Croatia.

Key words: *environmental protection, protection of human rights, environmental governance, transitional countries*

²⁶ Vidi primjerice ISTRAGA U VRANJICU ZBOG AZBESTA, na: <http://www.metro-portal.hr/vijesti/hrvatska/istraga-u-vranjicu-zbog-azbesta>; FOND ZA ZAŠTITU OKOLIŠA - NITKO NIJE ZATRAVAO AZBEST U VRANJICU, <http://www.javno.com/hr/hrvatska/clanak.php?id=150730>, itd.