

Dorotea Ćorić, Ph.D., Associate Professor, Faculty of Law in Rijeka, University of Rijeka
Ivo Šantić, VTC Vessel Traffic Center, Rijeka

MONITORING THE SAFETY OF NAVIGATION AND DETERMINING THE CRIMINAL LIABILITY

Summary

Maritime Act Amendments of 2008 created a legal basis for establishing a vessel traffic monitoring and management system (VTMIS). The VTMIS is established according to the EU Directive 2002/59/ establishing a Community vessel traffic monitoring and information system.

The system should help to enhancing the safety and efficiency of maritime traffic. In this article the authors pay special attention to one task that fall within the scope of VTMIS – monitoring the safety of navigation. The authors analyze what is its role in determining the criminal liability for the breach of international and national safety of navigation provisions and standards in the coastal area of Croatia. They conclude that data provided by AIS system and other relevant equipment can be used as evidence in criminal proceedings.

Key words: vessel traffic system, navigation safety, monitoring, management, offence

*Prof. Dr. Dorotea Ćorić, außerordentliche Professorin der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität in Rijeka
Kapitän Ivo Šantić, VTS Zentrum Rijeka*

SICHERHEITSKONTROLLE DER SCHIFFFAHRT UND FESTSTELLUNG VON ORDNUNGSWIDRIGKEITSVERANTWORTUNG

Zusammenfassung

Durch Abänderungen des Seegesetzbuches vom Jahr 2008 wurde der gesetzliche Rahmen für die Herstellung des Nationalsystems der Aufsicht und Management von Seeschiffahrt in Einklang mit der Richtlinie der EU über die Kontrolle der Seeschiffahrt und des Informationsnetzes geschaffen. Der Zweck des Systems ist es, der Sicherheit der Seeschiffahrt, dem Schutz des Sees vor Verschmutzung und der Leistungsfähigkeit der Schiffahrt Beitrag zu leisten.

In dieser Arbeit wird besondere Aufmerksamkeit einem der Geschäfte aus dem Wirkungskreis des betreffenden Systems gewidmet - der Kontrolle der Seeschiffahrt. Die Autoren analysieren seine Rolle in der Feststellung der Ordnungswidrigkeitsverantwortung für Verstöße gegen die Vorschriften über die Sicherheit der Schiffahrt im Küstengebiet der Republik Kroatien.

Schlüsselwörter: Schiffahrtssystem (Vessel Traffic System – VTS), Sicherheit der Schiffahrt, Management, Ordnungswidrigkeit

Mr. sc. Željko Bulat, dipl. iur., Nacionalni park KRKA, Šibenik

Pregledni znanstveni rad
UDK 349.6(497.5)
502(497.5)

INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE PRIRODE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sažetak:

U odnosu na primjerice Sjedinjene Američke Države ili pojedine zemlje u Europi i svijetu zaštita prirode na području Republike Hrvatske počela je kasnije, što ne čudi obzirom na tadašnja svjetska zbivanja i postojeće okolnosti, mada je važnost zakonskog reguliranja zaštite prirode prepoznata dosta ranije. Danas je zaštita prirode u Republici Hrvatskoj relativno dobro organizirana i postoji čitav niz propisa iz oblasti zaštite prirode. Na međunarodnom planu, Hrvatska je potpisnica svih međunarodnih konvencija iz oblasti zaštite prirode i okoliša.

Ključni problemi svakodnevnog funkcioniranja zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj svakako su neusklađenost propisa i zakonske nedorečenosti, nemogućnost vlastitog financiranja kod većine zaštićenih područja kao i nepostojanje stručnog tijela oko zajedničkog pristupa u upravljanju, velika fluktuacija zaposlenika i pretežitost sezonskog zapošljavanja, kao i još uvijek nedonošenje prostornih planova i planova upravljanja za sva zaštićena područja, što je zakonska obveza. Perspektiva razvoja i unaprjeđenja parkovnog sustava kroz zakonsku regulativu trebala bi pridonijeti unaprjeđenju funkcioniranja, doprinosna održivom razvoju i jačanju lokalne zajednice kao i omogućavanju dostatnog financiranja za sva područja znatnim dijelom iz vlastitih sredstava i bez udara na državni proračun.

Po uzoru na neke zemlje u svijetu, konkretno, na američki model upravljanja, mogućnosti boljih perspektiva mogle bi biti u stručnom tijelu koje bi imalo ovlasti u definiranju jedinstvene politike u zaštiti prirode, ali bez posebnih ovlasti da predstavljaju ukupne interese ili potrebe sustava zaštićenih područja, budući da je većina naših zaštićenih područja specifična i trebaju imati vlastitu autonomiju odlučivanja kada su u pitanju strateški projekti i smjernice, s obzirom na to da su uglavnom pokretači i nositelji gospodarskih aktivnosti na svom području. Za ostvarivanje tih ciljeva svakako je nužno mijenjati sadašnji Zakon o zaštiti prirode koji na nedovoljan način štiti zaštićena područja, a prvenstveno je potrebno dati veće ovlasti nadzornoj službi u tim područjima te nametnuti veće obveze gospodarskim subjektima koji djeluju na zaštićenim područjima, kako kroz nadzor obima i režima rada, tako i kroz plaćanje koncesijskih naknada za poboljšanje zaštite i većih kazni u slučaju nepoštivanja pozitivnih zakonskih propisa kada je u pitanju zaštita prirode i njeno ugrožavanje.

Ključne riječi:

zaštićena područja, ustanova, institucionalni okvir, upravljanje, zakon, rizici

1. UVOD

Temeljne odrednice o zaštiti prirode u Republici Hrvatskoj (RH) ugrađene su u Ustav Republike Hrvatske¹ i vezane su za temeljne slobode i prava čovjeka i građanina.² Počeci institucionalne zaštite prirode u RH vezani su za početak 20. st. (područje Plitvičkih jezera, Bijelih stijena i Štitovače) kada je grupa entuzijasta, udruženih u Društvo za uređenje i proljepšavanje Plitvičkih jezera i okolice, pokrenula postupak za donošenje zakona o proglašenju tog područja nacionalnim parkom, nakon čega su 1928. Financijskim zakonom ona i proglašena, mada se ne može govoriti o takvom stupnju zaštite kakav je primjeren današnjim nacionalnim parkovima, budući da se radilo o formalnoj zaštiti bez međunarodnih kriterija. Prekretnicom u zaštiti prirodnih vrijednosti na području RH smatra se 1946. kada je osnovan Zemaljski zavod za zaštitu prirodnih vrijednosti, koji je kasnije preimenovan u Odjel za zaštitu prirodnih rijetkosti, a djelovao je sve do 1960. kada je osnovan Zavod za zaštitu prirode kao tijelo zaduženo za brigu o svim prirodnim vrijednostima.

Proglašenjem naših prvih nacionalnih parkova (NP Plitvička jezera i NP Paklenica) 1949. prišlo se cjelovitoj zaštiti prirode čime je istaknuta važnost cjelokupne zaštite prirode nekog područja za razliku od svih ranijih zakona koji su se odnosili samo na pojedine prirodne rijetkosti. Taj novi Zakon o zaštiti prirode kao i svi kasnije doneseni (iz 1965. i 1976.), proširuju ovlasti i zadaće Ustanova za upravljanje zaštićenim područjima. Stalno stremljenje k što većem stupnju zaštite i jačanju upravljačkih struktura koje upravljaju zaštićenim područjem pokazuje i Zakon o zaštiti prirode iz 1994., a najviši iskorak je načinjen donošenjem tog istog Zakona 2003. upravo zato što se njime po prvi put uvodi regionalni park kao nova kategorija zaštićenog područja te plan upravljanja kao strateški dokument dugoročnog planiranja i aktivnosti u zaštićenim područjima.

Nažalost, Zakonom o zaštiti prirode iz 2005. s izmjenama iz 2008. učinjen je korak unazad po pitanju očuvanja prirode, što je posljedica niza okolnosti, a prvenstveno možemo govoriti o političkim razlozima i interesnim lobijima, kao i interesima gospodarskih subjekata koji ostvaruju dobit upravo u zaštićenim područjima ili su vezani za njih na neki drugi način. Uz spomenuti Zakon o zaštiti prirode, temeljni dokument zaštite prirode je Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske.³

Strategijom su određeni dugoročni ciljevi i smjernice očuvanja biološke i krajobrazne raznolikosti zaštićenih prirodnih vrijednosti, a izražuje se na temelju izvješća o stanju prirode. Zakon definira upravljanje zaštićenim područjem kao provođenje zaštite, održavanje i promociju, što je cijeli niz integriranih aktivnosti.

Naposljetku, upravljanje zaštićenim područjima provodi se na temelju plana upravljanja, koji sadrži razvojne smjernice, način izvođenja zaštite i korištenja zaštićenog područja i upravljanja njime, kao i smjernice zaštite i očuvanja prirodnih vrijednosti uz uvažavanje potreba lokalnog stanovništva. Iz navedenog je razvidno da je ovo jedan od strateški najvažnijih dokumenta upravljanja zaštićenim područjima.

Sagledamo li cjelovito zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj vidljivo je da zaštićena područja obuhvaćaju 8.54% ukupne površine, odnosno 11.4% njezinog kopnenog dijela. Od toga 4.8%

1 Ustav Republike Hrvatske u čl. 52. navodi: "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 kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je Zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu."

2 Ustav Republike Hrvatske u čl. 69. u poglavlju o temeljnim slobodama i pravu čovjeka i građanina, navodi: "Svatko ima pravo na život i na zdrav okoliš kao i obvezu svijet nas na skrb o zaštiti prirode i ljudskog okoliša".

3 Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske (1999.), Narodne novine br. 81/99., 143/08.

čine nacionalni parkovi i parkovi prirode.⁴ Taj podatak je zasigurno dovoljan da se institucionalnoj zaštiti prirode u Hrvatskoj prida posebna važnost i da je jačanje upravljačkih ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima od iznimne važnosti, a samim time i donošenje jasne i dobre zakonske regulative, kako radi provođenja temeljnih zadaća zaštite prirode, tako i same preventivne zaštite i zaštite takvih područja, ali i propisane uloge svih subjekata i korisnika na zaštićenom području, pa tako i lokalne uprave i samouprave, odnosno države u cjelini.

1.1. ZAŠTIĆENA PODRUČJA U NACIONALNOM I GLOBALNOM PRAVNOM KONTEKSTU

Promatrajući općenito sva zaštićena područja u Hrvatskoj jasno se daje razlučiti podjela na nekoliko razina odnosno kategorija zaštite. Prvi i najprepoznatljiviji su nacionalni parkovi kojih je osam i to NP Krka, NP Paklenica, NP Risnjak, NP Plitvička jezera, NP Mljet, NP Brijuni, NP Kornati i NP Sjeverni Velebit. Stupanj niže u hijerarhiji zaštite uživaju parkovi prirode, kojih je jedanaest, a uključuju PP Kopački rit, PP Velebit, PP Medvednica, PP Biokovo, PP Telašćica, PP Lonjsko polje, PP Papuk, PP Žumberačko-Samoborsko gorje, PP Učka, PP Vransko jezero i PP Lastovsko otočje kao najmlađi park prirode proglašen 2006. Ostala zaštićena područja čine četiri stroga rezervata, SR Hajdučki i Rožanski kukovi, SR Bijele i Samarske stijene; posebni rezervati kojih je 81; 1 regionalni park; 103 spomenika prirode; 76 značajnih krajobraza; 37 park-šuma i 136 spomenika vrtne arhitekture.

Nacionalne parkove i parkove prirode zakonom proglašava Hrvatski sabor. Strogi i posebni rezervat proglašava Hrvatska vlada uredbom, a regionalni park, značajni krajobraz, park šumu, spomenik prirode i spomenik parkovne arhitekture proglašava županijska skupština ili gradska skupština Grada Zagreba. Važno je istaknuti da se svi zaštićeni dijelovi prirode upisuju u upisnik zaštićenih prirodnih vrijednosti Uprave za zaštitu prirode. Sam čin proglašenja temelji se na stručnoj podlozi i to kao opis načina budućeg upravljanja te izjavi o osiguranju sredstava za upravljanje, što mora biti regularno i precizno zakonski definirano. Treba spomenuti i zaštićene prirodne vrijednosti, odnosno područja i objekte koji nemaju vlastitu upravu poput nacionalnih parkova i parkova prirode. Njihovu zaštitu proglašava županija ili Grad Zagreb koji osnivaju javne ustanove da njima upravljaju ili za to ovlašćuju gradove ili općine. Takvih ustanova u Hrvatskoj ima 25.

Kad govorimo općenito o zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj, a to znači o svim stupnjevima zaštite, treba naglasiti da su ustanove te koje ustanovljuje osnivač i koje u ime osnivača obavljaju svoju djelatnost i poslovanje u skladu sa zakonom i statutom, kao i drugim općim aktima ustanova. Dakle, ranije je naznačeno da je temeljni propis koji regulira zaštitu prirode u Hrvatskoj, kao i rad ustanove koja upravlja zaštićenim područjima, Zakon o zaštiti prirode. Međutim, vrlo važni dokumenti, sa snagom zakona, koji reguliraju rad ustanova su i prostorni planovi koje donosi Hrvatski sabor. Tim zakonom su definirani stvarni i opći razlozi donošenja i postojanja plana upravljanja, a to u stvarnosti znači da je plan, osim pravnog, najprikladnije tehničko sredstvo zaštite i unaprjeđenja pojedinog nacionalnog parka i osiguranja optimalnog načina njegovog korištenja u cjelini, kao i njegovih pojedinih prostora. Valja naglasiti da za pojedine

4 Prema Upisniku zaštićenih prirodnih vrijednosti, ukupno je zaštićeno 459 vrijednih područja. Ministarstvo kulture Republike Hrvatske: Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske, 2008.

stupnjeve zaštite nije potrebno, a za neke je i nemoguće izraditi prostorni plan. Za to su potrebni određeni temeljni uvjeti kao što su: prostranost teritorija, diferenciranost zaštite i upotrebe zemljišta, kompetentnost funkcioniranja, mogućnost utjecaja izvan područja zaštite i utjecaja interesa koji dolaze izvan teritorija nacionalnog parka.

U Hrvatskoj postoje međunarodni projekti i aktivnosti koji direktno ili indirektno utječu na politike i strategije upravljanja. Između ostalih ističe se projekt "Stvaranje nacionalne ekološke mreže kao eko plan – europske ekološke mreže i mreže NATURA 2000".⁵

Pojedini zaštićeni dijelovi prirode Republike Hrvatske imaju i visok stupanj međunarodne pravne zaštite kao iznimno vrijedno područje. NP Plitvička jezera upisan je na listu svjetske baštine UNESCO-a. PP Kopački rit i PP Lonjsko polje nalaze se na Ramsarskom popisu Konvencije o močvarama staništa kao međunarodno vrijedne močvare, a tu su još i Ornitološki rezervat Crna mlaka te donji tok Neretve. Krški predjeli gorske Hrvatske predstavljaju prirodno bogatstvo od izuzetne vrijednosti za Europu i svijet. Osnovni cilj projekta koji se provodi u Hrvatskoj za očuvanje krških ekoloških sustava (KEC) je zaštita biološke raznolikosti i omogućavanje održivog razvoja lokalne zajednice. To uključuje jačanje institucionalnih i stručnih kapaciteta za očuvanje biološke raznolikosti, poboljšanje upravljanja zaštićenim područjima i promociju poduzetničkih i turističkih aktivnosti koji podupiru održivo korištenje i očuvanje prirodnih bogatstava. Upravo zbog tih razloga NP Sjeverni Velebit postao je korisnikom sredstava projekta Očuvanja krških ekoloških sustava, financiranog iz sredstava darovnice. Planina Velebit uvrštena je u Međunarodnu mrežu rezervata biosfere u sklopu znanstvenog projekta "Čovjek i biosfera".⁶

Uključenost Hrvatske u svjetska zbivanja iz oblasti zaštite prirode te pripadnost svjetskoj kulturnoj i prirodnoj baštini, vidljiva je i u prihvaćenosti načela s V. svjetskog kongresa parkova,⁷ a koji se sastoji u očuvanju, edukaciji i realizaciji i jačanju lokalne zajednice. Treba napomenuti i da je Republika Hrvatska prihvatila potpisala gotovo sve međunarodne dokumente⁸ (konvencije, sporazumi, protokoli) i preporuke, koji se odnose na prirodni okoliš i njegove sastavnice kao što su: *Konvencija o biološkoj raznolikosti* (Rio de Janeiro, 1992.), *Konvencija o močvarama od međunarodne važnosti*, naročito kao staništa ptica močvarica (tzv. *Ramsarska konvencija 1971.*), *Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja* (Barcelona, 1976.), *Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine* (Pariz, 1972.), *Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka* (Washington, 1973.), *Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja* (Bonn, 1979.), *Konvencija o Europskim krajobrazima* (Firenza, 2000.), *Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđa u okolišu* (1998.),

Protokol o biološkoj sigurnosti, tzv. *Kartagenski protokol*, uz *Konvenciju o biološkoj raznolikosti* (Montreal, 2000.), *Protokol o posebno zaštićenim područjima i biološkoj raznolikosti u Sredozemlju* (Geneva, 1982.), *Sporazum o zaštiti kitova u Crnom i Sredozemnom moru i susjednom atlantskom području* (Monaco, 1966.), kao i još nekoliko važnih dokumenata.

5 NATURA 2000 - ekološka mreža područja ključnih za očuvanje europskih ugroženih vrsta i staništa čiji temelj nalazimo u dva snažna europska propisa – Direktiva o pticama i Direktiva o staništima. U Hrvatskoj je za koordinaciju i provedbu razvoja ekološke mreže zadužen Državni zavod za zaštitu prirode koji na problematici ekoloških mreža radi od svog osnutka 2003. Zavod intenzivno surađuje sa svim relevantnim stručnjacima i znanstvenicima te stručnim i znanstvenim institucijama na izradi prijedloga: prvo, Ekološke mreže RH, a zatim i NATURA 2000. područja i to kroz nekoliko projekata sufinanciranih iz fondova EU.

6 *Man and the Biosphere* (MAB) – Čovjek i biosfera je UNESCOV program razvoja baze za očuvanje biološke raznolikosti te unaprjeđenje odnosa ljudi i okoliša u cijelom svijetu. Promicanjem očuvanja biološke raznolikosti ovaj program u nadolazećem razdoblju usredotočen je na nove principe za podržavanje održivog razvitka.

7 IUCN, 2003: *V. World Parks Congress Proceedings*, Durban, South Africa.

8 Antolović, J., Pleskalit, M., Šikić, Z.: *Zaštita prirode - II. dio, Međunarodni ugovori*, Hadrian, Zagreb, 2010.

U nastojanjima Hrvatske za pristupanjem Europskoj uniji (EU) nastale su velike promjene u koncepciji zaštite prirode uspostavljanjem novog institucionalnog okvira zaštite zbog pristupanja međunarodnim konvencijama i sporazumima iz područja zaštite prirode, te procesa europskih integracija usklađivanja zakonodavstva s relevantnim EU direktivama⁹ i nizom uredbi iz oblasti zaštite prirode i okoliša.

U listopadu 2011. Hrvatska je na konferenciji u Budimpešti zajedno s još četiri zemlje (Mađarska, Slovenija, Srbija i Austrija) dogovorila zaštitu Mure, Drave i Dunava kao prekograničnog UNESCO-va rezervata ekosfere većeg od 800000 ha i uspostavu prvog takvog zaštićenog područja u svijetu koje će te zemlje dijeliti i njime zajednički upravljati. To je svakako dobar korak budući da je također u listopadu 2011. Ministarstvo zaštite okoliša RH dalo procjenu utjecaja na projekt čiji je plan kanalizirati 53 km Dunava (na granici Srbije i RH), a svjetska nevladina udruga za zaštitu prirode WWF¹⁰ pozvala je Hrvatsku da zaustavi ugrožavanje PP Kopački rit. Naime, ako se prekine prirodni tok Dunava, to bi ugrozilo Park prirode Kopački rit i Specijalni rezervat prirode Gornje podunavlje. Unatoč činjenici da Hrvatska prati europske standarde i ustaljenju praksu upravljanja zaštićenim područjima, to ne znači da su sve stvari posložene do kraja i da je proces zaokružen. Prije se može govoriti o postojanju brojnih slabosti sustava koji se mogu okarakterizirati i sabrati u nekoliko razina.

Prva razina se odnosi na zakonodavni okvir gdje postoji niz neusklađenih zakonskih propisa i nedorečenosti koji utječu na nemogućnost rješavanja bitnih pitanja upravljanja zaštićenim područjima, prvenstveno podosta neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, koncesija i koncesijskih odobrenja, ali ima puno uočenih slabosti i u samom Zakonu o zaštiti prirode. To se prvenstveno odnosi na izostanak Savjeta za zaštitu prirode kao najvišeg savjetodavnog tijela sačinjenog od eminentnih stručnjaka koje je postojalo ranije (prema Zakonu iz 1994.), a danas više ne postoji. Time je učinjen veliki korak unatrag što se nije smjelo dogoditi.

U praksi se također uočavaju ponašanja suprotna zakonskim rješenjima kao što je primjerice, slučaj gospodarskog korištenja i eksploatacije školjaka u Posebnim rezervatima Malostonskom zaljevu i Limskom kanalu, što nije dopušteno. Tu je i osnivanje pojedinih javnih ustanova koje obuhvaćaju samo jedno područje (JU Lokrum i JU Maksimir), što je također nedopušteno, a spuštanje nadležnosti za izdavanje dopuštenja za niže kategorije na županijsku razinu bitno je unazadilo kvalitetu zaštite prirode. Upravni odjeli naprosto nisu bili niti informirani, a kamoli educirani o specifičnosti posla zaštite prirode. Zato se često događa da upravni odjel niti ne utvrđuje posebne uvjete u slučaju dozvola, već navodi tek općenite formulacije o primjećivanju štetnog utjecaja zahvata na prirodu. Zapravo je taj model mogao zaživjeti jedino pod uvjetom da sva zaštićena područja imaju sve interne dokumente temeljem kojeg bi upravni odjel nešto odobrio ili ne. Međutim, ne može se niti očekivati da bi Državni zavod za zaštitu prirode u tim slučajevima mogao servisirati tolike upravne odjele.

Slabosti Zakona o zaštiti prirode uočavaju se i u činjenici da do danas nikad nije precizirano koja je stvarna namjena pojedine kategorije u sustavu zaštite prirode i koje su to razlike u načinu korištenja npr. značajnog krajobraza od regionalnog parka ili park šume od značajnog krajobraza. Iz toga proizlaze brojni problemi u propisivanju režima korištenja. Loše rješenje vidljivo je i u propisanoj odredbi proglašavanja zaštićenih područja koja se nalaze na području dviju ili više

9 Direktiva o zaštiti prirodnih staništa i divlje faune i flore tzv. Direktiva o staništima - *The Habitats Directive* (HD), Council Directive 92/43/EEC i Direktiva o zaštiti ptica tzv. Direktiva o pticama - *The Birds Directive* (BD), Council Directive 79/409/EEC.

10 *World Wide Fund for Nature* (WWF) - Svjetska organizacija za zaštitu prirode, jedna od najvećih nezavisnih udruga za zaštitu prirode.

županija, a koje uredbom proglašava Hrvatska vlada na prijedlog resornog Ministarstva kulture (do kraja 2011.), odnosno kasnije Ministarstva zaštite okoliša i prirode¹¹.

Puno bolje rješenje bilo bi da je to u ovlasti županija, svake u svom dijelu na temelju sporazuma o osnivanju međužupanijskog zaštićenog područja, a uz suglasnost nadležnog ministarstva. Zakonsko rješenje je potrebno mijenjati i u pogledu mogućnosti izrade stručnih prijedloga za zaštitu, gdje bi trebalo ostaviti mogućnost takve izrade i drugim stručnim pravnim osobama, a ne samo Državnom zavodu za zaštitu prirode. To više zato što je to već postala praksa za kategoriju spomenika parkovne arhitekture, a i Državni zavod za zaštitu prirode nema odgovarajućih stručnjaka za tu vrstu stručnih podloga. Uočava se potreba izrade planova upravljanja i za neke niže stupnjeve zaštite, primjerice park šuma (Marjan, Trakošćan, Čikat), jer se radi o ogromnim područjima za koje je to nužno.

Nedostatak se također uočava i kod davanja koncesijskih odobrenja gdje nije svaki put jasno na koji akt točno resorno ministarstvo daje suglasnost. Nedostatak je vidljiv i u pojedinim rješenjima u očuvanju prirode gdje su pomiješana područja koja nisu srodna (npr. očuvanje krajobraza i očuvanje ekoloških sustava), pa je nemoguće vršiti zajedničko strateško planiranje. Kod proglašenja pojedinih zaštićenih područja i prirodnih vrijednosti te kod planova upravljanja zaštićenim područjima, planova korištenja prirodnih dobara, izrade propisa iz područja zaštite prirode nužno je osigurati ne samo sudjelovanje javnosti, već uvrstiti i potrebu javnog izlaganja od strane predlagača akta. Nameće se potreba da čak pojedine članke Zakona treba podvrgnuti kontroli ustavnosti.

Primjerice, to se odnosi na čl. 200., koji je naizgled u suprotnosti s Ustavom RH (i to čl. 4. i čl. 132. Ustava), jer se nejasnim izričajem tog članka unazadilo upravljanje izuzetnim Spomenikom parkovne arhitekture Arboretum Trsteno, na taj način da se ukinula svaka obveza donošenja internih dokumenta upravljanja, nema uvida u godišnji plan rada, nema nadzora te lokalitet stagnira u pogledu zaštite, jer Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, koja je preuzela zaštitu i upravljanje nije u sustavu drugih javnih ustanova za upravljanje zaštićenim prirodnim vrijednostima, pa stoga ne sudjeluje u seminarima i projektima. Tu je svakako trebalo uključiti županijsku javnu ustanovu u upravljanje ovim područjem.

Nadalje se uočavaju problemi nestandardiziranog upravljanja, slabe ekipiranosti, velike fluktuacije zaposlenika i pretežito sezonski karakter posla, kao i nemogućnost unaprjeđenja i napredovanja na poslu.

Problem je vidljiv i kroz zastarjelost prostornih planova odnosno njihovo sporo donošenje i mijenjanje. Naime, kod većine zaštićenih područja su doneseni nerealni planovi upravljanja, a uočava se i poteškoća u nedovoljnoj ekipiranosti službe nadzora na terenu kao i izostanak kvalitetnijeg nadzora rada zaštićenih područja.

Poseban problem se pojavljuje kroz financiranje, gdje samo manji broj zaštićenih područja može egzistirati vlastitim obavljanjem djelatnosti bez pomoći države, a dostupnost sredstava iz europskih fondova odnosno njihovo korištenje je nedovoljno. Dobrih primjera imamo u NP Krka, PP Velebit i PP Kopački rit.

Premda Republika Hrvatska ima dugogodišnja iskustva u provođenju politike zaštite prirode i ima relativno dobra pojedina zakonska rješenja, kod same implementacije tih zakonskih rješenja u praksi ipak postoji mnoštvo nesuglasja i neusklađenosti što u pojedinim zaštićenim po-

¹¹ Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11), kojeg je Hrvatski sabor donio na sjednici 22. prosinca 2011., Ministarstvo zaštite okoliša i prirode preuzelo je nadležnost i za problematiku zaštite prirode u Republici Hrvatskoj.

dručjima stvara mnoštvo problema. Eklatantan primjer takvog stanja najbolje je vidljiv u NP Krka. Ovaj park obiluje mnoštvom gospodarskih subjekata koji svoju djelatnost obavljaju upravo na prostoru parka (npr. Hrvatske vode, Hrvatske šume, HEP, Vodovod i odvodnja, Županijske ceste i dr.). No, svi ti subjekti sustavno zaobilaze Zakon o zaštiti prirode koji regulira ponašanje svih subjekata na prostoru parka i koji je *lex specialis*¹² zakon u odnosu na sve druge zakone po kojima ti drugi subjekti djeluju, naprotiv ne uvažavajući često činjenicu da se nalaze na zaštićenom području gdje svi moraju svoje poslovanje prilagoditi tome da sačuvaju izvornost i netaknutost prirode. Naravno da u svemu ovome trpi i lokalna zajednica i domicilno stanovništvo koje uglavnom svoju šansu vidi u aktivnostima zaštićenih područja gdje također imamo pozitivna iskustva u ekonomski najuspješnijim zaštićenim područjima, a to su NP Plitvička jezera, NP Krka i NP Paklenica. Stoga prilikom treba tražiti u postavljanju jasne strategije razvoja specifičnih turističkih funkcija zaštićenih područja, što će se kroz jasnu zakonsku regulativu reflektirati na mogućnost razvoja lokalne zajednice.

1.2. SPECIFIČNOSTI INSTITUCIONALNOG MODELA UPRAVLJANJA I USTROJSTVA ZAŠTIĆENOG PODRUČJA

Makar se o institucionalnoj zaštiti prirode govori već stotinjak godina i to od osnivanja prvog nacionalnog parka u svijetu u 19. st. (Yellowstone 1872.), a u Europi nešto kasnije početkom 20. st., uza sve sličnosti (kad su u pitanju temeljne odrednice o zaštiti prirode) današnja se područja uvelike razlikuju po razini institucionalne zaštite, ustrojstva, ali i po modelu upravljanja. Kad su u pitanju zaštićena područja u Republici Hrvatskoj primjerice, nacionalni parkovi, osnivač je u pravilu država i u većini zemalja je slična situacija, premda imamo i drugačija rješenja, primjerice u Litvi gdje je zaštita prirode spuštena na niži regionalni okvir. Naravno da sve to ne utječe na potrebni stupanj organizacije i upravljanja, jer međunarodne organizacije za zaštitu prirode bez izuzetka za ključno mjerilo učinkovitosti uzimaju koncept i kvalitetu njihovog institucionalnog upravljanja, pri čemu se kvaliteta upravljanja ocjenjuje kroz kvalitetu zakonodavnog okvira i dokumenata upravljanja, te kroz samo funkcioniranje ustanova kojima je povjerenje upravljanje zaštićenim područjima. Važno je istaknuti da opće prihvaćanje smjernica IUCN-a¹³ za upravljanje zaštićenim područjima obvezuje na institucionalnu zaštitu, što pak znači da je potrebno uspostaviti upravljačku ustanovu te osigurati pripremu i usvajanje temeljnih dokumenata za upravljanje.

U pojedinim zemljama uspostava i rad upravljačke ustanove određeni su posebnim propisima, vrlo često i samim propisima o proglašenju određenog područja zaštićenim. To nije slučaj kada je u pitanju Hrvatska, gdje je to propisano *Zakonom o zaštiti prirode*¹⁴, *Zakonom o ustanovama*¹⁵ te Statutom. Bez obzira na uočene razlike učinkovito upravljanje nije moguće postići bez uvažavanja interesa korisnika zaštićenog područja i utvrđenih ciljeva zaštite. Stoga je svima za-

¹² *Lex specialis* je pravna doktrina koja se odnosi na tumačenje zakona i može se primijeniti i u domaćem i u međunarodnom pravu i kontekstima. Izraz označava zakon kojim se uređuje poseban predmet, a potiče od latinske pravne maksime *lex specialis derogat legi generali*. Po ovoj doktrini zakon kojim se uređuje određena tema jači je od zakona koji regulira samo opća pitanja.

¹³ *International Union on Conservation of Nature* (IUCN) – Svjetski savez za zaštitu prirode najstarija je i najveća globalna mreža suradnika u zaštiti prirode u koju je učlanjeno više od 1000 vladinih i nevladinih udruga i organizacija te uključeno na dobrovoljnoj osnovi 11 000 znanstvenika i stručnjaka iz više od 160 država.

¹⁴ Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine br. 70/05., 139/08., 57/11.

¹⁵ Zakon o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93., 29/97., 47/99., 35/08.

jedničko da ustanova koja je osnovana odlukom nadležnog tijela, mora imati nužne ovlasti i mehanizme radi sprječavanja onih radnji i zahvata koji se protivne ciljevima zaštićenih područja.

Rad upravljačkih ustanova u Hrvatskoj je reguliran Zakonom o ustanovama i u pravilu se pod izrazom ustanova podrazumijevaju javne ustanove koje uglavnom imaju status pravne osobe, iako u Europi imamo i drugačijih slučajeva. Primjerice, u njemačkom i austrijskom pravu veliki dio tih ustanova nema status pravne osobe. Ako to promatramo u kontekstu zaštićenih područja, posve je razumljivo da je i djelatnost zaštićenih područja podvedena pod ovaj zakon. Osnova javnih ustanova je dakle, trajno obavljanje djelatnosti, a osnivaju se u ovim spomenutim slučajevima točno za određenu djelatnost (zaštita prirode). Neprofitne su, ali mogu stalno ili povremeno ostvarivati dobit. Takav primjer imamo u nekim nacionalnim parkovima (NP Krka¹⁶, NP Paklenica¹⁷) s time da su ustanove dužne ostvarenu dobit upotrijebiti isključivo za obavljanje i razvoj vlastite djelatnosti. U našem slučaju imamo i specifičnih primjera kada ustanove imaju neku kombinaciju neprofitnih organizacija i trgovačkih društava (NP Brijuni, NP Plitvička jezera¹⁸), upravo zbog svoje specifičnosti, a to su ugostiteljski i rezidencijalni objekti (hoteli, restorani). Bitna obilježja ustanova su još i samostalnost u obavljanju vlastite djelatnosti u poslovanju sukladno zakonu, na zakonski utemeljenom propisu i aktu o poslovanju. S druge strane, dio ustanova može u pravnom prometu stjecati prava i preuzimati obveze da može biti vlasnikom pokretnih i nepokretnih stvari te da može biti stranka u postupku pred sudom, drugim državnim organima i tijelima s javnim ovlastima.

Jedna od karakteristika ustanove, koja je čini različitom od drugih pravnih osoba jest da je njen rad javan, a to znači da su ustanove dužne svakom građaninu, pravnoj osobi ili dugom korisniku na njihov zahtjev dati obavijesti o uvjetima i načinu pružanja svojih usluga i obavljanja poslova iz svoje djelatnosti, što znači da moraju postupati i po *Zakonu o pravu na pristup informacijama*.¹⁹ Javne ustanove imaju također javne ovlasti, što znači da imaju mogućnosti i da postupaju u ime države. One imaju također i svoj statut kojim su detaljno regulirane djelatnosti, zastupanje i predstavljanje, unutarnje ustrojstvo, upravljanje, sastav, imenovanje i razrješenje članova upravnog vijeća i ravnatelja, imovina i stjecanje imovine, raspodjela dobiti, zaštita i unaprjeđenje prirode, javnost rada, poslovna tajna, opći akti, nadzor, naziv, sjedište, pečat i znak te druga pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti.

Nije na odmet spomenuti ni još jednu specifičnost javnih ustanova, a to je obveza upisa djelatnosti u sudski registar nadležnog trgovačkog suda. Plan upravljanja kao strateški dokument kojim su utvrđeni ciljevi i politika upravljanja, smjernice i zaštita zaštićenog područja, kao i provedba zacrtanog plana je neophodan dokument koji mora uvažiti i pomiriti upravo interese svih subjekata na zaštićenom području i zacrtanih ciljeva koje sadrži taj plan. Republika Hrvatska je u dobroj mjeri odgovorila zahtjevima sadašnjeg trenutka i vremena kada su u pitanju nacionalni parkovi i parkovi prirode, pa uglavnom sva ta područja imaju planove upravljanja za razliku od primjerice, jedne Slovenije i njenog jedinog, Narodnog parka Triglav, koji još nema taj strateški dokument, a radi se o zemlji Europske unije.

Specifičnost institucionalnog modela upravljanja zaštićenim područjima upravo je vidljiva kroz plan upravljanja koji sadrži definiranje svrhe i misije parka, a kad se svrha i misija jasno definiraju utvrđuje se način korištenja i održivost pojedinog zaštićenog područja. Stoga je od izni-

mne važnosti voditi računa o zakonskom okviru koji će regulirati smjer rada menadžmenta zaštićenih područja koji onda uključuje i ostale elemente nužne za ostvarivanje uloge zaštićenih područja, u što spadaju: željeno buduće stanje, način prihvata, posjećivanja i edukacije posjetitelja, politika općeg razvoja upravljanja ljudskim potencijalom, prijedlog budućih aktivnosti, procjena troškova i sl. Sve su to odrednice koje moraju biti podržane u svim planovima upravljanja zaštićenih područja s posebnim smjernicama za zaštitu i djelovanje, općeprihvaćenu strategiju te mjere za provedbu, sudjelovanje nadležnih tijela za zaštitu prirode, sudjelovanje javnosti itd. Sve to skupa mora biti predviđeno akcijskim planovima kojima se određuje na koji način će se upravljanje provoditi na terenu. Dakle, akcijski planovi moraju biti usklađeni s vizijom, misijom i strategijom koja je određena planom upravljanja.

Usporedimo li ustroj i politiku upravljanja pojedinih zaštićenih područja (npr. nacionalnih parkova, parkova prirode i županijskih javnih ustanova), vidjet ćemo da je to u nadležnosti Ministarstva kulture, a za upravljanje svakim nacionalnim parkom i parkom prirode osnovana je zasebna javna ustanova sa svim ovlastima propisanim zakonom i statutom.

Na koncu, postoji i niz drugih propisa i podzakonskih akata koji također reguliraju rad ustanova koje upravljaju zaštićenim područjima, od kojih valja posebno naglasiti *Pravilnik o unutarnjem redu*²⁰, kojim se uređuju pitanja zaštite, unaprjeđenja i korištenja, a što je vrlo važno i propisuju mjere u slučaju nepoštivanja odredaba pravilnika. Donosi ga upravno vijeće pojedine javne ustanove uz suglasnost resornog ministra. Javne ustanove također imaju i svoj znak, koji je reguliran statutom ustanove. O načinu korištenja znaka odlučuje ravnatelj ustanove. Ustanove koriste i znak zaštite prirode u skladu s *Pravilnikom o znaku zaštite prirode*²¹. Cilj dodjele znaka zaštite prirode je promicanje zaštite prirode i identifikacija službene osobe u postupku nadzora i poduzimanja mjera zaštite prirode.

Od ostalih važnih podzakonskih akata treba spomenuti *Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada*. Njime se definiraju unutarnje ustrojstvene jedinice i njihov djelokrug, uvjeti i način rada, sistematizacija radnih mjesta, potreban broj javnih službenika i namještenika ustanove, radno vrijeme, javnost rada, kućni red te druga pitanja u svezi s ustrojstvom, djelokrugom, uvjetima i načinom rada ustanove. Tijela ustanove su upravno vijeće, ravnatelj i stručni voditelj. Ustanove mogu imati stručno vijeće ili drugi kolegijalni stručni organ, a njegov sastav, osnivanje i poslovi utvrđuju se statutom ustanove.

Valja spomenuti još neke akte, kao što su *Pravilnik o financijskom izvještavanju i proračunskom računovodstvu*,²² *Pravilnik o unutarnjem redu*, zatim *Pravilnik o radu javnih ustanova kojim se reguliraju radni odnosi*, *Pravilnik o plaćama i naknadama*, *Pravilnik o zaštiti na radu*, *Pravilnik o zaštiti od požara*, *Pravilnik o arhivskoj građi*. Naravno da su javne ustanove dužne primjenjivati važeći kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama kojim su utvrđena prava i obveze iz rada i po osnovi rada službenika u javnim službama i zagarantirana određena prava svim zaposlenicima. Tome valja pridodati *Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama*, jer su u ustanovama radna mjesta predviđena vladinom uredbom, kao i koeficijenti koji reguliraju visinu plaće, što znači da se ustanove tretiraju kao proračunski korisnici, pa ne mogu samostalno određivati visinu plaće svojih zaposlenika.

16 JU NP Krka, 2011: Plan upravljanja – Nacionalni park Krka. JU Nacionalni park Krka, Šibenik.

17 JU NP Paklenica, 2007: Plan upravljanja - Nacionalni park Paklenica. Ministarstvo kulture, Zagreb.

18 JU NP Plitvička jezera, 2007: Plan upravljanja - NP Plitvička jezera. Ministarstvo kulture, Zagreb.

19 Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br 172/03, 144/10 i 77/11.

20 Pravilnik o unutarnjem redu, Narodne novine, br. 119/11.

21 Pravilnik o znaku zaštite prirode, Narodne novine br. 178/03.

Pravilnikom se propisuje korištenje znaka "Zaštite prirode RH" prema kojem su sve javne ustanove dužne otisnuti spomenuti znak na vozilima i plovilima te obavijesnim pločama na kojima se nalazi naziv zaštićenog područja ili druge zaštićene prirodne vrijednosti.

22 Pravilnik o financijskom izvještavanju i proračunskom računovodstvu, Narodne novine, br. 32/11.

Nadzor nad zakonitošću rada i općim aktima javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima kojima je osnivač Republika Hrvatska, obavlja Ministarstvo kulture. Nadzor nad zakonitošću rada i općim aktima javnih ustanova za upravljanje zaštićenim područjima kojim je osnivač pojedina županija, Grad Zagreb, grad ili općina, obavlja nadležni ured državne uprave. Nadzor nad stručnim radom javnih ustanova i u jednom i u drugom slučaju obavlja resorno Ministarstvo kulture.

Kad se govori o stručnom dijelu, tj. obavljanju većine stručnih poslova zaštite prirode u Republici Hrvatskoj, onda je za to nadležan Državni zavod za zaštitu prirode. To je tijelo osnovano na temelju odredaba Zakona o zaštiti prirode. Njegove su osnovne zadaće: izgradnja baze podataka (o biljnim, gljivnim i životinjskim vrstama, stanišnim tipovima, ekološkim sustavima i krajobrazima), praćenje stanja biološke i krajobrazne raznolikosti te predlaganje mjera za zaštitu, priprema stručnih podataka i očuvanje prirodnih vrijednosti, utvrđivanje uvjeta zaštite prirode, upravljanje zaštićenim područjima, korištenje prirodnih dobara i sl.

Nadzor nad zakonitošću rada Zavoda obavlja resorno Ministarstvo zaštite okoliša i prirode Republike Hrvatske, unutar kojeg je formirana posebna *Uprava za zaštitu prirode* koja ima četiri službe i *Uprava za inspeksijske poslove zaštite prirode*, koja ima ukupno dva odjela:

- *Služba za biološku raznolikost* (prati stanje biološke raznolikosti i provodi zaštitu divljih sorti, udomaćenih sorti biljaka i pasmina životinja i sl.),
- *Služba za zaštićena područja* (koordinira poslove u svezi s planiranjem zaštićenih područja i mreže ekološki važnih područja, nadzire stručni rad ustanova itd.)
- *Služba za održivo korištenje prirodnih dobara* (određuje uvjete zaštite prirode u postupku izrade dokumenata prostornog uređenja, te smjernica za održivost i sl.)
- *Služba za međunarodnu suradnju u zaštiti prirode* (obavlja poslove u svezi s izradom i provedbom strateških dokumenata zaštite prirode, posebno nacionalne strategije i arhivskog plana zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti i poslove vezane za proces pridruživanja RH europskim integracijama i sl.),
- *Odjel za inspeksijske poslove zaštite prirode* (osigurava provedbu propisa i inspeksijskih mjera, sudjeluje u izradi Zakona i drugih propisa iz djelokruga rada inspeksijske zaštite prirode i poduzimanja inspeksijskih mjera iz područja zaštite prirode, posebno po predstavkama i pritužbama građana i dr.),
- *Odjel za unaprjeđenje rada nadzorne službe* (koordinira postupanje s inspekcijom i drugim službama, organizira i provodi edukaciju za nadzornike i sl.)

Usporedi li se postojeće stanje ustroja, organizacije i upravljanja zaštićenim područjima u Hrvatskoj s primjerice, zaštitom prirode u zemljama okruženja (Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora), već na prvi pogled je vidljiva razlika u ustroju i organizaciji.

U Crnoj Gori primjerice, postoji Zakon o nacionalnim parkovima²³ kao zbirni zakon za sva četiri nacionalna parka (NP Biogradska gora, NP Durmitor, NP Lovćen i NP Skadarsko jezero). Tim zakonom su pored osnovnih odredaba i točnog opisa granica propisane i mjere zaštite i upravljanja, korištenje dobara, upravljanje nacionalnim parkovima, središta za zaštitu i razvoj kao i kaznene odredbe za nepridržavanje propisanih odredaba i učinjene prekršaje. U usporedbi s nacionalnim parkovima Hrvatske uočava se razlika, budući da svaki naš nacionalni park ima poseban zakon o proglašenju pojedinog parka i u njemu su sadržane samo odredbe o reguliranju granica odnosno područja koje obuhvaća. Sve ostale odredbe su sadržane u Zakonu o zaštiti prirode kao jedinstvenom zakonu koji regulira sve ostale aktivnosti. Isto tako uočljiva je razlika u samoj

upravljačkoj strukturi, gdje na primjeru nacionalnih parkova Crne Gore postoji javno poduzeće koje njima upravlja, osnovano je od strane skupštine, a organi poduzeća su upravni odbor i direktor. Dakle, radi se o jedinstvenom tijelu za sve nacionalne parkove sa svim ovlastima u skladu sa zakonom i statutom. Ipak donošenje strateškog plana upravljanja je u ingerenciji crnogorske vlade. Usporedimo li to sa stanjem u Hrvatskoj, nadalje se uočavaju bitne razlike.

Naime, svaka naša javna ustanova ima svoju upravu, tj. upravno vijeće i ravnatelja u čijoj je ovlasti donošenje svih važnih odluka za funkcioniranje nacionalnog parka, pa tako i plana upravljanja kao strateškog dokumenta. Nadzor nad zakonitošću rada obavlja resorno ministarstvo u sklopu kojeg djeluju nacionalni parkovi i parkovi prirode, dok je to u susjednoj Crnoj Gori u ovlasti organa uprave nadležnih za inspeksijske poslove u oblastima za koje su obrazovani, u skladu sa zakonom. Sličnu situaciju imamo i u Srbiji s jednom razlikom da je, pored već navedenih organa javnog poduzeća (isto kao i u Crnoj Gori), Zakonom o nacionalnim parkovima predviđen i nadzorni odbor koji vrši nadzor nad poslovanjem javnog poduzeća, a dva člana tog tijela imenuju se iz reda predstavnika javnog poduzeća. Još jedna ključna razlika je što se za svaki nacionalni park osniva javno poduzeće, a to ujedno znači i za svih njihovih pet nacionalnih parkova (NP Fruška gora, NP Đerdap, NP Tara, NP Kopaonik i NP Šar planina). Razlika u odnosu na stanje u Crnoj Gori ogleda se i po pitanju nadzora nad primjenom Zakona o nacionalnim parkovima koji obavlja ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, a inspeksijski nadzor nad primjenom zakona vrši inspektor za zaštitu životne sredine.

Vrlo slična situacija je i u susjednoj BiH, gdje postoje zakoni o nacionalnim parkovima s istovjetnom upravljačkom strukturom. Dakako i da u svim tim susjednim državama egzistira i Zakon o zaštiti prirode kojim je regulirana zaštita i očuvanje prirodnih vrijednosti, s tom razlikom da će se za svaki nacionalni park i prirodno zaštićeno područje donijeti zakon, a Vlada Federacije BiH donosi i poseban plan upravljanja za svako zaštićeno područje.

Posve nelogičnu situaciju imamo u susjednoj Sloveniji i u njenom jedinom narodnom parku - NP Triglav, u kojem još uvijek nije donesen plan upravljanja kao strateški dokument zaštite i upravljanja parkom, a osim toga u tom zaštićenom području toleriraju se određene djelatnosti (npr. lov, iskorištavanje prirodnih dobara) koje su neprimjerene većini nacionalnih parkova u svijetu (pa tako i u Hrvatskoj). Nadalje, izostaje naplata ulaznica za posjećivanje tog područja uz obrazloženje da je to opće dobro. Nepoznanica je i primjena mogućnosti davanja koncesija ili koncesijskih odobrenja za pojedine djelatnosti. Tim više, zbujujuća je činjenica što postoji Zakon o Triglavskom narodnom parku, a to jedinstveno alpsko područje štiti i Ustav Republike Slovenije (čl. 71., 72., 73.), Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o očuvanju prirode, Zakon o vodama, poljoprivredno-šumski zakoni te Alpska konvencija sa svim protokolima.

Dvije bitne odrednice, kada je u pitanju problematika zaštite prirode u Republici Hrvatskoj, odnose se na *zakonodavni okvir* i *stručni okvir*. Vezano za *zakonodavni okvir*, osnovni problem koji pritišće gotovo sva hrvatska zaštićena područja ogleda se prvenstveno u činjenici da je Republika Hrvatska preuzela sve obveze za ograničenja kojima su podvrgnuti vlasnici, odnosno ovlaštenici prava na nekretninama unutar zaštićenih područja prema Zakonu o zaštiti prirode.²⁴ Međutim, *odštetna sredstva se uopće ne planiraju u proračunu*, što predstavlja veliki problem, pogotovo što se sve veći broj tih osoba javlja sa zahtjevom za isplatom određenih financijskih iznosa, jer su doista u nekim zaštićenim područjima ograničeni u svojim pravima. Uglavnom su to nerealni i preveliki odštetni zahtjevi te bi u takvim slučajevima država morala zauzeti jasan stav. Nadalje,

23 Zakon o nacionalnim parkovima, Sl. list RCG, br. 47/91, 17/92, 27/94.

24 Čl. 116. Zakona o zaštiti prirode, Narodne novine br. 70/05., 139/08., 57/11.

problem se uočava i kod donošenja akata o proglašenju zaštićenih područja koji nemaju jasno postavljene financijski okvir, pa se stvara krivi dojam kao da zaštita prirode uopće ne košta.

Kada je riječ o stručnom okviru, prisutna je problematika kod izrade i donošenja podloga za proglašenje pojedinog zaštićenog područja, jer ne postoji analiza provedivosti, odnosno održivost već u startu nije osigurana. Ključne pretpostavke provedivosti nisu u startu dobro postavljene i vrlo je malo vjerojatno da će biti ispunjene. Takav primjer imamo kod proglašenja Regionalnog parka Mura-Drava gdje je, s obzirom na nepostojanje analize, vrlo dvojbeno kako i na koji način će zaštita tog područja biti provedena i ostvarena.

1.3. SVJETSKE SMJERNICE ZA JAČANJE INSTITUCIONALNE ZAŠTITE PRIRODE

Smjernice zaštite prirode u Europi sadržane su u europskom programu NATURA 2000 s ciljem uključivanja u međunarodnu ekološku mrežu očuvanja prirodnih staništa i staništa vrsta. Ovdje valja spomenuti i kriterije sadržane u *PAN Parks sustavu*.²⁵ Hrvatska tu svakako mora imati svog predstavnika, a kao kandidat se spominje PP Velebit (dio kojeg je i NP Paklenica i NP Sjeverni Velebit), kako zbog same važnosti zaštite krša i krških područja, tako i zbog same veličine prostora koji se proteže na 200 000 ha.

Ono što možemo smatrati prekretnicom u razvoju zaštićenih područja u svijetu jest svakako V. svjetski kongres parkova na kojem je prepoznata ne samo velika važnost zaštićenih područja, već da zaštićena područja ne mogu postojati u izolaciji te ne mogu biti upravljana bez uvažavanja zajednice i ekonomskih aktivnosti što ih okružuju. Jedan od glavnih ishoda kongresa je *Durbanski akcijski plan*,²⁶ a samu zadaću ostvarivanja dijaloga i suradnje među svim interesantnim subjektima je preuzeo IUCN.

Dakle, da bi se uopće moglo govoriti o bilo kakvoj daljnjoj institucionalnoj zaštiti prirode bilo je potrebno jasno definirati zaštićeno područje, a upravo tu definiciju je prihvatio IUCN koja glasi: "Zaštićeno područje je kopneno i/ili morsko područje osobito namijenjeno zaštititi i održavanju biološke raznolikosti te područje prirodnih i srodnih kulturnih bogatstava, kojima se upravlja zakonskim ili kakvim drugim djelotvornim sredstvima".²⁷ Prvi nacrt ove definicije od nastanka je bio podvrgnut revizijama i izmjenama od strane brojnih stručnjaka unutar IUCN-a i WCPA,²⁸ da bi u svojoj konačnoj verziji 2008. bio prihvaćen na Svjetskom kongresu zaštite prirode u Barceloni i sada glasi: "Zaštićeno područje je jasno definirano područje koje je priznato sa svrhom i kojim se upravlja radi trajnog očuvanja cjelokupne prirode, usluga eko sustava koje ono osigurava te pripadajućih kulturnih vrijednosti, na zakonski ili učinkovit način".

Durbanski akcijski plan sadrži deset željenih ishoda i s njime povezanih ciljeva, gdje se navode dva šira željena ishoda koje plan sadrži:

- zaštićena područja ispunjavaju svoju ulogu u očuvanju biološke raznolikosti i
- zaštićena područja daju svoj puni doprinos održivom razvoju,

te osam dodatnih željenih ishoda:

- aktivan je globalni sustav zaštićenih područja koji povezuje pripadajuće kopnene i morske krajobrazne u svojoj okolini,
- zaštićena područja su učinkovito upravljana s pouzdanim sustavom izvještavanja o njihovome upravljanju,
- prava su autohtonog stanovništva, uključujući migratorno, autohtono stanovništvo i lokalne zajednice, osigurana s obzirom na prirodne resurse i zaštitu biološke i krajobrazne raznolikosti,
- uloga mladih generacija osnažena je s obzirom na zaštićena područja,
- osigurana je znatno jača potpora zaštićenim područjima od strane drugih regija.
- aktivni su novi unaprijeđeni oblici upravljanja,
- za zaštićena su područja osigurani znatno uvećani financijski resursi,
- postignuta je bolja komunikacija i edukacija u svezi s ulogom i dobrobiti zaštićenih područja.

U planu postoje dvije skupine ciljeva (glavni i veliki broj pomoćnih ciljeva). Ciljevi za koje se očekuje da će biti ispunjeni do sljedećeg VI. svjetskog kongresa parkova 2013., usklađeni su sa ključcima *Svjetskog samita o održivom razvoju* te sa stajalištima sudionika *UN Konvencije o biološkoj raznolikosti*. Glavni su ciljevi koji do tada trebaju biti postignuti:

- pojačanje uloge zaštićenih područja u provedi Konvencije o biološkoj raznolikosti,
- upis svih područja koja posjeduju iznimnu vrijednost biološke raznolikosti na UNESCO listu svjetskog nasljeđa,
- upravljanje zaštićenim područjima uređeno je da bi se smanjilo svjetsko siromaštvo,
- na globalnoj razini razvijen je sustav zaštićenih područja kroz koji su predstavljeni svi svjetski ekosustavi,
- sva zaštićena područja povezana su u širi ekološko-okolišni sustav zaštite i upravljanja resursima na kopnu i moru,
- sva zaštićena područja imaju uspostavljene učinkovite sustave upravljanja,
- za sva zaštićena područja stvorene su mogućnosti za učinkovito upravljanje,
- sva postojeća i u budućnosti zaštićena područja osnovana su i upravljana tako da uvažavaju prava autohtonog stanovništva, uključujući migratorno autohtono stanovništvo te lokalne zajednice,
- upravljanje svim relevantnim zaštićenim područjima uključuje predstavnike izabrane od strane autohtonog stanovništva, migratornog autohtonog stanovništva te lokalnih zajednica, proporcionalno njihovim pravima i interesima,
- uspostavljeni i implementirani mehanizmi za restituciju prava autohtonog stanovništva vezanu za njihove tradicionalne teritorije koji su bili uključivani u zaštićena područja bez njihova pristanka,
- značajno povećano sudjelovanje mladih ljudi u upravljanju zaštićenim područjima,
- ostvareni su programi za potporu zaštićenim područjima od strane relevantnih predstavnika svih zainteresiranih strana,
- sve zemlje imaju za svoja zaštićena područja implementiran sustav učinkovitoga upravljanja sa širokim sudjelovanjem svih zainteresiranih strana,
- osigurani su dostatni financijski i drugi resursi za planiranje, osnivanje i operativne troškove globalnoga sustava zaštićenih područja,
- svi nacionalni sustavi zaštićenih područja podržani su komunikacijskim i edukacijskim strategijama.

²⁵ *Protected Area Network (PAN)*, mreža europskih parkova s posebnim standardima upravljanja, poznato i kao "zlatni standard". PAN Parks je najpoznatiji europski "brand" u smislu standarda upravljanja i razvoja održivog turizma.

²⁶ *Durban Action Plan* – jedan od ključnih dokumenata V. svjetskog kongresa parkova održanoga 2003. u Durbanu (Južnoafrička Republika).

²⁷ IUCN: Categories, Objectives, and Criteria for Protected Areas. Morges, Switzerland, 1978.

²⁸ *World Commission on Protected Areas (WCPA)* - Svjetsko povjerenstvo za zaštićena područja

2. ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZAŠTITE PRIRODE REPUBLIKE HRVATSKE

Institucionalni okvir zaštite prirode Republike Hrvatske valja promatrati kroz četiri elementa: analiza postojećeg stanja sa svim uočenim nedostacima i slabostima, komparacija stanja zakonskog okvira djelovanja zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj sa zakonodavnim stanjem zemalja u hrvatskom okruženju i sa zakonodavnim stanjem zaštićenih američkih područja, neusklađenost zakonskih propisa RH i njihov utjecaj na zaštitu prirode, iznalaženje perspektiva razvoja i mogućih modela postavljanja zaštite prirode kroz zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj.

Ograničenja u sagledavanju ove materije također ima dosta i oni se mogu podvesti kroz nekoliko elemenata:

- loša i nedovoljno institucionalizirana komunikacija s lokalnim i domicilnim stanovništvom,
- nedovoljna opremljenost i broj stručnih osoba u službi zaštite,
- teškoće u jasnom i efikasnom institucionaliziranju primjene mehanizama koji mogu spriječiti neke nelegalne aktivnosti,
- nejasna, nelogična zakonska rješenja i neusklađenost pojedinih općih propisa sa zakonskom regulativom u ovlasti zaštite prirode.

Polazna osnova mora biti zatečeno stanje sa svim svojim prednostima i slabostima, a njih ima podosta. To ponajprije proizlazi iz postojanja niza zakona iz oblasti koji stvaraju pravnu nesigurnost i nesnalaženje, a prvenstveno iz razloga što stanje nije sagledano u cjelini i zaštita prirode nije prepoznata u onoj vrijednosti i važnosti koju zaslužuje. Naime, uočeno je da se primjenjuju parcijalna rješenja i da dolazi do neuvažavanja činjenica. Stoga svako postupanje na zaštićenom području mora biti jasno propisano, pa svi oni gospodarski subjekti koji djeluju na zaštićenim područjima u svoj regulativi moraju to uzeti u obzir.

Ovdje posebno valja istaći i komparirati neusklađenost propisa u Hrvatskoj sa statističkim podacima, koji tome govore u prilog, pri čemu su ti podaci primjerice, vezani za ukupnost podnesenih prekršajnih prijava nadzorne službe u pojedinim zaštićenim područjima uglavnom prema prekršajnim sudovima kao i za (ne)riješenost tih postupaka. Prema Izvješću o godišnjem radu nadzorne službe u našim nacionalnim parkovima (tablica 1.) razvidno je da u zaštićenim područjima svih nacionalnih parkova postoje aktivnosti nadzorne službe, ali isto tako da je realizacija slaba.

Tablica 1: Nacionalni parkovi – Izvješće o godišnjem radu nadzorne službe

PARKOVI	Broj nadzornika	Zapisnik	Rješenja	Optužni prijedlog	Novčane kazne	Ostalo	Nadzori okvirno	Službene bilješke	Kaznene prijave
NP Brijuni	10	10	0	9	59	3	500	0	0
NP Kornati	5	958	0	0	2	23	1156	198	1
NP Krka	13	110	7	0	0	200	7876	120	0
NP Mljet	10	13	1	7	27	16	1975	6	1
NP Paklenica	5	1	0	1	0	16	434	0	0
NP Plitvička jezera	13	64	0	0	16	12	300	2	1
NP Risnjak	5	2	0	0	0	2	340	340	0
NP Sjeverni Velebit	4	9	0	0	1	140	114	140	0

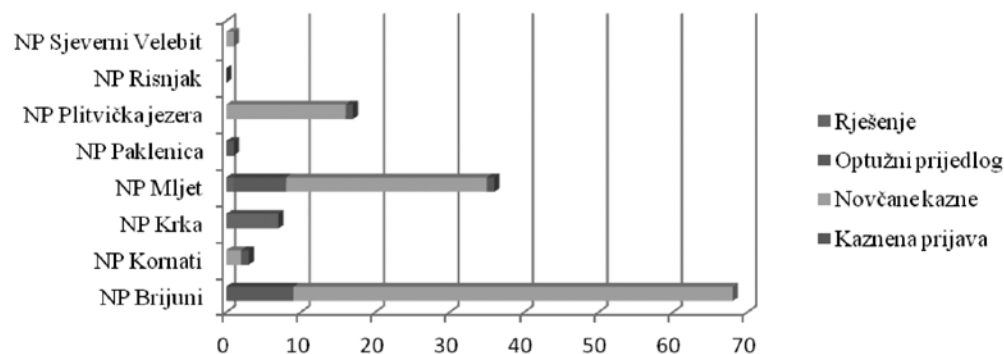
Izvor: Državni zavod za zaštitu prirode, 2010. Nacionalni parkovi i Parkovi prirode, Izvješće o godišnjem radu nadzorne službe.

Upravo takav mali broj okončanih postupaka može se pripisati premalim ovlastima koje nadzorna služba ima, pa često i ne poseže za pokretanjem postupaka, budući da su mali izgledi za konačni povoljni ishod.

Prema istom izvješću vidljivo je da i kod samih aktivnosti stručnih službi nadzora vlada neujednačeno postupanje, pa se tako iz toga, kao i iz dodatnog grafičkog prikaza rada nadzornih službi (dijagram 1), može uočiti da se Javne ustanove NP Brijuni i NP Mljet uglavnom odlučuju za naplatu mandatnih novčanih kazni, ali i podnošenje optužnih prijedloga, dok NP Krka uopće nema izrečenu niti jednu novčanu kaznu, niti podnesen optužni prijedlog, što se s jedne strane može pripisati disciplini posjetitelja i brojnim edukativnim aktivnostima koje ovaj park provodi, ali i nepovjerenju u sudske postupke koji predugo traju i u konačnici ne daju željeni učinak.

Kod NP Kornati je taj omjer najuočljiviji, jer imaju najviše podnesenih zapisnika o nedozvoljenim radnjama, ali i samo dvije izrečene novčane kazne i jednu podnesenu kaznenu prijavu. Kod NP Plitvička jezera prevladavaju također novčane kazne i samo jedna podnesena kaznena prijava, a općenito je vidljivo da se podnosi mali ili zanemarivi broj kaznenih prijava, što također ukazuje na tvrdnju o slaboj realizaciji podnesenih zakonskih prijava.

Dijagram 1. Prikaz rada nadzornih službi u nacionalnim parkovima RH



Izvor: Državni zavod za zaštitu prirode, 2010. NP i PP, Izvješće rada nadzornih službi

U područjima zaštite prirode svakako valja uzeti u razmatranje i postojeći *Zakon o šumama i šumskom zemljištu*, *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*²⁹, *Zakon o vodama*³⁰, *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama*³¹, *Zakon o cestama*³², *Zakon o vatrogastvu*³³.

Ukratko, postojeće stanje ukazuje na brojnost i na neriješenost mnogih imovinsko-pravnih odnosa u zaštićenim područjima, zatim na veliki postotak krivolova (riba i ostalih životinja), a *Zakon o gospodarenju komunalnim otpadom* i neriješena odlagališta smeća te neriješeni ili nepostojeći sustavi odvodnje i kanalizacije okolnih naselja i gradova stanje čine poprilično lošim. Kad se tome dodaju i unutarnji problemi svakog zaštićenog područja, a oni proizlaze iz loše ekipiranosti osoblja, velike fluktuacije radne snage, pretežito sezonskog karaktera posla, kao i slabe mogućnosti napredovanja zaposlenika, dobivamo realnu sliku kako predstoji mnogo rada na zakonskom oblikovanju potrebnih rješenja. Navedeno stanje pogoršava i činjenica da su se planovi upravljanja u zaštićenim područjima donosili na brzinu i da je većina tih planova rađena bez stručne podloge te da su pojedini planovi prenapuhani u svom obimu i nemaju realne osnove da budu i realizirani.

Kad se govori o daljnjim ograničenjima ona se mogu povezati s još nekoliko poteškoća s kojima se suočavaju zaštićena područja, a to su:

- nedostatak ciljanih proračunskih sredstava za financiranje osnovnih i programskih djelatnosti nacionalnih parkova i parkova prirode,
- zastarjelost prostornih planova i nepostojanja standarda u funkcioniranju,
- nerazrađeni pristup prostornom planiranju i uređenju zaštićenih područja,
- neusklađenost propisa i sukob nadležnosti između pojedinih ministarstava oko značajnih aktivnosti iz oblasti koju pokrivaju.

Svi ovi rezultati analize stanja proizlaze iz dostupnih podataka sadržanih u temeljnim dokumentima zaštićenih područja, prostornim planovima, planovima upravljanja, studijama utjecaja

29 *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, Narodne novine br. 152/08., 25/09., 153/09, 21/10, 90/10, 124/10, 39/11, 61/11.

30 *Zakon o vodama*, Narodne novine br. 107/95, 150/05, 153/09, 63/11.

31 *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama*, Narodne novine br. 158/03.

32 *Zakon o cestama*, Narodne novine br. 84/11.

33 *Zakon o vatrogastvu*, Narodne novine br. 106/99, 117/01, 36/02, 96/03, 139/04, 174/04, 38/09, 80/10.

na okoliš, studijama valorizacije pojedinih zaštićenih područja, javnim raspravama i panel diskusijama kao i naravno iz važećih zakona i propisa koja reguliraju zaštitu prirode u Hrvatskoj, ali i zakona nekih drugih zemalja sa kojima je vršena usporedba.

2. NEKI OPĆI ASPEKTI INSTITUCIONALNE ZAŠTITE PRIRODE U REPUBLICI HRVATSKOJ I U SVIJETU

Kada govorimo o nacionalnom sustavu zaštićenih područja u Hrvatskoj i u svijetu, ponajprije u startu uočavamo terminološku različitost za opis jedne te iste kategorije zaštićenog područja, što znači da bi trebalo primarno uspostaviti i rabiti jedinstvene nazive za ista zaštićena područja na međunarodnoj razini koje treba definirati s obzirom na namjenu i različitost ciljeva upravljanja, a koji ne ovise o nazivu. To bi trebalo svakako učiniti radi lakšeg prikupljanja i obrade usporedivih podataka te lakšeg razumijevanja i bolje komunikacije među zemljama.

U tablici 2. prikazana je kategorizacija zaštićenih područja prema *Zakonu o zaštiti prirode*³⁴ iz 2005. iz čega je vidljivo da primjerice, hrvatska kategorija spomenik parkovne arhitekture nema odgovarajuće IUCN kategorije.

34 *Zakon o zaštiti prirode*, Narodne novine br. 70/05.

Tablica 2. Kategorije zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj

Kategorija	Namjena	IUCN kategorija	Razine upravljanja
Strogi rezervat	Znanstveno istraživanje, praćenje stanja prirode, obrazovanje	I	županijska
Nacionalni park	Znanstvena, kulturna, odgojno-obrazovna i rekreativna namjena	II	državna
Posebni rezervat	Zaštita biološke raznolikosti s naglaskom na određenu sastavnicu (fauna, šume, hidrologija i dr.), znanstvena istraživanja, posjećivanje je moguće	I/IV	županijska
Park prirode	Zaštita biološke i krajobrazne raznolikosti, odgojno-obrazovna, turističko-rekreativna namjena	V/VI	državna
Regionalni park	Zaštita krajobrazne raznolikosti, održivi razvitak, turizam	V/VI	županijska
Spomenik prirode	Zaštita prostorno ograničenog lokaliteta ili reprezentativnog primjerka, znanstvena, estetska ili odgojno-obrazovna namjena	III	županijska
Značajni krajobraz	Zaštita krajobrazne i biološke raznolikosti, održivi razvitak, turizam, rekreacija	V	županijska
Park-šuma	Turizam i rekreacija, zaštita krajobrazne vrijednosti	V	županijska
Spomenik parkovne arhitekture	Zaštita prirodne i kulturne baštine i krajobrazne raznolikosti, turizam i rekreacija, edukacija	nema odgovarajuće IUNC kategorije	županijska

Stoga valja uzeti u obzir nekoliko činjenica koje ukazuju na različitosti u institucionalizaciji zaštićenih područja u Hrvatskoj³⁵:

- *regionalne razlike* (postoje različiti uvjeti uspostave i upravljanja zaštićenim područjima i razlikuju se od regije do regije, no IUCN ne odobrava upotrebu različitih standarda u primjeni istih kategorija u svijetu, jer bi to bilo u suprotnosti s postojećim standardima),
- *veličina zaštićenog područja* (treba osigurati dovoljnu veličinu područja potrebnu za ostvarenje cilja upravljanja, zavisno o kojoj kategoriji se radi; kategorija I. znači da veličina mora biti takva da osigurava cjelovitost područja, a kojom će se osigurati cilj stroge zaštite kontrolnog područja, istraživačkog lokaliteta ili zaštite divljine, a za primjenu II. kategorije, granice zaštićenog područja treba odrediti dovoljno široko kako bi u njemu bili sadržani jedan ili više čitavih ekosustava),

- *različnost zanimanja unutar zaštićenog područja* (često se ogleda u činjenici da će planom upravljanja biti određene posebne zone korištenja ili razvojne zone za niz namjena koje vode računa o lokalnim uvjetima),
- *mногоstrukost podjela i broja razreda* (zaštićena područja svrstana u različite kategorije granično se dodiruju),
- *upravljačka nadležnost* (temeljnu nadležnost vezano uz postojanje i dobrobit nacionalnih sustava zaštićenih područja imaju nacionalne vlade, ali ipak postoje i slučajevi da se stvarna nadležnost za upravljanje pojedinim zaštićenim područjem prepušta, središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj upravi i nevladinim organizacijama, privatnom sektoru ili lokalnim zajednicama, a u praksi to izgleda tako da su kategorije I.-II. zaštićenih područja obično u nadležnosti nekog državnog tijela, a kategorije IV.-V. u nadležnosti regionalne ili lokalne uprave),
- *važnost lokalne zajednice* (za dobro upravljanje odlučujuća je i dobra suradnja s lokalnom zajednicom),
- *vlasništvo nad zemljom* (daleko je lakše uspostaviti kvalitetan sustav upravljanja ako je u pitanju državno vlasništvo, naročito ako se radi o prve tri kategorije, dok je kod privatnog vlasništva koje prevladava u zaštićenom području to ipak teži slučaj),
- *zaštićena područja i područja oko njih nisu izdvojena iz cjeline* i povezana su s područjima koja ih okružuju (planiranje i upravljanje zaštićenog područja mora biti dio regionalnog planiranja).

Važnost povezanosti zaštićenih područja i njihova okruženja vidljiva je npr. kod reguliranja lova, ribolova i granica lovišta. Isto tako i kod prostorno planske dokumentacije i dopuštenih djelatnosti uz rubne dijelove zaštićenih područja. Iako je po važećim propisima zabranjen lov unutar 300 m od graničnih dijelova zaštićenih područja, u praksi se to uglavnom ne poštuje, a u stvarnosti imamo podosta postupaka pred redovnim pravosudnim tijelima, ali vrlo mali broj pravomoćno okončanih slučajeva s utvrđenom i dokazanom krivnjom počinitelja.

Dobar primjer uvažavanja postojanja zaštićenog područja i utvrđenih granica imamo i u slučaju Grada Drniša koji je svojom prostorno-planskom dokumentacijom propisao uvjete, načine i mogućnosti gradnje uz rubne dijelove NP Krka, upravo vodeći računa o zaštiti tog zaštićenog područja.

Uloga i utjecaj javnosti te raznih udruga (kao npr. "zelene akcije") su također vrlo veliki i značajni u gotovo svim razvijenim zemljama. Hrvatska u tome nije izuzetak, tako da i kod nas imamo brojne udruge građana kojima je cilj djelovanje na svijest o potrebi očuvanja i unaprjeđenja zaštite prirode. No, valja napomenuti da su pri tome udruge često nerealne u svojim zahtjevima, uobičajeno loše ekipirane, a nažalost ponekad motivirane političkim i drugim razlozima kod određenih zahtjeva i zastupanja stavova.

Konkretno, takav jedan primjer vezan za lošu percepciju javnosti o važnosti NP Krka imamo u gradu Skradinu koji je bio u granicama tog zaštićenog područja, tako da se 1997. moralo pristupiti izmjenama granica Nacionalnog parka Krka na način da Skradin izađe iz zaštićenog područja parka. No, danas se najbolje vidi učinjena pogreška, jer bi grad kao zaštićeni spomenik kulture daleko bolje profitirao da je ostao u prijašnjim granicama parka.

To nije slučaj samo kod nas, a da na to nisu imune niti druge zemlje iz okruženja, najbolje svjedoči slučaj proglašenja Nacionalnog parka Dunav u Austriji, koji pokriva područje između Beča prema Bratislavi, na čijem prostoru danas živi otprilike milijun ljudi, a samo je malo nedo-

35 Martinić, I.: Upravljanje zaštićenim područjima Hrvatske, Šumarski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, 2010.

stajalo da područje ne bude proglašeno nacionalnim parkom. Naravno da za takvo stanje nije bio presudan samo glas javnosti, već i utjecaj velikih industrijskih korporacija i raznih moćnih lobija.

Kad su u pitanju naši najznačajniji parkovi (NP Plitvička jezera i NP Krka) ni danas javnost nije najbolja prepoznala svu korist od tih područja. Razlozi tome su loše definirana pojedina zakonska rješenja, premali utjecaj i naglasak na državni interes koji ta područja ostvaruju svojim djelovanjem, neriješeni imovinsko-pravni odnosi, ali i još uvijek nažalost, veliki utjecaj politike na rad zaštićenih područja i nepoštivanje međunarodnih zakonskih propisa.

Opće načelo pravne snage propisa kaže da su međunarodne konvencije (međunarodni ugovori više država) po pravnoj prirodi iznad zakona pojedinih država, dolazi u nizu slučajeva u iskušenje kada je u pitanju zaštita prirode u Republici Hrvatskoj.

Drugo ustavno načelo (*lex specialis derogat legi generali*) kojim posebni propis derogira opći, također je često kršeno u nizu situacija u oblasti zaštite prirode u korist općih zakona koji su po pravnoj prirodi nižeg ranga od međunarodnih konvencija, a u praksi često derogiraju sve međunarodne konvencije i propise višeg ranga.

Nažalost, eklatantan primjer imamo upravo u NP Krka i medijski eksponiranom slučaju obnove i dovršetka motela na temeljnom fenomenu zaštite prirode na prostoru Roškog slapa. Spomenuti motel izgrađen je bez dopuštenja nadležnog tijela Ministarstva, suprotno Zakonu o zaštiti prirode (*lex specialis*), temeljem općeg Zakona o gradnji (*lex generali*), čime je prevladao privatni interes pojedinca na štetu općeg i zajedničkog interesa te nužnog stupnja očuvanja prirode, što je pak u suprotnosti i sa međunarodnom UN Konvencijom o biološkoj raznolikosti i Konvencijom o zaštiti svjetske kulture i prirodne baštine.

Zato je nužno kroz već postojeću zakonsku regulativu o očuvanju okoliša ojačati ne samo preventivnu zaštitu, već i upravnu te sudsku zaštitu, čime je potrebno ispraviti i zaobići grješke u općim primjenama pravnih načela. Nadalje, to znači ojačati sankcije kroz prekršajnu i kaznenu odgovornost za svako nedopušteno ponašanje bez obzira od koga ono proizlazilo.

3. PERSPEKTIVE I MOGUĆI MODELI INSTITUCIONALNE ZAŠTITE ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

Hrvatska je učinila veliki iskorak po pitanju zaštite prirode i po pitanju međunarodnih standarda koji se primjenjuju u Europi i svijetu iz te oblasti, ali to svakako nije dovoljno kad je u pitanju jedinstvena globalna politika zaštite prirode. Uostalom, to je slučaj kod većine susjednih zemalja. Stoga je nužno predvidjeti i inzistirati na daljnjim poboljšanjima i dosezanju onih ključnih standarda koje će morati primjenjivati svi, barem kad se radi o generalnoj zakonodavnoj politici zaštite prirode u svijetu. Pri tome svakako treba voditi računa o nekoliko važnih aktivnosti i pravaca djelovanja po pitanju institucionalne zaštite.

Ponajprije bi trebalo učiniti potrebnu izmjenu Zakona o zaštiti prirode kada je u pitanju faza planiranja odnosno nužnost uvođenja ekonomske dimenzije u zaštitu prirode³⁶, tj. *cost-benefit analizu*³⁷ stanja koristi i prihoda, odnosno troškova i gubitaka, kao sastavnice stručnih podloga za proglašenje zaštićenih područja. Pritom se nameće potreba osiguranja dovoljno financijskih sredstava za trajno ciljano financiranje u sklopu ekološke mreže NATURA 2000 i provedbe međunarodnih obveza

36 Črnjar, M.: Ekonomika i politika zaštite okoliša (ekologija – ekonomija – menadžment – politika), Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2002.

37 Martinić, I.: Upravljanje zaštićenim područjima Hrvatske, Šumarski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, 2010.

kroz stopu izdvajanja i sredstava, kao i nužnost iznalaženja pristupa drugim izvorima sredstava, prvenstveno izvanproračunskim fondovima, ali i kroz udio u koncesijskim naknadama za korištenje prirodnih resursa.

Valja napomenuti da prema postojećem zakonu koncesije i koncesijska odobrenja kao način institucionalne zaštite prirodnih područja nisu najbolje rješenje, prvenstveno kad je u pitanju stvarna vrijednost, odnosno mogućnost ubiranja prihoda u zaštićenim područjima kao modela unaprjeđenja zaštite, a kroz dopuštene djelatnosti na tim područjima. Ovdje svakako ima prostora i za javno privatno partnerstvo kao poslovno-financijski instrument jačanja sustava upravljanja u zaštićenim područjima. Nema dvojbe da bi izmjenom važećeg Zakona o zaštiti prirode trebalo ići i na uvođenje veće odgovornosti za upravljanje tim područjem, tj. za upravljačku ustanovu kojoj je povjerena ta funkcija. Ta odgovornost se prvenstveno mora ogledati u stvaranju i jačanju partnerskog odnosa s lokalnim zajednicama, a planiranje i upravljanje mora biti integrirano unutar regionalnog planiranja te mora održavati politiku usvojenu za šire područje.

Sadašnji model upravljanja zaštićenim područjima već duže vremena je predmet rasprava i stručnih mišljenja, odnosno preispitivanja je li dovoljno dobar ili ga treba mijenjati u dogledno vrijeme i možda primijeniti američki model upravljanja u nacionalnim parkovima.³⁸

Za taj model pak postoje mnogi zagovornici i to svakako može biti prihvatljiv model, no teško primjenjiv u potpunosti u Hrvatskoj iz prostog razloga što je u SAD-u neusporedivo veći broj zaštićenih područja (samo 48 nacionalnih pakova). Osim toga, zaštićena područja znatno su veća s drastično većim brojem zaposlenika te zahtijevaju silno puno sredstava i ulaganja, pa u takvoj situaciji i upravljanje mora biti istovjetno. U tu svrhu je osnovano i Udruženje za očuvanje nacionalnih parkova (*National Park Conservation Association*) kao i Zaklada za nacionalne parkove (*National Parks Foundation*). Efikasnost sustava upravljanja američkim parkovima temelji se na stogodišnjoj tradiciji i važnoj ulozi središnje službe nacionalnih parkova SAD-a (*National Park Service - NPS*). Takva je organizacija i pristup rezultirala i transparentnošću u upravljanju parkovima koja je vrlo važna za percepciju javnosti.

Prednosti primjene ovakvog modela središnjeg nacionalnog parkovnog sustava upravljanja su brojne:

- standardizirani sustav izobrazbe za sve zaposlenike (osigurava izjednačeno planiranje i provođenje svih djelatnosti),
- prepoznatljiv i standardizirani vizualni identitet (uključuje jednake standarde u dizajnu odjeće, znakova, opreme parka; informativnih simbola, oglasnih ploča, promotivnih materijala itd.),
- prepoznatljiv pristup posjetiocima (centri za posjetitelje),
- standardizirani opći uvjeti za ugovaranje koncesija,
- standardizirani model upravljanja prirodnim dobrima i monitoringa,
- standardizirana razina usluga u parku (trgovine, smještaj, izleti itd.).

Model unutarnje organizacije svakog pojedinog parka je dobro uređen, standardiziran, a jedine razlike između parkova proizlaze iz vrste i veličine parka. Većinom aktivnosti u parku upravlja "rendžeri" specijalizirani za pojedine djelatnosti kao što je upravljanje prirodnim dobrima, obrazovanje, služba traganja i spašavanja. Neki "rendžeri" imaju posebne vještine i ovlaštenja, npr. za nošenje oružja. Obrazovanje i obuka zaposlenika obavlja se u pet središta za izobrazbu.

Važno je istaknuti da Nacionalni institut za nacionalnu zaštitu (*National Institute for the National Protection*) iz Woodstocka stoji na raspolaganju NPS-u u pružanju stručnih usluga. Osim

38 Martinić, I.: Američka iskustva za unaprjeđenje upravljanja nacionalnim parkovima i parkovima prirode u Hrvatskoj, MZOPU RH (Izviješće sa studijskog boravka uprave hrvatskih nacionalnih parkova u SAD), 1-12, 2001.

toga, *zakonski je jasno regulirano financiranje i izvori financiranja*, a važan i bitan je položaj središnje parkovne službe (NPS) koja djeluje u sklopu američkog ministarstva unutarnjih poslova (*United States Department of the Interior - USDO*) i koja ima dominantnu ulogu u prezentaciji potrebnih troškova Kongresu, što je pak najvažnija značajka u proračunskim stavkama parkova. Ostali oblici financijske potpore neophodne za upravljanje parkovima baziraju se na međunarodnim fondovima i nevladinim organizacijama, a modeli i mehanizmi njihovog prikupljanja su dobro razvijeni i organizirani. Ove organizacije prikupljaju sredstva za provođenje programa u svim nacionalnim parkovima. Strogi kriteriji i pravila u prikupljanju sredstava uz transparentnost u njihovom raspoređivanju, osnovni su principi ovih organizacija.

Jedna od poznatijih organizacija koje djeluju na nacionalnom nivou su Fond za nacionalne parkove (*National Park Fond*) i Udruženje za očuvanje nacionalnih parkova (*National Park Conservation Association*). Postoje i brojne organizacije koje prikupljaju sredstva na lokalnoj razini i doznaju ih lokalnim parkovima. Ovo je vrlo zanimljivo za Hrvatsku, budući da slične organizacije u Hrvatskoj ne postoje.

Ovdje valja spomenuti i *model koncesioniranja za sve djelatnosti koje se obavljaju u zaštićenim područjima* (javne službe poput; smještaja posjetitelja, suvenirnica, knjižara, iznajmljivanja bicikala, obilazak na konjima itd.) prihvaćen je kao odlično rješenje i dobar poslovni potez. To može biti zanimljivo i za naše prilike, budući da je davanje koncesije organizirano na taj način da javne službe i koncesionari međusobno blisko surađuju. Ovakva se rješenja mogu primijeniti i u hrvatskim parkovima, *ali se prije toga mora izmijeniti zakonski okvir*. Problem nadziranja rada koncesionara procijenjeni su manje bitnim u odnosu na sve prednosti koje ovaj model donosi.

Izuzetno je dobro razvijen *sustavni model privlačenja posjetitelja* od strane NPS-a i to kroz *model godišnjih ili doživotnih ulaznica*, odnosno jedinstvenim ulaznicama koje omogućuju posjet svim nacionalnim parkovima u sustavu NPS-a te ostale pogodnosti. Ovakav pristup može biti jedno od rješenja za parkove i u Hrvatskoj.

Nevezano za kojim će rješenjima posegnuti Hrvatska *kada je u pitanju model unaprjeđenja zaštite prirode*, svakako *treba uzeti u obzir svoje specifičnosti i prednosti*, ali i objektivne poteškoće koje su prisutne i za koje bi trebalo pronaći odgovarajuće rješenje. Treba *poraditi na ulaganju dodatnih napora za jačanje upravnih i stručnih službi u parkovima*, s osobitim naglaskom na upravljanje prirodnim dobrima (šume, vode, biljni i životinjski svijet) te monitoring. Također je bitno *ojačati zakonska rješenja u oblasti interesa i potreba lokalnog stanovništva u upravljanju zaštićenim područjima*. Tu svakako spada i *uvođenje "rendžerske" službe u hrvatske nacionalne parkove, kao službe nadzora i interpretacije*, a ne samo nadzora koji postoji u sadašnjem obliku.

Temeljito se treba *poraditi na usavršavanju modela financiranja* posebice u nacionalnim parkovima i parkovima prirode. Naime, *financiranje treba biti podupirano tamo gdje se donose ključne odluke o izdvajanju sredstava* iz državnog proračuna za potrebe nacionalnih parkova. Pri tome treba svakako poticati na iznalaženje vlastitih sredstava, jer jedan dio zaštićenih područja to mogu. Stoga bi im kroz zakonski okvir trebalo dati mogućnost ekonomskog financiranja, kao što je to npr. moguć slučaj u JU NP Krka. To je jako važno, jer ta ostvarena sredstva omogućuju provođenje svih bitnih aktivnosti zacrtanih u godišnjem planu, pa se tako osigurava postizanje visokih standarda u provođenju zaštite prirode na najvišoj mogućoj razini. Trebaju se pronaći i analizirati novi mogući izvori financiranja, a potrebno je potaknuti i osnivanje specijalnih ili nevladinih fondova s ciljem privlačenja donatora koji bi podržavali aktivnosti u našim zaštićenim područjima.

U Hrvatskoj već postoje određeni modeli povezani s komercijalnim aktivnostima u zaštićenim područjima kroz koncesije i koncesijska odobrenja, no još uvijek su tu velike prepreke u ne-

postojanju tradicije i pravnih rješenja. Ti modeli su vjerojatno jedini mogući instrument za poticanje ulaganja u razvoj infrastrukture u zaštićenim područjima. To ne znači da koncesionara mora biti puno, naprotiv, model u NP Zion u SAD-u, s malim brojem koncesionara, primjer je koji mogu slijediti i zaštićena područja u Hrvatskoj.

Izmjena Zakona o zaštiti prirode mora ići prvenstveno u smjer ponovnog uvođenja Savjeta za zaštitu prirode kroz okupljanje velikog broja stručnjaka i znanstvenika, predstavnika svih dodirnih resora koji se tiču zaštite prirode ili mogu utjecati na nju, gdje bi se moglo raspravljati o idejama pojedinih zakonskih rješenja. Nedostatak polemike o zaštiti uvelike se osjeća u krugovima zaštite prirode, jer se svodi na pojedine uske grupacije unutar pojedinih resora, pa se ne pronalaze kvalitetna rješenja koja bi se inače mogla iznaći.

Državnom zavodu za zaštitu prirode kao stručnom tijelu bi se moralo dati više ovlasti i mogućnosti nadzora planova i stručnih aktivnosti zaštićenih područja. Svakako bi *unutar resornog ministarstva trebalo oformiti posebnu stručnu službu zaštite prirode*, prvenstveno za više kategorije zaštite, koja bi bila generator u smislu temeljnih i okvirnih stručnih aktivnosti, a posebice pri izradi prostornih planova i planova upravljanja kao strateških dokumenata, kao i u smislu pružanja pomoći pri rješavanju brojnih zajedničkih problema zaštićenih područja (npr. rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, koncesija, raspolaganja prirodnim resursima, prikupljanja i obrade podataka s terena i sl.).

Sadašnje stanje nije zadovoljavajuće, prvenstveno iz razloga što nije moguće napraviti izvještaj o stanju zaštićenih područja, jer se nije propisao niti valjani monitoring. Novi Zakon o zaštiti prirode *treba jasno riješiti status županijskih malih javnih ustanova* (koje je osnovala svaka naša županija i Grad Zagreb), budući da one po postojećem modelu nemaju svoju ekonomsku opravdanost. Treba *propisati i potreban broj djelatnika, kao i vrstu zastupljenih struka* da bi one kvalitetno funkcionirale. Bolje rješenje bi bilo njihovo *regionalno okrupnjivanje ili mogućnost prihodovanja tako da se preformiraju u zavode*.

Treba *jasno razlučiti pojedine kategorije zaštite i načine korištenja, jasno precizirati oblike, načine i kategorije zaštite radi gospodarskog korištenja i obavljanja dopuštenih djelatnosti, propisati obvezu donošenja planova upravljanja za neke kategorije zaštite za koje za sada ne postoji obveza* (npr. park šuma), točno propisati mogućnost i način izdavanja koncesija i koncesijskih odobrenja izdavanja dopuštenja od strane nadležnog ministarstva, *osigurati veću mogućnost sudjelovanja javnosti pri izradi važnih dokumenata i planova te propisati jasne standarde* kojima će moći udovoljiti sva naša zaštićena područja.

Osobito je važno *raditi na prepoznavanju Hrvatske u svjetskim razmjerima zaštite prirode*, što nije stvar samo prestiža i ugleda, već može biti i važan ekonomski čimbenik. Isticanjem svog znanja u regiji mogu se osigurati poslovi za domaće institute i zavode.

Zapadne zemlje ne gledaju više na zaštitu prirode samo kao trošak, već i značajan izvor prihoda, ali i političkog utjecaja na smjer razvoja pojedinih zemalja (npr. obnovljivi izvori energije kao inicijativa Španjolske koja proizvodi vjetroelektrane).

Postoje brojne savjetodavne tvrtke koje ostvaruju ogromne prihode samo na razini europskih projekata. Hrvatska je propustila izvanrednu priliku da ugosti ured IUCN-a za jugoistočnu Europu, pa je sad taj ured u Beogradu. Stoga bi trebalo *više koristiti savjetodavne stručne svjetske organizacije, članstva i prednosti međunarodnih priznanja zaštićenih područja*, koje se zasada premalo koriste. Znak svjetske baštine iznimno je prepoznat u svijetu kao jamstvo izvrsnosti. Nažalost, briga koja postoji za naš jedini nacionalni park pod zaštitom UNESCO-a nije dovoljna. Umjesto traženja kvalitetnih zakonskih rješenja, JU NP Plitvička jezera se opterećuje političkim temama,

što svakako mora prestati. Pojedini stručnjaci iz inozemstva već uvidaju i upozoravaju na pojedine nedostatke koje takva destinacija ne smije imati. Daje se prednost kvantiteti u odnosu na kvalitetu. U ovom parku vidljiv je nedovoljan broj stručnog osoblja i ekipiranosti stručnih službi, što je posljedica daljnjeg ekološkog opterećenja proširenjem hotelske ponude, provođenjem ideje kupanja i ribolova u jezerima te uređenjem i proširenjem skijališta, a izgradnja primjerice membranskog pročišćivača otpadnih voda ili premještanje državne prometnice s prostora parka nisu niti blizu u primisli uprave.

Suprotno NP Plitvička jezera, dobar primjer u tome smislu je PP Papuk koji je *uključivanjem u mrežu geoparkova*³⁹, kao prvi hrvatski geopark, dobio dodatnu vrijednost te kvalitetnu suradnju sa stručnjacima u regiji.

Posebna stručna služba u okviru resornog ministarstva trebala bi se aktivno baviti prikupljanjem i obradom podataka s terena na taj način da ministarstvo, kao tijelo nadležno za kontrolu zakonitosti rada javnih ustanova, raspolaze kompletnim podacima o svim važnim pitanjima. Tako bi izbjegli sadašnje stanje da na razini nadležnog ministarstva nema podataka o broju i vrsti ishoda procesuiranih i okončanih upravnih i sudskih postupaka, revizorskih izvješća, kao i nepostojanje osnovnih podataka o stanovništvu koje živi na zaštićenim područjima, o ukupnoj površini građevinskog, šumskog i poljoprivrednog zemljišta, zasijanoj kulturi te upotrebi pesticida i umjetnih gnojiva i sl.

Izrada baze podataka i uspostava informacijskog sustava zaštite prirode je nesumnjivo nešto što je potrebno što prije učiniti, a kao prva aktivnost nameće se *potreba revizije postojećeg stanja odnosno postojećeg upisnika zaštićenih prirodnih vrijednosti*.

Kao druga sljedeća aktivnost nameće se *uvođenje geoinformacijskog sustava (GIS)*, kao sustava za postizanje tog cilja. Radi se o instaliranju računalne opreme i programske podrške koja bi uključila i edukaciju zaposlenika za rad. Prvi konkretan slučaj uvođenja GIS-a imamo u NP Kornati koji je financirala Norveška vlada, a i u NP Krka je također uspostavljen taj projektni sustav.

Dakako da nadležno ministarstvo kroz svoje aktivnosti pomaže i potiče dogradnju i usavršavanje ovog sustava. Nakon uspostave cjelovitog GIS-a, njega bi trebalo predati na održavanje Državnom zavodu za zaštitu prirode kao stručnom tijelu, ali bi ustanove trebale zadržati svoju obvezu unaprjeđenja tog sustava te da taj sustav ujedno ostane dostupan svim ostalim zainteresiranim korisnicima i javnosti.

Osim navedenog, u Hrvatskoj nije dobro riješeno, a može se i trebalo bi *zakonski riješiti zbrinjavanje ozlijeđenih i zaplijenjenih strogo zaštićenih životinjskih vrsta*⁴⁰ budući da nemamo *Državni azil za strogo zaštićene životinje*. Dobrih primjera imamo u pet regionalnih centara za zbrinjavanje takvih životinja (npr. AWAP centar za zbrinjavanje kod Zaprešića, Eko centar Caput Insulae na Cresu, Sokolarski centar kod Šibenika, Rušica u Slavoniji te Aqvarium u Puli. Nedostaje barem još jedan takav centar za velike zvijeri).

Nije dobro riješen niti *način prikupljanja i odvoženja uginulih životinja*, prilikom čega ustanove različito reagiraju ostavljajući ih na terenu ili angažiraju sanitarnu službu odnosno poduzeće koje je zaduženo za takve slučajeve, što je pak rijedak slučaj u našim zaštićenim područjima, budući da se radi o velikim troškovima, a ustanove ih često ne mogu pokriti.

Zanimljiv primjer imamo u NP Dunav u Austriji, gdje postoji posebno mjesto na otvorenom unutar parka za odvoz uginulih životinja te prepuštanje prirodnom procesu razlaganja i truljenja

(što mogu čak i vidjeti posjetitelji, ukoliko žele), no takav način teško da bi bio prihvaćen i primjenjiv u Hrvatskoj.

Napredak bi se trebao očitovati i u *moгуčnosti planskog i prihvatljivog uključivanja volontera u zaštitu prirode* i to od rješavanja pojedinih pitanja struke, pa sve do usavršavanja pojedinih službi u zaštiti prirode. To više što u zaštiti prirode nedostaje odgovarajućeg stručnog kadra i menadžera specijalista za to područje.

4. UPRAVLJANJE RIZICIMA KROZ INSTITUCIONALNI OKVIR

Kad su u pitanju zaštićena područja prirode i ispunjavanje ciljeva radi kojih su proglašena, kao presudan i najvažniji segment nameće se pitanje njihovog dobrog upravljanja. Tako međunarodne organizacije za zaštitu prirode bez izuzetka već desetljećima za ključno mjerilo učinkovitosti zaštite u takvim područjima uzimaju koncept i kvalitetu njihova institucionalnog upravljanja. *Razina se upravljanja ocjenjuje kroz kakvoću zakonodavnog okvira i upravljačkih dokumenata te kroz funkcioniranje upravljačke ustanove*.

U Hrvatskoj nažalost i dalje postoji *veliki raskorak između stvarnih troškova upravljanja pojedinih područja i njihovih ukupno ostvarenih prihoda*, što podrazumijeva one prihode iz proračuna i one iz vlastite djelatnosti. Kod nekih zaštićenih područja (npr. NP Kornati) taj je raskorak tako velik da od samog osnivanja parka dovodi u pitanje mogućnosti ostvarivanja ciljeva radi kojih je park osnovan. Upravo bi utvrđivanje koeficijenta složenosti upravljanja pojedinim parkom moglo biti glavnim ključem raspodjele sredstava iz državnog proračuna. To svakako spada u *rizik kod proglašenja svakog daljnjeg zaštićenog područja, ako se o tome ne provode dovoljno kvalitetno znanstvene i stručne analize te podloge za proglašenje zaštićenog područja*.

Postojanje rizika ogleda se i u pitanjima o upravljanju zaštićenim prirodnim područjima u *smislu definiranja i odabira najpovoljnije strategije upravljanja prirodnim resursima koja će ujedno zadovoljiti gospodarske i ekološke kriterije razvoja*. Dosadašnja praksa je pokazala da korištenjem različitih metoda procjene prirodnih dobara dobivamo i različite rezultate te je *nužno radi kvalitetnog upravljanja zaštićenih područja prije donošenja strateških odluka obaviti procjenu zaštićenog područja na osnovi više metoda*. Kako se često korist od zaštićenih područja smatra neopipljivom te se zanemaruje i podcjenjuje u okviru donošenja gospodarskih ili društveno-političkih odluka, nužno je prije odgovoriti na neka ključna pitanja kada su u pitanju zaštićena područja, a tiču se; *koristi za društvo i značenje tih koristi, područja koja treba zaštititi s obzirom na značenje, iznosa uloženih financijskih sredstava i opravdanja ulaganja, odluka radi uravnoteženja korištenja i zaštite prirodnih resursa*.

Samo znanstvenim i stručnim odgovorima na postavljena pitanja stvorit će se pretpostavke za donošenje ispravnih odluka te izbjeći mogući rizici i nepovoljne posljedice. Da bi se izbjegao bilo kakav oblik rizika u poslovanju zaštićenih područja nužno je voditi računa i o onome što ta područja ne bi smjela biti ili u što se ne bi smjela pretvoriti, a to se svakako odnosi na sljedeća neželjena *rizična stanja zaštićenih područja*:

- osmišljavanje ili vođenje bez uloge i značenja ljudskog čimbenika,
- potpuno upravljanje i ovlasti centralne vlasti,
- namjena isključivo očuvanju (konzervaciji),
- financiranje isključivo iz proračuna,
- zastupljenost samo manjeg dijela pojedinih struka (biolozi i ekolozi),

³⁹ UNESCO-va globalna mreža geoparkova potiče razmjenu znanja, stručnosti, iskustva i osoblja između geoparkova. Od pokretanja mreže (2004.), odabrano je preko 60 visokovrijednih geoparkova iz 17 zemalja.

⁴⁰ Antolović, J., Pleskalit, M., Šikić, Z.: Zaštita prirode - I. dio, Zakoni, Podzakonski akti. Hadrian, Zagreb, 2010.

- izostanak suradnje s lokalnom zajednicom,
- izoliranost područja,
- izdvojenost u planiranju lokalnog razvoja,
- osnivanje prvenstveno za potrebe znanstvenog istraživanja,
- namjena uglavnom za posjetitelje i turiste bez uvažavanja lokalnog stanovništva,
- kratkoročno postavljanje planova upravljanja,
- tretiranje zaštićenih područja kao primarno nacionalno, a ne opće dobro,
- vezanost isključivo za zaštitu područja bez obnove i revitalizacije,
- rukovođenje po principu tehnokratskog upravljanja ne rukovodeći se načelom i razinom općeg interesa.

Nadalje, kad su u pitanju prethodno spomenuti rizici i rizična ponašanja svakako treba razlučiti dvije kategorije upravljanja rizicima, a to su *rizici upravljanja posjetiteljima* i *rizici upravljanja samim zaštićenim područjima*.

4.1. RIZICI UPRAVLJANJA POSJETITELJIMA

Kad govorimo o rizicima upravljanja posjetiteljima nažalost, nije nepoznato da određeni broj posjetitelja stradava pri posjetu i razgledavanju zaštićenih područja. Kupanje naročito na nedopuštenim mjestima, šetnja mimo za to predviđenih staza, alpsko penjanje bez dovoljno znanja i pripreme itd., samo su neki od mogućih neželjenih posljedica koje se događaju. Stoga se kao moguće rješenje, nameće mogućnost da se na razini svih parkovnih uprava napravi standardizirani pristup upravljanja rizicima posjetitelja i sudionika raznih događanja. To je moguće napraviti na razini određenog središnjeg tijela, tj. ureda za zaštićena područja.

Nekada davno postojala je Udruga ravnatelja nacionalnih parkova Hrvatske preko koje se moglo utjecati na ovakva rješenja. Budući da toga više nema, tu funkciju bi mogao preuzeti Zavod za zaštitu prirode u okviru resornog Ministarstva zaštite okoliša i prirode. Na lokalnoj (županijskoj) razini postoji također obveza ustanovljavanja jednog takvog tijela i premda doista ono postoji pri svim županijama mora se primijetiti da je nažalost, ono više formalno nego stvarno, jer se u praksi pokazala sva njegova neučinkovitost, a prvenstveno radi glomaznosti takvog tijela te nepostojanja vlastitih sredstava i tehnike. Stoga uglavnom te rizične poslove preuzimaju specijalizirane službe (vatrogasci, policija, državna uprava za zaštitu i spašavanje, gorska služba spašavanja, inspekcije i veterinarske službe kao i specijalizirana poduzeća za zbrinjavanje i sanaciju opasnog otpada).

To središnje tijelo (ured) zaštićenih područja bi trebalo razviti jedinstvene postupke i obrasce vezano za⁴¹:

- model otkrivanja, procjene i inspekcije rizika,
- katalog sigurnosnih i kontrolnih mjera,
- protokole i postupke u slučaju nesreća
- osposobljavanje parkovnog osoblja,
- modele osnovnog i posebnog osiguranja od rizika,
- vođenje odštetnih zahtjeva s pravnim savjetovanjem.

Naročito bi poželjno bilo kada bi postojale osnovne vrste dnevnih polica osiguranja te kad bi se one mogle kupiti na recepcijama zaštićenih područja ili na drugim prikladnim mjestima. Neka zaštićena područja, kao primjerice NP Krka, imaju to riješeno na taj način da su svi posjetitelji unutar parka obuhvaćeni policom osiguranja na trošak ove javne ustanove, a to se obrazlaže brigom za svakog posjetitelja. Posjetitelji se pritom ne izlažu dodatnom trošku i mogućnosti da sami predvide mogućnost kupnje takve police. Jedno od mogućih rješenja (gdje god je to moguće) je *ustrojavanje posebne jedinice posvećene upravljanju rizicima*, a njena glavna uloga trebala bi obuhvaćati *aktivnosti od praćenja i korekcije rada menadžmenta* uprave vezano za moguće rizike u upravljanju posjetiteljima, preko *davanja informacija menadžmentu za sprječavanje nesreća*, pa sve do *stalnog osposobljavanja osoblja zaduženog za upravljanje posjetiteljima u sprječavanju rizika*.

4.2. UPRAVLJANJE RIZICIMA ZAŠTIĆENOG PODRUČJA

Što se tiče upravljanja rizicima samog zaštićenog područja tu spadaju prvenstveno *utjecaji izvana*, a odnose se primarno na *rad jedinice lokalne uprave i samouprave odnosno utjecaja politike i lokalnog stanovništva koje živi uz rubne dijelove zaštićenih područja*.

Spomenuto središnje tijelo odnosno *središnji ured zaštićenih područja* trebao bi inicirati proces procjene rizika pri svim mogućim rizičnim aktivnostima i planiranim zahvatima, a takva procjena bi obuhvatila određivanje razine rizika za sve prihvatljive aktivnosti. Na temelju razine utvrđenog rizika trebalo bi *donijeti katalog sigurnosnih mjera te model inspekcije rizika*. Doista, u posljednje vrijeme se to pokazalo kao ključni problem u nepostojanju ovakvog tijela. Naime, bili smo svjedoci brojnih neželjenih situacija i događaja koji su imali ne samo nesagledive posljedice za rad zaštićenih područja, već i snažan negativan odjek u javnosti čime se zasigurno naštetilo samoj promidžbi i prezentaciji nekih naših zaštićenih područja.

Takav negativan primjer je nažalost, stradavanje vatrogasaca na otoku Kornatu u NP Kornati. Osim toga, gotovo svima je poznat slučaj nestanka Antonije Bilić i povezivanje njenog nestanka s područjem NP Krka, što se također loše odrazilo na promidžbu ovog našeg parka, a nespretno postupanje policije i naredba o isušivanju Brljanskog jezera se pokazala kao očit promašaj, pri čemu se uopće nije vodilo računa o posljedicama ugrožavanja prirode.

Dakako da se u takvim iznimnim slučajevima može očekivati senzibiliziranje javnosti kada su u pitanju štetne radnje i njihov utjecaj na zaštićena područja, pa bi pri tom sadržaj prijeko potrebnih aktivnosti pripomogao da te štetne posljedice budu što manje.

Stoga je *potrebno pokrenuti niz aktivnosti usmjerenih upravljanju rizicima* samog zaštićenog područja:

- provesti učinkovitu istragu radi dobivanja svih važnih i vjerodostojnih informacija u što kraćem vremenu od nastanka nesreće,
- sakupiti sve potrebne činjenice i dokumentirati ih u zapise o svim utvrđenim relevantnim podacima (zapisnici, iskazi svjedoka, fotodokumentacija), procjeni moguće odštete i nastaloj šteti, kao i ostalim radnjama važnim za utvrđivanje istine i procjene drugih rizika koji mogu zahvatiti bilo koje zaštićeno područje.

Sve se to već događalo ranije, a imamo i drugih primjera koji opravdavaju postojanje jednog ovakvog ureda. Zasigurno je mnogima ostao u sjećanju slučaj zagađenja NP Krka uslijed nesavjesnog rada željezničkog poduzeća u Kninu i ispuštanje naftnih derivata u rijeku Krku ili primjerice, veliki pomor ribe i ostalih životinjskih vrsta u istom nacionalnom parku iz 1998. ili pak veli-

41 Martinić, I.: Upravljanje zaštićenim područjima Hrvatske, Šumarski fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb 2010.

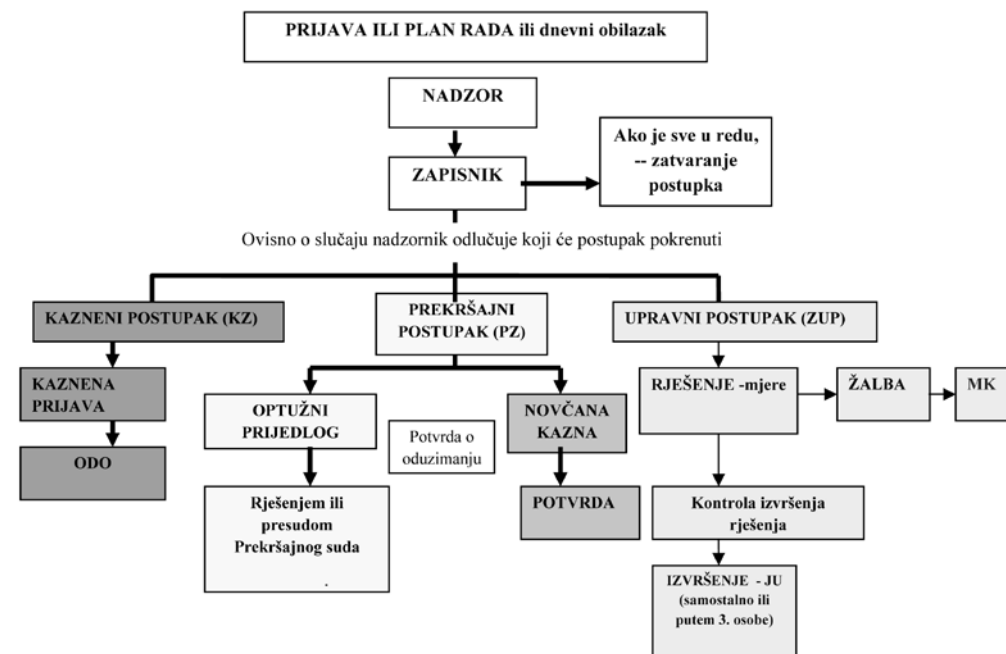
ki šumski požar od prije desetak godina kada je bio ugrožen temeljni fenomen Skradinskog buka i sam Skradin.

Sve prethodno navedeno, razlog je da se u zakonski okvir ugrade potrebni modeli i mehanizmi postupanja, ali i ovlasti i postupci nadležnih tijela te odgovornost, način i rok saniranja štetnih događaja kao i osiguranje financijskih sredstava za sanaciju štete, što prema postojećem zakonskom rješenju nažalost, nije slučaj.

Ovdje valja posebno istaknuti ulogu i važnost nadzorne službe u zaštićenim područjima kao važne službe, ne samo radi svojih ovlasti kroz represivno djelovanje, već i kao produžene ruke menadžmenta na terenu putem koje prikuplja sve važne obavijesti, dobiva uvid u stanje na prostoru parka, ali i provodi odluke donesene od strane menadžmenta, te osigurava pridržavanje odredbi zakona, uredbi, pravilnika, dozvola, standarda, uvjeta i mjera. Obveza im je dakle, postići da se svi relevantni subjekti ponašaju u skladu s pravilima. Svrha je prvenstveno poništiti štetnu radnju, vratiti u prvobitno stanje i narediti da se šteta popravi. Pri provođenju nadzora dakako da je vrlo važno djelovati preventivno, ali po potrebi i represivno. To znači kazniti prekršitelja da bi se na taj način obeštetila država koja je vlasnik prirodnih vrijednosti, ali i da bi se počinitelj odvratilo od ponovnog počinjenja štetne radnje. Nadzorna služba bi svakako trebala biti od pomoći središnjem uredu za zaštićena područja koji bi se bavio pitanjima rizika u zaštićenim područjima i kao takav bi bio dio šireg operativnog sustava s uvidom u sve aktivnosti centralnog upravljačkog tijela i obrnuto.

Postupci nadzornika i važnost nadzorne službe najbolje su vidljivi na sljedećem shematskom prikazu (slika 1), gdje je vidljivo da nadzornik ima ovlast podnijeti optužni prijedlog (u potpisu je također ravnatelj javne ustanove) i kaznenu prijavu nadležnom Državnom odvjetništvu. Treba znati odrediti težinu počinjenog djela i ispravno ga svrstati u prekršaj.

Slika 1. Postupci nadzornika u okviru nadzorne službe u zaštiti prirode RH



Izvor: Ministarstvo kulture, 2010: Odjel za unaprjeđenje rada nadzorne službe, Izvješće o godišnjem radu.

5. ZAKLJUČAK

U suvremenom svijetu uloga i značenje zaštićenih područja postaje sve važnije i sve je manje zemalja u svijetu koje zaštiti prirode ne pridaju potrebnu važnost, a to znači da zakonska rješenja i zakonodavni okvir nastoje stvoriti što bolje pretpostavke da osiguraju potrebni stupanj ne samo zaštite, već i da stvore ostale pretpostavke nužne za kvalitetnu organizaciju i ustroj upravljačkih tijela zaštićenih područja, osiguraju i omogućuju jasne modele i pravila ponašanja svih subjekata i korisnika u zaštićenim područjima, osiguraju modele upravljanja, rizike i načine saniranja štetnih posljedica u kriznim situacijama, ali i da kroz kaznene odredbe propišu sustav kazni za sve prekršitelje i počinitelje štetnih radnji u okvirima zaštićenog područja. Uloga i značenje zaštićenih područja se, dakle, podjednako mora sagledavati kroz ispunjavanje ciljeva u očuvanju biološke raznolikosti, ali i kroz puni doprinos održivom razvoju i posebno doprinosu koji se mora prepoznati u razvoju i dostignućima lokalnih zajednica.

Iz sadašnjeg stanja zaštite prirode u Republici Hrvatskoj i postojećeg koncepta parkovne politike možemo govoriti da su djelomično stvorene pretpostavke daljnjeg razvoja zaštićenih područja, ukupnog povećanja i učinkovitijeg upravljanja uz aktivnije sudjelovanje javnosti.

Ključni problemi u funkcioniranju zaštićenih područja odnose se na brojne nedostatke te zakonski i općenito nedefinirano financiranje, neusklađenost propisa i zakonske nedorečenosti, zastarjelost prostornih planova, napuhanost i nisku razinu realizacije planova upravljanja, ali su

isto tako vidljivi i u samom statusu odnosno kategorizaciji zaštićenih područja, unutar resornog Ministarstva zaštite okoliša i prirode, u kojoj objektivno ne bi smjeli biti, jer uistinu su rijetki takvi slučajevi u svijetu.

Problem je vidljiv i u nepostojanju posebnog stručnog tijela koje bi osiguravalo stručnu i logističku pomoć parkovima kroz pojedine modele upravljanja i mogućnosti financiranja, ali i kroz izradu stručnih studija i prostorno-planske dokumentacije, "rendžerske" službe i službe nadzora, što bi pridonijelo jedinstvenom pristupu oko temeljnih načela i ispunjavanju zadaće upravljanja. Model o osnivanju nacionalne parkovne agencije koju danas zastupa određena grupacija, čiji se temelji moto odnosi na zajedničko raspolaganje prihodima, a potom podjela tih prihoda po kriteriju spomenute agencije, nipošto nije sasvim prihvatljivo rješenje. To više, to bi usporilo daljnji razvoj velikih i etabliranih parkova (NP Plitvička jezera, NP Krka, NP Brijuni, NP Paklenica) čime bi management tih uprava bio destimuliran, a uprave manjih parkova ne bih stimuliralo, jer bi imale osigurana sredstva, pa bi naponi za samostalnim iznalaženjem vlastitih sredstava vjerojatno izostali ili bi bili minimalni. Perspektive institucionalne zaštite prirode u Hrvatskoj valja sagledati kroz tri ključna aspekta: funkcioniranje zaštićenih područja, doprinos održivom razvoju i dostatno financiranje.

Pokretač svih ovih aktivnosti bi moglo biti posebno ministarstvo za zaštićena područja u okviru kojeg bi postojale stručne službe kao podrška i korektiv menadžmenta zaštićenih područja, a posebno zbog toga što je Republika Hrvatska zaštitila relativno visok postotak svog područja s tendencijom rasta tih područja. S druge strane, radi se pretežno o visokovrijednim krškim područjima bogatima vodom, biljnim i životinjskim vrstama s mogućnošću razvoja ekološke poljoprivrede i proizvodnje hrane, što nije slučaj u većini zemalja koje su dobar dio svojih područja proglasile tek kad je stupanj ugroženosti zaštite prirode bio velik.

U budućnosti realni doprinos realnom održivom razvoju veže se uz uspostavu bolje organiziranog sustava posjećivanja dopuštenog kapaciteta, višednevnih programa posjećivanja, pri čemu bi bilo potrebno donijeti strategiju razvoja turizma i posjećivanja u zaštićenim područjima, pri čemu tu treba uključiti i rubne dijelove i zone posjećivanja, a naročito kroz primjenu suvremene tehnologije riješiti potencijalne opasnosti i ugroze tih područja izvana, apelirajući prvenstveno na oborinski i kanalizacijski sustav gradova i naselja, provedbu mjera o odlaganju komunalnog otpada i vatrogasnu zaštitu.

Pretpostavka održivog financiranja mora se temeljiti na stvarnim potrebama pojedinog zaštićenog područja, stvaranjem mjera i pretpostavki za osiguravanje što više vlastitih financijskih sredstava, ali i što lakšeg pristupa i procedure za uključivanjem u programe i projekte koje financira Europska unija i pojedini fondovi, što bi mogao biti jedan od bitnih načina u osiguravanju potrebnih sredstava za rad i funkcioniranje zaštićenih područja.

Zakonodavni okvir mora pružati još neke perspektive razvoja zaštićenih područja, a naročito po pitanju nekoliko odrednica. Razvojni planovi trebaju biti dugoročni i vođeni u suradnji s lokalnim stanovništvom te lokalnom i regionalnom upravom i samoupravom uz omogućavanje uključivanja niza aktera u planiranje i upravljanje, naravno, uz naglašenost socijalnih i ekonomskih ciljeva i rukovođenje s višom razinom općeg interesa. Osim toga, zaštićena područja trebaju se razvijati kao dio nacionalnih, regionalnih i međunarodnih sustava unutar zakonodavnog okvira, kojim mora biti obuhvaćeno i upravljanje od stručnjaka različitih profila.

Institucionalno jačanje uloge i značenja zaštićenih područja treba tražiti prvenstveno u donošenju novog Zakona o zaštiti prirode kojim bi cjelokupna zaštita bila stavljena na višu razinu te bi se ograničilo korisnike prostora u nerealnim zahtjevima, ojačala uloga rendžerske i nadzor-

ne službe u ovlastima pri nedopuštenim radnjama i postupanju, propisale rigoroznije kazne za sve prekršitelje i osigurala jača uloga uprave zaštićenih područja u prekršajnim i drugim postupcima, što bi u konačnici dovelo do stvaranja još više svijesti i odgovornosti svih sudionika o ulozi i važnosti zaštite prirode i zaštićenih područja kao važnog čimbenika u doprinosu razvoja cjelokupnog društva.

Usporedba sa zaštićenim područjima susjednih zemalja također ukazuje na težnju što bolje uređenja vlastitih zaštićenih područja, prvenstveno nacionalnih parkova koji imaju Zakon o nacionalnim parkovima ili zakon za svaki park posebno, što jasno govori o njihovom opredjeljenju kad je zaštita prirode u pitanju. Jedinstveno poduzeće kao model upravljanja nacionalnim parkovima također može biti dobar model primjene (kao npr. Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora). Međutim, u samoj provedbi tih rješenja navedena zaštićena područja ipak zaostaju za zaštićenim područjima u Hrvatskoj. Tu svakako treba spomenuti BiH koja je tek nedavno osnovala svoj prvi Nacionalni park Una, pri čijoj su realizaciji maksimalno korištena iskustva i znanja stručnjaka iz Hrvatske.

Primjer jedinog nacionalnog parka iz susjedne Slovenije ukazuje da i pojedine zemlje Europske unije pate od slabih zakonskih rješenja. Uistinu teško je shvatljivo da je primjerice, u NP Triglav dopušten lov, unatoč tome što je to neprimjerena djelatnost za većinu zaštićenih područja, a mogućnost davanja koncesija ili donošenje plana upravljanja kao strateškog dokumenta za upravljanje zaštićenim područjem su potpune nepoznanice.

Institucionalni okvir zaštite prirode i pojedina rješenja u SAD-u mogu biti zanimljiv putokaz i našim zaštićenim područjima, posebno kad su u pitanju dopušteni modeli financiranja i uloga pojedinih tijela u ostvarivanju te ideje.

Republici Hrvatskoj predstoje daljnje aktivnosti kada je u pitanju institucionalno unaprjeđenje zaštite prirode, gdje je potrebno uvesti neke korjenite promjene u konceptualnom i operativnom modelu posebno kod planiranja, organizacije i upravljanja zaštićenim područjima, što uistinu zahtijeva puno rada i volje, ali i političkog konsenzusa i sinergije oko ključnih pitanja upravljanja zaštićenim područjima.

Dakle, sasvim je jasno da je zaštita prirode pored svih problema i zakonskih nedorečenosti relativno dobro regulirana i da Hrvatska prati trendove koji su postali standardima u EU i u svijetu. Ipak, očito je da ovi propisi nisu dovoljni u njenoj zaštiti i očuvanju, već je od presudne važnosti društvo u cjelini, tj. svaki čovjek kao pojedinac, čije odgovorno ponašanje čini nit poveznicu o kojoj ovisi budućnost prirode u cjelini, posebno zato što zaštita prirode i briga za okoliš još uvijek nisu na onom stupnju koji zaslužuju, a bez toga je budućnost svima prilično neizvjesna. Puno je razloga takvom stanju, od onih koji se tiču brzog razvoja i progresa koji ne vodi računa o dopuštenosti i opravdanosti pojedinih zahvata u prirodi, odnosno održivosti razvoja, preko neusklađenosti ili preklapanja propisa iz različitih područja, pa sve do utjecaja politike i nedostatka adekvatne literature.

LITERATURA

- Antolović, J., Pleskalit, M., Šikić, Z.: *Zaštita prirode - I. dio, Zakoni, Podzakonski akti*. Hadrian, Zagreb, 2010.
- Antolović, J., Pleskalit, M., Šikić, Z.: *Zaštita prirode - II. dio, Međunarodni ugovori*. Hadrian, Zagreb, 2010.
- Črnjar, M.: *Ekonomika i politika zaštite okoliša (ekologija – ekonomija – menadžment- politika)*, Ekonomski fakultet Rijeka, Rijeka, 2002.
- Martinić, I.: *Američka iskustva za unapređenje upravljanja nacionalnim parkovima i parkovima prirode u Hrvatskoj, MZOPU RH (Izvješće sa studijskog boravka uprave hrvatskih nacionalnih parkova u SAD)*, 1-12, Zagreb, 2001.
- Martinić, I.: *Upravljanje zaštićenim područjima Hrvatske*, Sveučilište u Zagrebu, Šumarski fakultet, Zagreb, 2010.
- IUCN: *Categories, Objectives, and Criteria for Protected Areas*. Morges, Switzerland, 1978.
- IUCN: *V. World Parks Congress Proceedings*, Durban, South Africa, 2003.
- JU NP Paklenica: *Plan upravljanja - Nacionalni park Paklenica*. Ministarstvo kulture, Zagreb, 2007.
- NP Plitvička jezera: *Plan upravljanja - NP Plitvička jezera*. Ministarstvo kulture, Zagreb, 2007.
- JU NP Krka: *Plan upravljanja – Nacionalni park Krka*. JU Nacionalni park Krka, Šibenik, 2011.
- Ministarstvo kulture Republike Hrvatske: *Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti RH*, Zagreb, 2008.
- Državni zavod za zaštitu prirode: *Nacionalni parkovi i Parkovi prirode - Izvješće rada nadzornih službi*, 2010.

Željko Bulat, LL.M., *National Park KRKA, Šibenik*

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR NATURE PROTECTION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

Compared to the US or some European countries or to the world, nature protection in the Republic of Croatia started rather late, which is no wonder considering the then events in the world and current circumstances although the importance of nature protection regulation has been recognized rather early.

Nowadays the protection of nature in the Republic of Croatia has been relatively well organized and there are a number of regulations in the area of the nature protection. Croatia is a party to all international conventions on protection of nature and environment.

Key issues to functioning of protected areas in the Republic of Croatia are lack of legislation harmonisation and incomplete legislation, inability to finance majority of protected area as well as nonexistence of an expert body in common access to management, considerable employees fluctuation and mostly seasonal employment, as well as lack of physical plans and management plans for all protected areas, which are determined by law.

Park system development and improvement perspective through legislation should contribute to improvement of operation, sustainable development and growth of local community as well as to sufficient financing of all areas mainly by own means and not the budget.

On the model of some countries in the world, particularly of American management model the possibility for better perspectives could be the expert body that would have the authority to define single nature protection policies but without special authorities to represent overall interests or protection area system needs since majority of our protected areas are specific and should have autonomy when it comes to decision making related to strategic project and guidelines since they are mainly prime movers and economic activities bearers in their areas.

In order to achieve these goals it is necessary to change the existing Law on Protection of Nature protecting the areas insufficiently and also to impose obligation on economic operators in the protected areas both through amount of work and operating conditions and through effecting payment of concession fees for protection improvement and higher fines in case of failure to comply with positive legal regulations when it comes to nature protection and its endangering.

Key words: protected areas, institution, institutional framework, management, law, risks

Mr. sc. Željko Bulat, dipl. Iur., Naturschutzpark KRKA, Šibenik

INSTITUTIONELLER RAHMEN DES NATURSCHUTZES IN DER REPUBLIK KROATIEN

Zusammenfassung

In Bezug auf die, beispielsweise, Vereinigten Staaten von Amerika oder einige Länder Europas und der Welt, ist der Naturschutz in der Republik Kroatien relativ spät begonnen, was mit Rücksicht auf die Weltereignisse und die herrschenden Umstände nicht wundert, obwohl die Wichtigkeit der normativen Regelung des Naturschutzes auch früher erkannt wurde. Heutzutage ist der Naturschutz in der Republik Kroatien verhältnismäßig gut organisiert und eine Reihe von Gesetzesvorschriften aus dem Bereich des Naturschutzes wurde beschlossen. Auf der internationalen Ebene hat Kroatien alle internationale Konventionen auf dem Gebiet des Natur- und Umweltschutzes ratifiziert.

Die größten Probleme des alltäglichen Funktionierens der Naturschutzgebiete in der Republik Kroatien sind: unangepasste Gesetzesvorschriften und gesetzliche Unvollkommenheit, Unmöglichkeit der Finanzierung aus eigenen Mitteln bei der Mehrheit der Schutzgebiete, Mangel an qualifizierten Organen für die Geschäfte des gemeinsamen Ansatzes zum Management, grosse Fluktuation der Arbeitnehmer und Vorherrschen der Saisonbeschäftigung sowie der noch immer vorhandene Mangel an Raumplänen i Managementprogrammen, die im Gesetz als gesetzliche Verpflichtung für alle Schutzgebiete vorgesehen sind.

Die Perspektiven der Entwicklung und Förderung des Naturschutzparksystems durch die gesetzliche Regelung sollten das Funktionieren des Systems fördern, der nachhaltigen Entwicklung und der Stärkung der Lokalgemeinschaft Beitrag leisten, sowie zureichende Finanzierung für alle Gebiete größtenteils aus eigenen Mitteln und ohne Eingreifen in die Mitteln des Haushalts ermöglichen.

Im Vorbild auf einige Länder der Welt, beispielsweise auf das amerikanische Modell des Managements, könnten diese Perspektiven durch eine sachliche Körperschaft verwirklicht werden, die für die Definierung der einheitlichen Politik des Naturschutzes zuständig wäre, aber ohne besondere Befugnisse im Sinne der Vertretung gemeinsamer Interessen oder Bedürfnisse des allgemeinen Systems der Naturschutzgebiete, weil unsere Schutzgebiete eigentümliche Einheiten bilden und eigene Autonomie in den Fragen der Strategieprojekte und Entwicklungsrichtlinien haben sollen, insbesondere mit Rücksicht auf die Tatsache, dass sie größtenteils die Anreger und Träger der wirtschaftlichen Aktivitäten in ihrem Gebiet sind.

Zur Realisierung dieser Ziele ist es erforderlich, vor allem das geltende Gesetz zum Naturschutz zu ändern, das die Naturschutzgebiete unzureichend schützt. In erster Linie ist es aber notwendig, dem Aufsichtsamt in diesen Gebieten mehrere Befugnisse zu geben und desgleichen den in den Schutzgebieten wirkenden wirtschaftlichen Subjekten größere Verpflichtungen aufzuerlegen, sowohl durch die Kontrolle des Umfangs und des Regimes aller Tätigkeiten, als auch durch Konzessionsgebühren und schärfere Strafen für die Fälle der Verstöße gegen die mit der Gefährdung des Naturschutzes verbundenen Gesetzesvorschriften.

Schlüsselwörter: Naturschutzgebiete, Institutionen, institutioneller Rahmen, Management, Gesetz, Risikos

PRIKAZI