

Ivana Stjelja*

Pregledni znanstveni rad

UDK 342.736:349.6

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/27924>

Rad primljen: 11. listopada 2023.

Rad prihvaćen: 11. travnja 2024.

NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U MEĐUNARODNOM PRAVU

Sažetak: *Načelo učešća javnosti omogućava da se čuju stavovi i potrebe javnosti, odnosno građana i njihovih udruženja, a delotvorno ostvarivanje ovog načela omogućava predstavnicima javnosti i da utiču na odluke koje ih se tiču. Devedesetih godina prošlog veka intenzivno je počela da se razvija ideja da je za donošenje pravičnih odluka koje su od značaja za životnu sredinu nužno da u postupak njihovog donošenja budu uključeni svi oni kojih se ta odluka tiče. Ovaj rad je posvećen izučavanju načela učešća javnosti u oblasti zaštite životne sredine u teoriji, kao i položaja koje ovo načelo ima u međunarodnom ekološkom pravu. Takođe, izučavaju se pojam i elementi načela učešća javnosti, pojam javnosti, kao i značaj učešća javnosti za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu. Iz sprovedene analize međunarodnih ekoloških ugovora proizlazi da je načelo učešća javnosti široko prihvaćeno, kao i da igra ključnu ulogu u njegovom daljem razvoju.*

Ključne reči: *učešće javnosti, međunarodno ekološko pravo, životna sredina, javnost*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Učešću javnosti danas se posvećuje sve više pažnje, kako bi se, između ostalog, nadomestili nedostaci predstavničke demokratije koja je danas dominantan oblik uređenja. Mali je broj oblasti u okviru međunarodnog prava koje su se toliko intenzivno razvijale poslednjih decenija kao što je to slučaj sa učešćem javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. Pre početka devedesetih godina XX veka u međunarodnom pravu su postojali samo obrisi ovog koncepta, a zatim se njegov razvoj oslanjao na dve discipline međunarodnog prava, na pravo ljudskih prava i na ekološko pravo.¹

* Dr. sc. . Ivana Stjelja, saradnica na međunarodnim projektima na Institutu društvenih nauka, Kraljice Natalije 45, 11000 Beograd, Srbija. E-adresa: istjelja@idn.org.rs istjelja. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8964-5427>.

1 Jonas Ebbesson, 'Public Participation' in Lavanya Rajamani and Jacqueline Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (OUP 2021) 351.

Cilj ovog rada je da se istraži u kojoj meri međunarodno ekološko pravo omogućava javnosti da odlučuje o pitanjima od značaja za životnu sredinu, odnosno sprovedeno istraživanje teži da rasvetli položaj načela učešća javnosti u međunarodnom ekološkom pravu. Navedena pitanja su razmatrana najpre kroz analizu konkretnih normi međunarodnih pravnih akata univerzalnog karaktera i onih regionalnog karaktera. S obzirom na to da se načelo učešća javnosti najpre razvilo u okviru ljudskih prava, sagledano je prvo kako se ovo načelo razvilo u okviru međunarodnih izvora ljudskih prava, a onda je analizirano u kojoj meri je ono ugrađeno u izvore međunarodnog ekološkog prava. Zatim, kako bi se rasvetlio položaj načela učešća javnosti u međunarodnom ekološkom pravu sagledani su stavovi nekoliko autora koji su dali značajniji doprinos ovoj oblasti. Pojedini autori smatraju da je načelo učešća javnosti jedno od osnovnih načela međunarodnog ekološkog prava, dok mu drugi osporavaju taj položaj. Analizom dostupne pravne literature, međunarodnih ekoloških ugovora, a donekle i sudske prakse međunarodnih sudova, sagledan je ne samo položaj ovog načela u međunarodnom ekološkom pravu, već i njegov značaj za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu.

Budući da je ovaj rad posvećen izučavanju načela učešća javnosti, najpre je u odeljku 2. analiziran pojam javnosti, a zatim pojam, sadržina i značaj samog načela, u odeljcima 3. i 4. U narednim odeljcima data je analiza načina na koji su elementi načela utkani u izvore međunarodnog prava ljudskih prava i ekološkog prava i najzad, u poglavlju 6, prikazani su stavovi različitih autora o položaju ovog načela, tj. dat je osvrt na položaj koji načelo ima u teorijskim raspravama. Nakon toga, u poslednjem odeljku, data su zaključna razmatranja.

2. POJAM JAVNOSTI

Načelo učešća javnosti sastoji se od tri elementa: pristup informacijama, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku. Kako bi ovo načelo i njegov značaj za ostvarivanje zaštite životne sredine bili celovito sagledani najpre je neophodno definisati šta je javnost, odnosno ko sve čini javnost koja je subjekt prava na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, prava na učešće u postupcima odlučivanja o stvarima koje se tiču životne sredine i prava na pravnu zaštitu.

Javnost se često definiše negativno, tačnije, javnost se određuje kao svi oni subjekti koji ne spadaju u organe javnih vlasti.² Često se smatra da je javnost jedan homogeni entitet, što, svakako, nije slučaj.³ Javnost je, zapravo, „skup brojnih i raznolikih grupa i interesa koji su promisljivi“⁴ i koji su često u međusobnom sukobu.⁵ Javnost se neretko poistovećuje sa udruženjima za zaštitu životne sredine, iako ona čine samo jedan njen deo. Javnost, osim udruženja

2 Jonas Ebbesson, 'Public Participation' in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Ellen Hey (eds.), *The Oxford handbook of international environmental law* (OUP 2007) 685.

3 Uzuazo Etemire, *Law and Practice on Public Participation in Environmental Matters – The Nigerian Example in Transnational Comparative Perspective* (Routledge, 2015) 69.

4 Leonard Ortolano, *Environmental Regulation and Impact Assessment* (John Wiley & Sons 1997) 404.

5 Etemire (n 3) 69.

građana, uključuje i pojedince, neformalne grupe, društvene pokrete, lokalne zajednice i tako dalje. Međutim, u kontekstu ekološkog prava, udruženja građana su u poređenju sa drugim delovima javnosti privilegovane.⁶

U ovom radu je usvojena definicija javnosti iz Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (u daljem tekstu: Arhuska konvencija)⁷ koja određuje dve vrste javnosti: „javnost“ i „zainteresovanu javnost“. Konvencija definiše javnost kao „jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe“.⁸ Definicija javnosti koju daje Konvencija je veoma široka i može sugerisati na da to subjekt navedenih prava može biti bilo ko. Ipak, određeno ograničenje postoji jer se državama daje izvesno diskreciono pravo da javnost prepoznaju „u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom“.⁹ U svakom slučaju, navedena definicija „opšte“ javnosti je vrlo široka i obuhvata pojedince, neformalne grupe pojedinaca, organizacije i korporacije. Zainteresovanu javnost Arhuska konvencija definiše kao „javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti životne sredine. Za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanim.“¹⁰ Pravo javnosti da učestvuje u postupcima najčešće se ograničava upravo na zainteresovanu javnost, dok je opšta javnost uglavnom samo subjekt prava na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, kao i u slučaju kada postoji *actio popularis*. U okviru Evropske unije nije zauzet jedinstven stav o pojmu zainteresovane javnosti, pa je bliže određenje ovog pojma u okviru zakonodavstava država članica uređeno na veoma različit način.¹¹

3. POJAM I SADRŽINA (ELEMENTI) NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI

Od šezdesetih godina XX veka razvijanje svesti o zaštiti životne sredine i ideja da postojeći mehanizmi parlamentarne demokratije ne mogu da odgovore na probleme u oblasti zaštite životne sredine, doveli su do razvoja ideja o značaju učešća javnosti za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu i za ostvarivanje ekološke pravde. Ideju da je za donošenje pravičnih odluka koje su od značaja za životnu sredinu neophodno da u postupak njihovog donošenja budu uključeni oni kojih se ta odluka tiče ubrzo su prepoznale međunarodne organizacije i

6 Ebbesson (n 2) 689.

7 Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (usvojena 25. juna 1998), 2161 UNTS 447.

8 Čl. 2. st. 4. Arhuska konvencija.

9 Jerzy Jendroška, 'Public Participation in Environmental Decision-Making: Interaction between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee' in Marc Pallemerts (ed), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law* (Europa Law Publishing 2011) 125.

10 Čl. 2. st. 5. Arhuska konvencija.

11 Krämer Ludwig, *EC Environmental Law* (6th edn, Sweet & Maxwell 2007) 155.

pokazale interesovanje za jačanje civilnog društva i dobre uprave u oblasti zaštite životne sredine.¹²

Načelo učešća javnosti, najjednostavnije rečeno, omogućava da se čuju stavovi i potrebe građana i njihovih udruženja i da im se omogući da utiču na odluke koje ih se tiču. Prvi međunarodni pravni akt iz oblasti ekološkog prava koji je nagovestio ovo načelo jeste Svetska povelja za prirodu koju je 1982. godine usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija. Povelja proklamuje da bi svi ljudi, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, trebalo da imaju mogućnost da učestvuju, pojedinačno ili zajedno sa drugima, u formulisanju odluka koje se tiču životne sredine, kao i pristup pravnim sredstvima u slučaju ugrožavanja životne sredine.¹³ Desetak godina kasnije, usvajanjem Rio deklaracije¹⁴ načelo učešća javnosti je definisano Načelom 10 na sledeći način:

Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama od značaja za životnu sredinu koje se nalaze u posedu organa javnih vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj zajednici, kao i mogućnost da učestvuje u postupcima odlučivanja.

Države će olakšati i podsticati razvijanje svesti i učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne i obezbediti delotvoran pristup pravnoj zaštiti u sudskom i upravnom postupku.

Analizom Načela 10 Rio deklaracije uvida se da je načelo učešća javnosti sastavljeno iz tri elementa: pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku, odnosno pristup pravnoj zaštiti.

Prvi element načela učešća javnosti odnosi se na blagovremeni pristup informacijama od značaja za životnu sredinu koje se nalaze u posedu organa javne vlasti. Pristup informacijama je od suštinske važnosti za ostvarivanje načela učešća javnosti jer omogućava javnosti da bude obaveštena o tome da se vodi postupak u kome se donosi odluka od značaja za životnu sredinu, kao i da bude obaveštena o svim činjenicama koje su neophodne za odlučivanje. Pristup informacijama predstavlja preduslov za delotvornost druga dva elementa, u kojima javnost aktivnije može delovati. Ovo pravo je neizostavni element načela učešća javnosti, ali ne i konstitutivni i dovoljan za njegovo ostvarivanje. Pristup informacijama suštinski predstavlja jednosmernu komunikaciju organa javne vlasti prema javnosti.¹⁵

Drugi element ovog načela je učešće javnosti u postupku donošenja odluka i obuhvata pravo pojedinca, grupa pojedinaca i njihovih udruženja da imaju mogućnost da iznesu svoje stavove, mišljenja i potrebe prilikom donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu. Te odluke

12 Jona Razzaque and Benjamin Richardson, 'Public participation in environmental decision-making' in Benjamin Richardson and Stepan Wood (eds.), *Environmental Law for Sustainability* (Hart 2006) 165–167.

13 World Charter for Nature (adopted 28 October 1982) UN A/RES/37/7, Principle 23.

14 The Rio Declaration on Environment and Development (adopted 14 June 1992) UN 31 ILM 874.

15 James Creighton, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement* (Jossey-Bass 2005) 9.

moгу biti propisi, strateški dokumenti, politike, upravni akti, planovi i tako dalje. Dok treći element načela učešća javnosti predstavlja pravo na pravnu zaštitu koja se može ostvariti u sudskom ili upravnom postupku, ovaj element upućuje na obavezu država da omogućе pojedincima i grupama da zaštite prava koja su im garantovana i omogućava da ostvarivanje prva dva elementa bude delotvorno.

Navedena tri elementa često se nazivaju „stubovi ekološke demokratije“ i njihov odnos karakteriše međusobna zavisnost i isprepletanost.¹⁶ Tako je, na primer, delotvorno učešće javnosti u donošenju odluka nemoguće ukoliko informacije od značaja za životnu sredinu nisu dostupne javnosti. Takođe, učešće javnosti ne može biti delotvorno ukoliko javnost nema mogućnost da u sudskom ili upravnom postupku to svoje pravo štiti.¹⁷ Ovo načelo je najdetaljnije razrađeno u Arhuskoj konvenciji koja uređuje sva tri elementa učešća javnosti oslanjajući se na Načelo 10 Rio deklaracije. Načelo učešća javnosti se, dakle, prvo pojavilo u neobavezujućim međunarodnim pravnim aktima, a zatim je regulisano i obavezujućim aktima međunarodnog prava.

4. ULOGA I ZNAČAJ NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI

Učešće javnosti predstavlja osnovni mehanizam za ostvarivanje ekološke pravde.¹⁸ Malo je verovatno da će postupak donošenja odluka dovesti do pravičnog ishoda ukoliko u postupku odlučivanja nisu prepoznate potrebe svih društvenih grupa kojih se odluka tiče. Razlozi zbog kojih je potrebno da javnost bude uključena u proces donošenja odluka su višestruki. Naime, uključivanje javnosti predstavlja zakonsku obavezu, daje legitimitet donetim odlukama, doprinosi doslednijoj primeni odluka, doprinosi tome da donosioci odluka budu upoznati sa stavovima i potrebama građana kojih se određena odluka tiče, omogućava uvid u znanja i iskustva koja ima lokalno stanovništvo, a kojih oni koji odluke donose i angažovana stručna lica često ne mogu biti svesni.¹⁹ Donošenje odluka koje su od značaja za životnu sredinu uglavnom zahleva složena naučna i tehnička znanja, koja su presudna za rešavanje ekoloških pitanja.²⁰ Ipak, čak i u slučaju da naučna i tehnička znanja na odgovarajući način budu uzeta u obzir prilikom donošenja odluke, ukoliko potrebe lokalne zajednice i raspodela ekoloških dobara i rizika ne budu razmatrane na odgovarajući način, odluka će vrlo verovatno biti manjkava.²¹ Postupak

16 David Hunter, James Salzman and Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (Foundation Press 2007) 535.

17 Jan Van Bekhoven, 'Public Participation as a General Principle in International Environmental Law: Its Current Status and Real Impact' (2016) 11(2) *National Taiwan University Law Review*, 229.

18 Bram Coolsaet, *Environmental Justice: Key Issues* (Routledge 2020) 45.

19 David Booher and Judith Innes, 'Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century' (2004) 5 *Planning Theory and Practice* 419–436.

20 David Daley and Tyiesha Reames, 'Public Participation and Environmental Justice: Access to Federal Decision Making' in Daniel Konisky (ed), *Failed Promises – Evaluating the Federal Government's Response to Environmental Justice* (MIT Press, 2015) 146.

21 David Booher and Judith Innes, *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy* (Routledge, 2010) and William Thomas and Sarah Tuler, 'Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies' (2006) 34(4) *Policy Studies Journal: the Journal of the Policy Studies Organization*, 699–722.

koji je otvoren za javnost omogućava i ugroženim, manjinskim ili obespravljenim društvenim grupama, koje su često nevidljive i čije potrebe uglavnom nisu prepoznate u redovnom radu nadležnih organa, da izraze svoje mišljenje i stavove.

Danas je već široko prepoznata ideja da se jačanjem učešća javnosti u odlučivanju daje prostor različitim društvenim grupama da ukažu na svoje potrebe i zahteve, a zahtevi javnosti se razvijaju u smeru većeg učešća javnosti, koja je adekvatno informisana o ekološkim rizicima i koja u postupcima donošenja akata može da učestvuje kao ravnopravna strana.²² Dodatno, zahtevi javnosti, ali i akademski radovi, sve više se govore o alternativnim ili novijim vidovima učešća javnosti, kao što su radionice, forumi, paneli građana, savetodavni odbori građana, fokus grupe, onlajn dijalozi, participativna istraživanja sprovedena u saradnji sa lokalnom zajednicom i tako dalje.²³ U literaturi se često navodi da tradicionalni oblici učešća javnosti imaju određene nedostatke i da se često pretvore u bitku između ljutih građana i predstavnika vlasti, zbog čega je potrebno redefinisati oblike učešća, odnosno uključiti nove oblike, ali i na dosledniji ili bolji način koristiti postojeće oblike učešća javnosti.²⁴

Učešće javnosti u donošenju odluka može biti orijentisano ka proceduri (*process-oriented*) ili orijentisano ka ishodu (*outcome-oriented*).²⁵ Ukoliko je ono orijentisano ka proceduri, radi se o učešću javnosti koje podrazumeva pravo javnosti da dostavlja komentare i predloge u postupku pripreme akata, učestvuje u javnim raspravama, sastancima i drugim skupovima na kojima se pruža mogućnost građanima da iznesu svoje stavove i potrebe pre donošenje konačne odluke i podrazumeva određeni stepen saradnje između građana i onih koji odluke donose. Učešće javnosti može biti i više orijentisano ka ishodu odluke koja je doneta, ovaj oblik učešća je usredsređen na postojeće ekološke probleme koji su rezultat već donetih odluka. Primeri učešća javnosti koja su orijentisana ka ishodu su protesti ili na druge aktivnosti koje podrazumevaju zagovaranje za rešavanje određenog pitanja i ovaj vid doprinosi unapređenju primene propisa i odluka koje su već donete. Predmet ovog rada su oblici učešća javnosti koji su orijentisani ka proceduri i koji su uređeni propisima.

Mehanizmi učešća javnosti omogućavaju bolji uvid u potrebe građana i uključivanje javnog interesa u donošenje odluka koje su od značaja za životnu sredinu. Brojna istraživanja ukazuju da odgovarajuće uključivanje javnosti u postupak donošenja odluka koje su od značaja za životnu sredinu vodi ka donošenju kvalitetnijih i pravednijih odluka.²⁶ Razlozi koji se najčešće navode u prilog toj tezi jesu da adekvatno učešće javnosti doprinosi legitimitetu donetog akta i jačanju poverenja građana u organe koji te odluke donose i da znanje koje ima lokalno stanovništvo može obezbediti detaljnije informacije o prirodi ekološkog problema i pomoći u pronalaženju rešenja koja su pogodna za lokalnu zajednicu. Dosledno ostvarivanje načela

22 David Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (Oxford University Press 2007) 69–70.

23 Videti: Schlosberg (n 22); Paul Shepard and others, 'Advancing Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research' (2002) 110(S2) *Environmental Health Perspectives Supplements*, 139–140; Meredith Minkler and others, 'Promoting Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research: The Role of Community and Partnership Capacity' (2008) 35(1) *Health Education & Behavior*, 119–137; Slobodan Vukadinović, 'Javno razmatranje u funkciji prevazilaženja demokratskog deficita, javna rasprava i razgraničenje od javnog slušanja' (2016) VII(1) *Pravni zapisi*, 261.

24 Booher (n 19) 419–436.

25 Daley and Reames (n 20) 145.

26 *Ibid.* 143–171.

učešća javnosti doprinosi identifikovanju i definisanju konkretnih pitanja koja su od značaja za zaštitu životne sredine i ostvarivanje ekološke pravde i omogućava da interesi i potrebe svih građana budu uzeti u obzir prilikom njihovog rešavanja.

5. ELEMENTI NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI U IZVORIMA MEĐUNARODNOG PRAVA LJUDSKIH PRAVA I MEĐUNARODNOG EKOLOŠKOG PRAVA

Budući da načelo učešća javnosti svakako nije u vezi samo sa ekološkim pravom, već je prvo nastalo u okviru ljudskih prava, neophodno je sagledati kako su elementi načela učešća javnosti ugrađeni u međunarodne izvore i ljudskih prava i ekološkog prava. Pravo na učešće javnosti prilikom odlučivanja o stvarima koje se tiču životne sredine oslanja se na ljudska prava, pre svega na prava iz korpusa političkih prava, kao i na pravo na pravično suđenje.²⁷ Shodno tome, sledi analiza univerzalnih i regionalnih međunarodnih izvora ljudskih prava i ekološkog prava koji su od značaja za ostvarivanje prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka koje se tiču životne sredine.

5.1. NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVNIM AKTIMA UNIVERZALNOG KARAKTERA IZ OBLASTI LJUDSKIH PRAVA

Ideja o pravu javnosti da učestvuje u donošenju odluka dugo je prisutna u međunarodnom pravu ljudskih prava, ali na dosta uopšten način. Već je Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima²⁸ iz 1966. godine svim građanima garantovano pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova. Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija doneo je i niz rezolucija koje su od značaja za razvoj prava građana i njihovih udruženja da učestvuju u postupcima donošenja odluka. To su, pre svega, rezolucije koje se odnose na jednako učešće javnosti u političkom i javnom životu, na prostor u kome deluje civilno društvo i rezolucije koje se odnose na branitelje ljudskih prava.²⁹ U ovim rezolucijama je, između ostalog, naglašena važnost stvarnog i delotvornog učešća udruženja građana u postupcima u kojima se donose odluke i važnost pristupa pravnoj zaštiti u slučaju povrede prava na učešće u donošenju odluka.

27 Ebbesson (n 1) 352.

28 International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966) UN Treaty Series, vol. 999, 171.

29 Reč je o sledećim rezolucijama: Equal political participation (adopted 26 September 2013) UN Human Rights Council A/HRC/RES/24/8; Equal participation in political and public affairs (adopted 3 October 2014) UN Human Rights Council A/HRC/RES/27/4; Equal participation in political and public affairs (adopted 12 October 2015) UN Human Rights Council A/HRC/RES/30/9; Equal participation in political and public affairs (adopted 6 October 2016) UN Human Rights Council A/HRC/RES/33/22; Equal participation in political and public affairs (adopted 5 October 2018) UN Human Rights Council A/HRC/RES/39/11; Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment (adopted 9 October 2013) UN Human Rights Council A/HRC/RES/24/21 i Civil society space (adopted 3 October 2014) UN Human Rights Council A/HRC/RES/27/31.

Dokumenta usvojena u okviru UN-a sa ciljem zaštite branitelja ljudskih prava su takođe značajna za ostvarivanje prava javnosti da učestvuje u donošenju pravnih akata, a posebno je značajno to što je Savet za ljudska prava usvojio *The Resolution on recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development*.³⁰ Ova rezolucija poziva države da usvoje i primenjuju propise koji svima jemče pravo da učestvuju u javnim poslovima, da budu informisani, da imaju jednak pristup pravdi i delotvornim pravnim lekovima u oblasti zaštite životne sredine.

5.2. NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVNIM AKTIMA UNIVERZALNOG KARAKTERA IZ OBLASTI EKOLOŠKOG PRAVA

Kada je reč o univerzalnim instrumentima koji pripadaju međunarodnom ekološkom pravu već je 1982. godine Svetska povelja za prirodu jemčila, doduše na veoma uopšten način, svim građanima da, u skladu sa domaćim zakonodavstvom, učestvuju u formulisanju oduka koje se tiču životne sredine, kao i pristup pravnim sredstvima u slučaju ugrožavanja životne sredine.³¹ Princip učešća javnosti je nastavio da se razvija, a najviše je afirmisan kroz Načelo 10 Rio deklaracije iz 1992. godine, o čemu je već bilo reči. Načela Rio deklaracije nemaju pravno obavezujući karakter, ali načelo učešća javnosti je sadržano u odredbama svih UN-ovih konvencija koje su usvojene nakon Rio deklaracije i koje su obavezujuće i široko usvojene.

Međunarodni univerzalni ugovori iz oblasti klimatskih promena iako prepoznaju značaj načela učešća javnosti, ne utvrđuju konkretne obaveze i rezultate u vezi sa učešćem javnosti koje bi države trebalo da postignu.³² Zatim, Konvencija o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine na skroman i okviran način uređuje ovo načelo, tako što pristup informacijama ograničava na razmenu između država³³ i određivanjem da je, samo ukoliko je prikladno, potrebno dozvoliti učešće javnosti u postupcima procene uticaja na životnu sredinu.³⁴ Međutim, Protokolom iz Nagoje³⁵ uz ovu Konvenciju, koji je usvojen 2010. godine, predviđeni su participativni postupci u prekograničnom kontekstu. Svi globalni ugovori koji regulišu promet i upotrebu štetnih supstanci sadrže odredbe o učešću javnosti, osim Bazelske konvencije iz 1989. godine.³⁶ Bazelska konvencija je doneta pre Rio deklaracije, stoga ova konvencija ne prepoznaje

30 Recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development (adopted 21 March 2019) UN Human Rights Council A/HRC/RES/40/11.

31 World Charter for Nature (n 13) Principle 23.

32 Videti: Framework Convention on Climate Change (adopted 20 January 1994) UN General Assembly A/RES/48/189, Article 6 and Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 12 December 2015) UN Doc FCCC/CP/2015/10, Article 12.

33 The Convention on Biological Diversity (adopted 5 June 1992) UN 1760 U.N.T.S. 69, Articles 14 (1/c) and 17.

34 *Ibid.* Article 14 (1/a).

35 The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity (adopted 29 October 2010) UN Doc UNEP/CBD/COP/DEC/X/1, Article 6.

36 Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal (adopted 22 March 1989) UN A/RES/44/226, Article 15.

Načelo 10 Rio deklaracije. Rotterdamska konvencija³⁷ određuje samo minimalne standarde za pristup informacijama, dok ostale konvencije koje uređuju upotrebu štetnih supstanci na dosta detaljniji način regulišu učešće javnosti.³⁸ Ugovori iz oblasti nuklearne sigurnosti univerzalnog karaktera na veoma skroman način regulišu učešće javnosti.³⁹

Vodič o razvijanju nacionalnog zakonodavstva o pristupu informacijama, učešću javnosti i pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za životnu sredinu,⁴⁰ koji je usvojen 2010. godine na Baliu, u poređenju sa svim navedenim globalnim ugovorima, na najdetaljniji način obrazlaže učešće javnosti. Iako Vodič iz Balijske sadrži 26 smernica o delotvornoj primeni Načela 10 Rio deklaracije u okviru nacionalnih pravnih sistema i u potpunosti je posvećen pitanju učešća javnosti, ovaj akt, ipak, nije obavezujućeg karaktera.

5.3. NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U UGOVORIMA USVOJENIM U OKVIRU EKONOMSKE KOMISIJE UJEDINJENIH NACIJA ZA EVROPU (UNECE)

Kada govorimo o regionalnim instrumentima ekološkog prava, izuzetno su značajni oni usvojeni u okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu. Tako su sva tri elementa načela učešća javnosti konačno utemeljena i na najsveobuhvatniji način razrađena Arhuskom konvencijom. Arhuska konvencija je do skoro bila jedini međunarodni ekološki ugovor na svetu koji isključivo reguliše pravo javnosti na učešće u donošenju ekoloških odluka. Još jedan međunarodni ekološki instrument koji je posvećen isključivo procesnim pitanjima u ovoj oblasti je *Escazú* regionalni sporazum o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti i pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima u Latinskoj Americi i Karibima,⁴¹ koji je usvojen 2018. godine, a stupio na snagu 22. aprila 2021. godine. Međutim, za razliku od Arhuske konvencije, ovaj sporazum posvećuje pažnju pojedincima i grupama koji su u osetljivom položaju, kao i položaju autohtonih naroda.⁴²

Najveći doprinos razvoju načela učešća javnosti kao opšteg načela međunarodnog ekološkog prava daje Arhuska konvencija, budući da detaljno reguliše sva tri njegova elementa. Ona detaljno reguliše pristup informacijama (članovi 4. i 5.), pošto pravo javnosti da učestvuje u

37 Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (adopted 10 September 1998) C.N.846.2002.TREATIES-8.

38 Videti: Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (adopted 29 January 2000) UN 39 ILM 1027, Article 23; Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (adopted 22 May 2001), UNEP/POPS/CONF/2, Article 10; Minamata convention on mercury (adopted 10 October 2013), UNEP/CHEMICALS/2013/4, Article 18.

39 Jonas Ebbesson, 'Principle 10: Public Participation' in Jorge Viñuales (ed), *The Rio Declaration on Environment and Development – A Commentary* (OUP 2015) 482. Videti: Convention on Nuclear Safety (adopted 5 July 1994) UN IAEA INF/CIRC/449, Article 16 and Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management (adopted 5 September 1997) UN IAEA INF/CIRC/546, Articles 8 and 5.

40 Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters (adopted 26 February 2010), UNEP Dec. SS.XI/5.

41 *Escazú Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean* (entered into force 22 April 2021) UN C.N.196.2018.TREATIES-XXVII.18.

42 Ebbesson (n 1) 360.

donošenju odluka ne može biti delotvorno bez doslednog ostvarivanja prava na pristup informacijama. Kada je reč o samom pravu javnosti da učestvuje u donošenju odluka, regulisano je učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima koje mogu imati uticaj na životnu sredinu (član 6.), učešće javnosti prilikom donošenja planova, programa i politika od značaja za životnu sredinu (član 7.), kao i učešće javnosti u pripremi izvršnih propisa i opšteprimenljivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata (član 8.). Najzad, član 9. Arhuske konvencije garantuje pravo za preispitivanja akata koji su od značaja za životnu sredinu u upravnom i sudskom postupku.

Načelo učešća javnosti je potvrđeno i drugim ugovorima koji su usvojeni u okviru UNECE, reč je o Espoo konvenciji⁴³ kojom su potpisnice obavezane da informišu javnost o predloženim aktivnostima, ali i da joj obezbede da upućuje primedbe. Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa⁴⁴ iz 1992. godine osim što obavezuje strane da informišu javnost i da joj pruže priliku da učestvuje u odgovarajućim postupcima, prepoznaje i treći element načela učešća javnosti, pravo na pravnu zaštitu. Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera, takođe iz 1992. godine, garantuje samo pristup informacijama,⁴⁵ a Protokol o vodi i zdravlju uz ovu Konvenciju iz 1999. godine na detaljniji i precizniji način reguliše pristup informacijama i učešće javnosti, kao i treći element ovog načela, tj. pravo na pravnu zaštitu.

Analiza odredaba navedena četiri ugovora koji su usvojeni u okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu nedvosmisleno ukazuje da ovi ugovori daju izuzetan doprinos utvrđivanju načela učešća javnosti kao opšteg načela međunarodnog ekološkog prava. Arhuska konvencija je svakako ključna u postavljanju standarda učešća javnosti prilikom odlučivanja u ekološkim stvarima, a njen značaj prevazilazi evropski kontinent. Konvencije usvojene u okviru UNECE ne samo da pružaju mehanizme za ostvarivanje prava na učešće javnosti, već i postavljaju standarde za dalje napore na međunarodnom nivou kada je u pitanju razvoj načela učešća javnosti u oblasti zaštite životne sredine.

5.4. NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVU EU-A

Na nivou Evropske unije, građanima je garantovano pravo na učešće u kreiranju politike i u donošenju propisa Ugovorom iz Lisabona, tačnije, Ugovorom o Evropskoj uniji.⁴⁶ Pre usvajanja Ugovora iz Lisabona 2007. godine, Evropska komisija je već razvila nekoliko dokumenata koji naglašavaju značaj načela učešća javnosti i koji daju smernice za primenu učešća javnosti

43 Čl. 3. i 4. Espoo konvencija.

44 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (adopted 17 march 1992), UN Treaty Series, vol. 2105, p. 457, Article 9.

45 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (adopted 17 March 1992) UN Treaty Series vol. 1936, p. 269, Article 16.

46 Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007) OJ C 306.

u praksi.⁴⁷ Tako je Bela knjiga o evropskoj upravi (*White Paper on European Governance*)⁴⁸ iz 2001. godine postavila polazne osnove za otvaranje postupaka donošenja odluka na nivou EU-a i uključivanja građana i njihovih udruženja u oblikovanje i donošenje politike EU-a. Doprinosi primeni ideja koje su formulisane u Beloj knjizi dalo je Obaveštenje Komisije *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties* iz 2002. godine.⁴⁹ Budući da je Evropska unija jedna od potpisnica Arhuske konvencije, njene odredbe su od značaja i za učešće javnosti u donošenju odluka institucija EU-a. Takođe, Uredba 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice detaljnije razrađuje elemente načela učešća javnosti.⁵⁰

Kada je reč o ekološkim propisima Unije koji regulišu učešće javnosti na nivou država članica, Direktiva 2003/35/EC o učešću javnosti u pravljenju određenih planova i programa iz oblasti životne sredine,⁵¹ tzv. Direktiva o učešću javnosti, doneta je sa ciljem da se obezbedi učešće javnosti u donošenju odluka i posvećena je drugom stubu Arhuske konvencije, a odredbe o učešću javnosti sadrže i druge direktive. Pristup informacijama od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu, kao preostala dva elementa načela učešća javnosti takođe su prepoznata pravom EU-a. Uredba o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije⁵² uređuje ovaj element načela učešća javnosti na nivou Unije, dok je Direktiva o pristupu javnosti informacijama od značaja za životnu sredinu⁵³ ključna za uređivanje ovog elementa načela učešća javnosti na nivou država članica.

Odredbe o pravu na pravnu zaštitu na nivou EU-a nalaze se u Uredbi o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine,⁵⁴ koja je 6. oktobra 2021. godine izmenjena Uredbom 2021/1767⁵⁵ i to u delu koji se odnosi na pravo na pravnu zaštitu. Kada je reč o direktivi koja bi uredila pravo na pravnu zaštitu na nivou država članica, takva direktiva nije doneta iako je postojao njen predlog, koji je 2014. godine povučen.⁵⁶

47 Ivana Rosenzweigova and Vanja Skoric, *Civil participation in decision-making processes – An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States* (European Center for Not-for-profit Law 2016) 13.

48 European governance - A white paper (2001) COM/2001/0428 OJ 287.

49 Communication (EC) Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, (2002) COM 704.

50 Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (2006) OJ L 264.

51 Directive (EC) 2003/35 on public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC – Statement by the Commission OJ L 156.

52 Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents OJ L 145.

53 Directive (EC) 2003/4 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment OJ L 041.

54 Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264.

55 *Ibid.*

56 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters of 24 October 2003, COM/2003/0624 – COD 2003/0246.

5.5. NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U AKTIMA SAVETA EVROPE

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁵⁷ ne pominje izričito pravo na zdravu životnu sredinu, pravo građana da učestvuju u donošenju odluka niti pravo građana da učestvuju u javnim poslovima. Ipak, Evropski sud za ljudska prava svojom praksom je doprineo razvoju prava na učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. Do zaštite prava na zdravu životnu sredinu i na učešće javnosti u praksi ESPLJ-a je do sada dolazilo putem zaštite prava garantovanih članovima 2., 6., 8. i 13. Konvencije (Pravo na život, Pravo na pravično suđenje, Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i Pravo na delotvorni pravni lek), pošto EKLJP navedena prava ne garantuje posebno. Kao posebno značajan ističe se slučaj *Taskin et al. v. Turkey*, gde se u navodi da prilikom preispitivanja odluke od značaja za životnu sredinu nadležnog organa, ESLJP može ispitivati, osim usklađenosti sadržine odluke sa EKLJP-om (u konkretnom slučaju sa članom 8.) i „postupak u kojem je navedena odluka doneta kako bi se utvrdilo da li je u dovoljnoj meri dat značaj interesima pojedinaca“.⁵⁸ Takođe, u presudi u slučaju *Hatton and Others v. the United Kingdom*⁵⁹ navedeno je da prilikom donošenja odluka koje se odnose na životnu sredinu, vlasti moraju uzeti u obzir interese pojedinaca koji tom odlukom mogu biti pogođeni,⁶⁰ kao i da javnosti mora biti omogućeno da predstavi svoje interese organima javnih vlasti.⁶¹ Principi iz ove presude primenjeni su i u presudama koje su sledile, kao na primer, *Giacomelli v. Italy*,⁶² *Lemke v. Turkey*,⁶³ *Tătar v. Romania*,⁶⁴ *McMichael v. the United Kingdom*,⁶⁵ *Brândușe v. Romania*,⁶⁶ *Dubetska and Others v. Ukraine*⁶⁷ i *Grimkovskaya v. Ukraine*.⁶⁸ Dakle, načelo učešća javnosti prilikom odlučivanja o stvarima od značaja za životnu sredinu iako nije garantovano Konvencijom, afirmisano je u okviru prakse Evropskog suda za ljudska prava i njegovi elementi su prepoznati kao takvi.

6. POLOŽAJ NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU

Ne postoji katalog načela međunarodnog ekološkog prava koji je univerzalno ili makar šire prihvaćen.⁶⁹ Tako se u izvorima međunarodnog ekološkog prava i pravnoj literaturi mogu pro-

57 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights, as amended).

58 *Taskin and Others v. Turkey* App no 46117/99 (ECtHR, 10 November 2004) para 118–119.

59 *Hatton and Others v. the United Kingdom* App no 36022/97 (ECtHR, 8 July 2003).

60 *Ibid.* para 92.

61 *Ibid.* para 128.

62 *Giacomelli v. Italy*, App no 59909/00 (ECtHR, 2. November 2006) para 82–84 and 94.

63 *Lemke v. Turkey* App no 17381/02 (ECtHR, 5 September 2007) para 41.

64 *Tătar v. Romania* App no 67021/01 (ECtHR, 27 January 2009) para 88, 101 and 113.

65 *McMichael v. the United Kingdom* App no 16424/90 (ECtHR, 24 February 1995), para 87.

66 *Brândușe v. Romania* App no 6586/03 (ECtHR, 7 July 2009), para 62–63.

67 *Dubetska and Others v. Ukraine* App no 30499/03 (ECtHR, 10 May 2011), para 66–69.

68 *Grimkovskaya v. Ukraine* App no 38182/03 (ECtHR, 21 October 2011), para 66–69.

69 Eloise Scotford, *Environmental Principles and Evolution of Environmental Law* (Hart Publishing 2017) 60.

naći različite liste načela ekološkog prava. Opšta načela međunarodnog ekološkog prava koja se najčešće navode, tj. za koja bi se moglo reći da postoji opšte prihvaćen konsenzus su načelo integralnosti, načelo prevencije, načelo predostrožnosti, načelo zajedničke ali različite odgovornosti, načelo zagađivač plaća, načelo održivog razvitka i tako dalje.⁷⁰ Može se zaključiti da načelo učešća javnosti ne spada u načela za koja postoji opšte prihvaćen konsenzus u smislu da predstavljaju opšta načela međunarodnog ekološkog prava zbog čega njegov položaj u međunarodnom ekološkom pravu ostaje maglovit.

U akademskim radovima koji se bave načelom učešća javnosti, prisutna su različita mišljenja o njegovom položaju u međunarodnom ekološkom pravu. Neki autori smatraju da ono predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, dok mu drugi taj status osporavaju. Izvori međunarodnog ekološkog prava koji sadrže norme o učešću javnosti regulišu učešće na nacionalnom nivou, ali u nešto manjem obimu i učešće na međunarodnom nivou, kao na primer, učešće organizacija civilnog društva u svojstvu posmatrača u okviru mehanizama predviđenih određenim međunarodnim ugovorima.⁷¹ Autori koji tvrde da načelo učešća javnosti ne predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, argumentaciju zasnivaju na tome što je njegova primena često vrlo otežana u okviru nacionalnih pravnih sistema i na međunarodnom nivou.⁷²

Ebbesson i *Woodhouse* smatraju da učešće javnosti ne predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, budući da svaki od tri elementa učešća javnosti nailazi na znatne prepreke prilikom primene u praksi. Sa druge strane, *Sadleer* tvrdi da dosledna primena određenog instituta u okviru nacionalnih pravnih sistema ukazuje na to da se radi o opštem načelu, ali da dosledna primena nije *conditio sine qua non* za to da određeni institut bude prepoznat kao opšte načelo.⁷³ Takođe, *Bekhoven* tvrdi da učešće javnosti predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava bez obzira na manjkavosti koje se javljaju u praksi, navodeći kao primer načelo održivog razvoja koje predstavlja opšte načelo, iako još uvek u praksi nije dominantan model razvoja društva.⁷⁴

Kao argument da učešće javnosti nije opšte načelo, *Ebbesson* i *Woodhouse* dalje navode postojanje velikih razlika u načinu na koji je ovo načelo uređeno u pravnim sistemima različitih država, odnosno na to da su mehanizmi učešća suviše raznoliki i dinamični.⁷⁵ Takođe, smatraju da je potrebno da primena načela učešća javnosti bude uniformisanija ili jedinstvenija na nivou država da bi se ono moglo smatrati opštim načelom međunarodnog ekološkog prava.⁷⁶ Tome što primena ovih normi nije dosledna i jedinstvena na nivou država značajno doprinosi činjenica da su one veoma apstraktnog karaktera. *Ebbesson* tako navodi da su odredbe o učešću javnosti u izvorima međunarodnog ekološkog prava previše apstraktne da bi mogle da učešću

70 Nicolas de Sadleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (OUP 2020) 5–6.

71 Convention on Biological Diversity (adopted 5 June 1992) UN 1760/UNTS/79, Article 23.5

72 Melvin Woodhouse, 'Is Public Participation a Rule of the Law of International Watercourses?' (2004) 43(1) *Natural Resources Journal*; Jonas Ebbesson, 'The Notion of Public Participation in International Environmental Law' (1998) 8 *Political Science Yearbook of International Environmental Law*, 51–97.

73 Sadleer (n 70) 382.

74 Bekhoven (n 17) 222.

75 Ebbesson (n 72) 59.

76 Woodhouse (n 72) 180.

javnosti obezbede status opšteg načela.⁷⁷ Kao što će analiza međunarodnih izvora u narednim poglavljima pokazati, odredbe o učešću javnosti u međunarodnim i regionalnim izvorima su uglavnom ograničene na propisivanje obaveze državama da u svoj pravni sistem uključe načelo učešća javnosti, ali ne ustanovljavaju postupke u kojima se ovo načelo primenjuje, kao ni konkretne mehanizme zaštite.⁷⁸ Sa druge strane, *Sadleer* analizirajući načela koja nesumnjivo spadaju u opšta načela međunarodnog ekološkog prava, kao što su načelo zagađivač plaća, načelo prevencije i načelo predostrožnosti, uviđa da postoje značajne prepreke za njihovu primenu koje proizlaze iz suviše apstraktne i fleksibilne formulacije, zbog čega ova načela nisu dovoljno ugrađena u nacionalne propise.⁷⁹ *Sadleer* dalje navodi i to da činjenica da je određeno načelo veoma apstraktno formulirano i da stoga ne proizvodi konkretne obaveze i nailazi na ograničenja i nedoslednosti prilikom primene, ne lišava to načelo obaveznosti.⁸⁰ *Bekhoven* izričito tvrdi da je načelo učešća javnosti opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, navodeći da okvirne konvencije čine većinu izvora međunarodnog ekološkog prava i da one ne regulišu ovu materiju detaljno, već daju smernice za regulisanje na nacionalnom nivou. On, takođe, kao primer navodi načelo predostrožnosti koje jeste opšte načelo, bez obzira na to što je suviše neprecizno formulirano i teško primenljivo.⁸¹

U literaturi se navode različiti uslovi koje je potrebno da jedno načelo međunarodnog ekološkog prava ispuni da bi imalo status opšteg načela. Uslovi koji se najčešće navode su da postoji saglasnost međunarodne zajednice o postojanju tog načela, da je to načelo široko prihvaćeno i čvrsto ugrađeno u međunarodne izvore ekološkog prava, kao i da utiče na sadržaj i tumačenje normi međunarodnog ekološkog prava i na njegov dalji razvoj.⁸²

Iako je primena ovog načela na nacionalnom nivou često nedosledna i njegoa formulacija u izvorima međunarodnog ekološkog prava često suviše apstraktna, razmatranje navedenih kriterijuma vodi ka zaključku da se načelo učešća javnosti može smatrati opštim načelom međunarodnog ekološkog prava.

Pre Samita u Rio de Žaneiru⁸³ nije bilo uobičajeno da globalni međunarodni akti iz domena zaštite životne sredine sadrže odredbe o učešću javnosti. Međutim, svi globalni međunarodni akti iz ove oblasti koji su usvojeni na Samitu ili posle njega sadrže odredbe o učešću javnosti.⁸⁴ Takođe, ne samo da gotovo svi noviji međunarodni ekološki ugovori sadrže odredbe o učešću javnosti, već i naglašavaju da je učešće javnosti od ključnog značaja za rešavanje ekoloških pitanja.⁸⁵

77 Ebbesson (n 2) 681 and Bekhoven (n 17) 250.

78 Bekhoven (n 17) 253.

79 Sadeleer (n 70) 364.

80 *Ibid.* 493.

81 Bekhoven (n 17) 253.

82 Videti: Bin Chen, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (Stevens&Sons 1954); Christina Voigt, 'The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law' (2008) 77(1-2) *Nordic Journal of Law and Justice*, 1-25; Bekhoven (n 17) 259.

83 Earth Summit. Rio de Janeiro, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) 3-14 June 1992.

84 Ebbesson (n 1) 354.

85 Bekhoven (n 17) 238, and Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law* (Transnational Publishers 2004) 222, 676.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Značaj uključivanja javnosti u postupak donošenja odluka, odnosno uključivanje interesa i potreba svih građana prilikom rešavanja ekoloških pitanja, vodi ka kvalitetnijim i pravednijim odlukama, većem legitimitetu donetih odluka i ka doslednijoj primeni. Suština načela učešća javnosti jeste da omogući građanima i njihovim udruženjima, odnosno javnosti i zainteresovanoj javnosti, da utiču na donošenja odluka koje ih se tiču. Načelo učešća javnosti sastoji se od tri elementa. To su pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, što predstavlja jedan od preduslova za delotvorno učešće javnosti, zatim učešće javnosti u postupcima u kojima se donose ekološke odluke i pravna zaštita navedenih prava. Navedena tri elementa ili seta prava ili stuba ekološke demokratije, kako se u literaturi nazivaju, međusobno su povezani, nerazdvojivi i zavisni jedan od drugog. Subjekt prava na učešće javnosti je javnost, koja je heterogen pojam, te ga nije jednostavno definisati. Javnost čine pojedinci i različite grupe, kao što su udruženja, organizacije, pokreti, zajednice i tako dalje. Udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine, u poređenju sa drugim delovima javnosti, imaju najznačajniju ulogu u zaštiti životne sredine, budući da su nosioci šireg obima prava na učešće od ostalih delova javnosti.

Načelo učešća javnosti najpre je garantovano ugovorima iz oblasti ljudskih prava, na početku samo kao veoma uopštena garancija. Načelo učešća javnosti počelo je zatim da nalazi svoje mesto u međunarodnim ekološkim instrumentima, pa je prvi put na njega ukazano 1982. godine Načelom 23 Svetske povelje za prirodu, a prekretnicu u njegovom razvoju svakako predstavlja Načelo 10 Rio deklaracija iz 1992. godine, kada su prvi put u okviru međunarodnog ekološkog prava prepoznata sva tri elementa načela učešća javnosti i od tada se odredbe o učešću javnosti nalaze u svim važnijim međunarodnim ekološkim pravnim aktima, što nije bio slučaj pre njenog usvajanja.

Elementi načela učešća javnosti najdoslednije su ugrađeni u regionalne instrumente ekološkog prava. Tako je, osim Arhuske konvencije koja je stupila na snagu 2002. godine, ovom pitanju u potpunosti posvećen i *Escazú* sporazum koji je stupio na snagu 2021. godine. Kada je reč o zaštiti ovog prava u okviru Saveta Evrope, iako pravo na zdravu životnu sredinu Evropska konvencija ne uređuje i iako akti Saveta Evrope koji regulišu pravo javnosti na učešće uglavnom nisu obavezujućeg karaktera, značaj Saveta Evrope za zaštitu i razvoj prava na učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu je neupitan zbog bogate prakse Evropskog suda za ljudska prava koja nedvosmisleno prepoznaje ovo pravo građana. Naročito budući da ESLJP ustanovljava da su nadležni organi obavezni da prilikom donošenja odluke uzmu u obzir interese pojedinaca na koje ta odluka može uticati, kao i što je u svojoj praksi ukazao da je važno da se javnosti da mogućnost da predstavi svoje stavove i interese javnim vlastima. Takođe značajan doprinos načelu učešća javnost predstavlja i to što je Sud utvrdio da je neophodno da osim usklađenosti sadržine odluke sa EKLJP-om ispituje i procesni aspekt, odnosno da ispituje da li je postupak u kojem je odluka doneta uključio i interese javnosti. U okviru prava EU-a, elementi načela učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu regulisani su i na nivou Unije i na nivou država članica.

Učešće javnosti u oblasti zaštite životne sredine, u okvirima međunarodnog prava, intenzivno se razvija od devedesetih godina XX veka, što znači da predstavlja relativno novu oblast koja

se poslednjih godina dinamično razvija, na šta, između ostalog, ukazuje usvajanje *Escazú* sporazuma, ali i Uredbe o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2021. godine.

U literaturi je odgovor na pitanje da li načelo učešća javnosti predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava ostao maglovit, budući da se nalaze različita stanovišta. Ipak, sprovedena analiza pravnih akata koji spadaju u međunarodno ekološko pravo ukazuje na to da je načelo učešća javnosti široko prihvaćeno i utkano u međunarodno ekološko pravo i da predstavlja neizostavni element u njegovom daljem razvoju, pa da bi ga u tom smislu trebalo smatrati jednim od opštih načela međunarodnog ekološkog prava.

Načelo učešća javnosti na međunarodnom nivou svakako predstavlja deo procesa demokratizacije međunarodne zajednice, ipak realizacija ovog načela u praksi nailazi na prepreke, a države su i dalje najvažniji akteri u oblasti zaštite životne sredine na međunarodnom nivou i na nivou država. Sprovedena analiza konkretnih normi međunarodnih akata univerzalnog i regionalnog karaktera ukazuje da učešće javnosti predstavlja značajan element međunarodnog ekološkog pravnog okvira, iako nekada nije dosledno ili celovito regulisana. Zbog toga što učešće javnosti utiče na praksu međunarodnih sudova, kao i na sadržaj, tumačenje i dalji razvoj međunarodnih ekoloških ugovora, nameće se zaključak da bi doslednija primena i dalji razvoj normi međunarodnog ekološkog prava tek trebalo u znatno većoj meri da omogućuje javnosti da odlučuje o pitanjima od značaja za životnu sredinu.

BIBLIOGRAFIJA

1. Bekhoven J, 'Public Participation as a General Principle in International Environmental Law: Its Current Status and Real Impact' (2016) 11(2) National Taiwan University Law Review.
2. Booher D and Innes J, *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy* (Routledge, 2010).
3. Booher D and Innes J, 'Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century' (2004) 5 *Planning Theory and Practice* 419–436.
4. Chen B, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (Stevens&Sons 1954).
5. Coolsaet B, *Environmental Justice: Key Issues* (Routledge 2020).
6. Creighton J, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement* (Jossey-Bass 2005).
7. Daley D and Reames T, 'Public Participation and Environmental Justice: Access to Federal Decision Making' in Daniel Konisky (ed), *Failed Promises – Evaluating the Federal Government's Response to Environmental Justice* (MIT Press, 2015).
8. Ebbesson J, 'The Notion of Public Participation in International Environmental Law' (1998) 8 *Political Science Yearbook of International Environmental Law*, 51–97.
9. Ebbesson J, 'Public Participation' in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée and Ellen Hey (eds.), *The Oxford handbook of international environmental law* (OUP 2007).
10. Ebbesson J, 'Principle 10: Public Participation' in Jorge Viñuales (ed), *The Rio Declaration on Environment and Development – A Commentary* (OUP 2015).

11. Ebbesson J, 'Public Participation' in Lavanya Rajamani and Jacqueline Peel (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (OUP 2021).
12. Etemire U, *Law and Practice on Public Participation in Environmental Matters – The Nigerian Example in Transnational Comparative Perspective* (Routledge, 2015).
13. Hunter D, James Salzman and Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (Foundation Press 2007).
14. Jendroška J, 'Public Participation in Environmental Decision-Making: Interaction between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee' in Marc Pallemerts (ed), *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law* (Europa Law Publishing 2011).
15. Kiss A and Shelton D, *International Environmental Law* (Transnational Publishers 2004).
16. Ludwig K, *EC Environmental Law* (6th edn, Sweet & Maxwell 2007).
17. Minkler M and others, 'Promoting Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research: The Role of Community and Partnership Capacity' (2008) 35(1) *Health Education & Behavior*, 119–137.
18. Ortolano L, *Environmental Regulation and Impact Assessment* (John Wiley & Sons 1997).
19. Razzaque J and Richardson B, 'Public participation in environmental decision-making' in Benjamin Richardson and Stepan Wood (eds.), *Environmental Law for Sustainability* (Hart 2006).
20. Rosenzweigova I and Skoric V, *Civil participation in decision-making processes – An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States* (European Center for Not-for-profit Law 2016).
21. Sadleir N, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* (OUP 2020).
22. Schlosberg D, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature* (Oxford University Press 2007).
23. Scotford E, *Environmental Principles and Evolution of Environmental Law* (Hart Publishing 2017).
24. Shepard P and others, 'Advancing Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research' (2002) 110(S2) *Environmental Health Perspectives Supplements*, 139–140.
25. 2023, *Učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde*.
26. Voigt C, 'The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law' (2008) 77(1-2) *Nordic Journal of Law and Justice*, 1–25.
27. Vukadinović S, 'Javno razmatranje u funkciji prevazilaženja demokratskog deficita, javna rasprava i razgraničenje od javnog slušanja' (2016) VII(1) *Pravni zapisi*.
28. William Thomas and Sarah Tuler, 'Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies' (2006) 34(4) *Policy Studies Journal: The Journal of the Policy Studies Organization*.
29. Woodhouse M, 'Is Public Participation a Rule of the Law of International Watercourses?' (2004) 43(1) *Natural Resources Journal*.

PROPISI I DOKUMENTI

1. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (adopted 16 November 2009) CoE CETS 207.
2. Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal (adopted 22 March 1989) UN A/RES/44/226.

3. Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (adopted 29 January 2000) UN 39 ILM 1027.
4. Civil society space (adopted 3 October 2014) UN Human Rights Council A/HRC/RES/27/31.
5. Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment (adopted 9 October 2013) UN Human Rights Council A/HRC/RES/24/21.
6. Communication (EC) Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, (2002) COM 704.
7. Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies (adopted 27 May 2008) UN HRI/GEN/1/Rev.9, Vol. I.
8. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights, as amended).
9. Convention on Biological Diversity (adopted 5 June 1992) UN 1760/UNTS/79.
10. Convention on Nuclear Safety (adopted 5 July 1994) UN IAEA INFCIRC/449.
11. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (adopted 17 March 1992) UN Treaty Series vol. 1936, p. 269.
12. Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (adopted 17 March 1992), UN Treaty Series, vol. 2105, p. 457.
13. Deklaracija o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i državnih organa o unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (usvojeno 8. marta 1999) GS UN doc. A/RES/53/144.
14. Directive (EC) 2003/35 on public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission OJ L 156.
15. Directive (EC) 2003/4 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment OJ L 041.
16. Equal participation in political and public affairs (adopted 12 October 2015) UN Human Rights Council A/HRC/RES/30/9.
17. Equal participation in political and public affairs (adopted 3 October 2014) UN Human Rights Council A/HRC/RES/27/4.
18. Equal participation in political and public affairs (adopted 5 October 2018) UN Human Rights Council A/HRC/RES/39/11.
19. Equal participation in political and public affairs (adopted 6 October 2016) UN Human Rights Council A/HRC/RES/33/22.
20. Equal political participation (adopted 26 September 2013) UN Human Rights Council A/HRC/RES/24/8.
21. *Escazú* Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (entered into force 22 April 2021) UN C.N.196.2018.TREATIES-XXVII.18
22. European governance – A white paper (2001) COM/2001/0428 OJ 287.
23. Framework Convention on Climate Change (adopted 20 January 1994) UN General Assembly A/RES/48/189.
24. Guidelines for civil participation in political decision making (adopted 27 September 2017) CoE CM(2017)83).

25. Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters (adopted 26 February 2010), UNEP Dec. SS.XI/5.
26. Indigenous and Tribal Peoples Convention (entered into force: 5 September 1991) ILO C169.
27. International convention to combat desertification particularly in Africa (adopted 23 December 1994) UN A/RES/49/234.
28. International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966) UN Treaty Series, vol. 999.
29. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations (adopted 16 December 1966) UN Treaty Series, vol. 993.
30. Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management (adopted 5 September 1997) UN IAEA INFCIRC/546.
31. Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (usvojena 25. juna 1998), 2161 UNTS 447.
32. Minamata convention on mercury (adopted 10 October 2013), UNEP/CHEMICALS/2013/4.
33. Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted 12 December 2015) UN Doc FCCC/CP/2015/10.
34. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters of 24 October 2003, COM/2003/0624 - COD 2003/0246.
35. Protecting human rights defenders (adopted 12 April 2013) UN Human Rights Council A/HRC/RES/22/6.
36. Recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development (adopted 21 March 2019) UN Human Rights Council A/HRC/RES/40/11.
37. Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents OJ L 145.
38. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264.
39. Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (2006) OJ L 264.
40. Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (adopted 10 September 1998) C.N.846.2002.TREATIES-8
41. Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (adopted 22 May 2001), UNEP/POPS/CONF/2.
42. The Convention on Biological Diversity (adopted 5 June 1992) UN 1760 U.N.T.S. 69.
43. The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity (adopted 29 October 2010) UN Doc UNEP/CBD/COP/DEC/X/1.
44. The Rio Declaration on Environment and Development (adopted 14 June 1992) UN 31 ILM 874.
45. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007) OJ C 306.

46. UN 'General Comment 14' in 'The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)' (2000) UN Doc E/C.12/2000/4.
47. UN 'General Comment 15' in 'The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)' (2002) UN Doc E/C.12/2002/11.
48. World Charter for Nature (adopted 28 October 1982) UN A/RES/37/7.

PRESUDE I DRUGE ODLUKE

1. *Brândușe v. Romania* App no 6586/03 (ECtHR, 7 July 2009).
2. *Dubetska and Others v. Ukraine* App no 30499/03 (ECtHR, 10 May 2011).
3. *Giacomelli v. Italy*, App no 59909/00 (ECtHR, 2. November 2006).
4. *Grimkovskaya v. Ukraine* App no 38182/03 (ECtHR, 21 October 2011).
5. *Hatton and Others v. the United Kingdom* App no 36022/97 (ECtHR, 8 July 2003).
6. *Lemke v. Turkey* App no 17381/02 (ECtHR, 5 September 2007).
7. *McMichael v. the United Kingdom* App no 16424/90 (ECtHR, 24 February 1995).
8. *Taşkın and Others v. Turkey* App no 46117/99 (ECtHR, 10 November 2004).
9. *Tătar v. Romania* App no 67021/01 (ECtHR, 27 January 2009).

Ivana Stjelja*

THE PUBLIC PARTICIPATION PRINCIPLE IN ENVIRONMENTAL DECISION MAKING IN INTERNATIONAL LAW

Summary

The public participation principle allows the public to express their views and needs, thus effective implementation of this principle enables citizens and their associations to influence decisions important to them. In the 1990s, there was a growing idea that to make a fair environmental decision, it was essential to involve those affected by the decision. This article researches into the public participation principle in the field of environmental protection, both in theory and in its position within international environmental law. Moreover, it examines the concept and elements of public participation, the notion of the public, and the significance of public participation in realising environmental rights. International environmental treaties analysis reveals that the public participation principle has been widely accepted, and has played a crucial role in their further development.

Keywords: public participation, international environmental law, environment, public



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Ivana Stjelja, PhD, projects associate, Institute of Social Sciences, Kraljice Natalije 45, 11000 Belgrade, Serbia. E-mail address: istjelja@idn.org.rs. ORCID broj <https://orcid.org/0009-0000-8964-5427>.

