

E-seminar: Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah

Senka Šifkovič Vrbica, marec 2017

Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri določanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah ([Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters](#)) je bila sprejeta 25.6.1998 v Aarhusu na Danskem v okviru [UNECE](#) (Ekonomске komisije Združenih narodov za Evropo). Po mestu sprejema ima tudi pogovorni naziv Aarhuška konvencija.

Z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri določanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS št. [62/2004](#)) je dne 22.6.2004 konvencija stopila v veljavo v Republiki Sloveniji.

27.5.2005 je bila v mestu Almaty sprejeta [dopolnitev Aarhuške](#) konvencije, vendar še ni stopila v veljavo. V slovenski pravni red je sprejeta z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS št. [1/2010](#)). Spremembe se nanašajo na udeležbo javnosti pri odločanju o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in njihovem dajanju na trg.

21.5.2003 je bil sprejet [Protokol o registrih izpustov in prenosov onesnaževal](#) (PRTR register), ki je začel veljati 8.10.2009 in ga je Slovenija ratificirala z Zakonom o ratifikaciji protokola o registrih izpustov in prenosov onesnaževal (Uradni list RS št. [1/2010](#)).

Evropska unija je ratificirala konvencijo (17.2.2005), protokola o PRTR registru (21.2.2006) in dopolnitev konvencije (1.2.2008).

Aarhuška konvencija je temeljni mednarodni dokument, ki ureja osnovna pravila treh sklopov (stebrov) demokratičnih pravic civilne družbe na področju varstva okolja:

- prost dostop do informacij o okolju,
- možnost sodelovanja javnosti pri določanju, ki vpliva na okolje,
- prost dostop do pravnih sredstev za varstvo pravic do obveščeniosti in sodelovanja pri odločanju o okolju ter za uveljavljanje širše okoljske zakonodaje.

Podrobnejše obrazložitve posameznih vsebin Aarhuške konvencije in njihova uporaba so predstavljene v Priročniku za izvajanje Aarhuške konvencije ([The Aarhus convention: An implementation guide](#)).

Država mora spodbujati izobraževanje ter ozaveščanje javnosti o okolju, zlasti glede možnosti dostopa do informacij, udeležbe pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Določbe konvencije pa ne vplivajo na pravico pogodbenice, da ohrani ali uvede ukrepe, ki zagotavljajo širši dostop do informacij, večjo udeležbo javnosti pri odločanju in širši dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, kot to zahteva konvencija. Prav tako konvencija ne zahteva zmanjšanja obstoječih pravic do dostopa do informacij, udeležbe javnosti in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Država mora zagotoviti ustrezno priznanje in podporo združenjem, organizacijam ali skupinam, ki spodbujajo varstvo okolja in da tisti, ki uresničujejo svoje pravice po konvenciji, zaradi tega ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani.

Konvencija se izvaja tako, da država pogodbenica sprejme zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za izvajanje te konvencije o informacijah, udeležbi javnosti in

dostopu do pravnega varstva, kakor tudi ustrezne ukrepe za njihovo izvrševanje, da vzpostavi in ohrani jasen, pregleden in dosleden okvir za izvajanje določb te konvencije (3. člen).

Prvi steber Aarhuške konvencije – dostop do okoljskih informacij

O dostopu do okoljskih informacij govori 4. člen Aarhuške konvencije. Organ javne oblasti je dolžan dati na razpolago vse okoljske informacije, ne da bi bilo potrebno navesti pravni interes in sicer v obliki, ki se zahteva, razen, če ima organ javne oblasti utemeljen razlog, da jih da v drugačni obliki. Informacije se morajo dati na razpolago čim prej, najkasneje pa v enem mesecu od zahteve. Zahtevek za dostop do okoljskih informacij se lahko zavrne le v določenih primerih: če organ nima teh informacij, če je zahtevek očitno nerazumen ali presplošno izražen ali če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti, če tako izjemo predvideva notranja zakonodaja. Zahtevek pa se lahko zavrne tudi, če bi razkritje škodljivo vplivalo na zaupnost postopkov organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva zakon, na mednarodne odnose, obrambo države ali javno varnost, na potek sodnega ali drugega postopka, na zaupnost poslovnih in industrijskih informacij, na pravice intelektualne lastnine, na zaupnost osebnih podatkov, na okolje, na katero se informacije nanašajo, kot so na primer kraji razmnoževanja redkih vrst.

5. člen pa se nanaša na zbiranje okoljskih informacij. Na podlagi tega država pogodbenica zagotovi, da organi javne oblasti imajo in sproti dopolnjujejo okoljske informacije, ki se nanašajo na njihove naloge; da se vzpostavijo obvezni sistemi za zagotavljanje ustreznega dotoka informacij do organov javne oblasti o predlaganih in obstoječih dejavnostih, ki lahko pomembno vplivajo na okolje; da se ob neposredni nevarnosti za zdravje ljudi ali za okolje nemudoma sporočijo vse relevantne informacije. Podatki morajo biti javnosti na razpolago, država pogodbenica pa mora razvijati tudi mehanizme za obveščanje javnosti. Prav tako pa mora na tri do štiri leta v javnost posredovati poročilo o stanju okolja v državi.

Drugi steber Aarhuške konvencije – sodelovanje javnosti pri odločanju

O sodelovanju javnosti pri odločanju v okoljskih zadevah govorijo 6., 7. in 8. člen Aarhuške konvencije. Konvencija loči splošno javnost in vključeno (kvalificirano) javnost. To definira 2. člen konvencije. Tako je:

- javnost je ena ali več fizičnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine;
- vključena javnost pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje pa se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.

Konvencija zahteva, da pogodbenica pri odločanju o dovoljenju za dejavnosti, ki so naštet v prilogi konvencije in pri odločanju tudi o drugih dejavnostih, ki niso naštet v prilogi, bi pa lahko pomembneje vplivale na okolje, v postopek odločanja vključi javnost. Temeljna pravila za vključitev javnosti so naslednja:

- zainteresirano javnost je potrebno na začetku postopka (ko so še vse možnosti odprte) ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, med drugim o nameravani dejavnosti, o kateri se bo odločalo, vrsti možnih odločitev ali o osnutku odločitve, organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje, predvidenem postopku, začetku postopka, možnostih za udeležbo javnosti, času in kraju vsake predvidene javne obravnave, kam

se lahko posredujejo predlogi in pripombe ter roku za to, ter kje so na razpolago informacije o zadevi;

- zagotoviti je potrebno ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju;
- država si mora prizadevati zagotoviti, da uradniki in organi usmerjajo javnost in ji pomagajo pri iskanju dostopa do informacij, lažji udeležbi pri odločanju in iskanju dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

V skladu s temi načeli je potrebno zagotoviti pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem (7. člen). Na ustrezni stopnji in ko so vse možnosti še odprte, pa si mora država pogodbenica prizadevati spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti tudi pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih aktov (8. člen). V ta namen je potrebno določili dovolj dolgo časovno obdobje za učinkovito udeležbo, objaviti osnutek pravil ali ga kako drugače dati na razpolago javnosti in dati javnosti možnost, da neposredno ali po predstavniških svetovalnih telesih daje svoje pripombe.

Podrobnejša navodila za izvajanje konvencije so v Priročniku za izvajanje Aarhuške konvencije in v Maastrichtskih priporočilih o sodelovanju javnosti v procesu odločanja ([Maastricht Recommendations on Public Participation in Decision-making](#)).

Tretji steber Aarhuške konvencije – zagotovljeno sodno varstvo

To pravico določa 9. člen konvencije, ki določa tri vrste pravic dostopa do pravnega varstva, tako, da:

- ima vsaka oseba, ki meni, da njen zahtevek ni bil pravilno upoštevan glede na to konvencijo, pravico dostopa do ustreznega revizijskega postopka. Ta postopek mora biti hiter, dostopen ter brezplačen ali poceni;
- imajo člani vključene javnosti, ki imajo zadosten interes oziroma, ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, da izpodbijajo stvarno ali postopkovno zakonitost katerekoli odločitve, dejanja ali opustitve v zvezi s pravico sodelovanja javnosti pri odločanju (kršitev 6. člena). Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva;
- imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po notranjem pravu, dostop do upravnih in sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanašajo na okolje.

Navedeni postopki morajo zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna in morajo biti pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. Odločitve morajo biti javno dostopne. Država mora zagotoviti, da je javnost seznanjena z dostopom do upravnih in sodnih revizijskih postopkov ter proučiti možnost za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za opravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva.

S PRTR protokolom s katerim se vzpostavlja register izpustov in prenosov onesnaževal se na državni ravni vzpostavi register izpustov in prenosov onesnaževal. Za države EU je to urejeno v Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 166/2006 o Evropskem registru izpustov in prenosov onesnaževal

Aarhuška konvencija ima tudi svoje pritožbeno telo ([Aarhus Convention Compliance Committee](#)), ki obravnava pritožbe glede neizvajanja ali neustreznega izvajanja Aarhuške konvencije s strani države. Izdali so tudi zbirko pomembnih odločitev ([Case law of the Aarhus Convention Compliance Committee](#)). Pritožbo lahko vložijo tudi prizadeti posamezniki in organizacije, katerih pravice konvencija varuje. Vsa navodila so na [spletni strani pritožbenega odbora](#).