

E-seminar: Izvajanje Aarhuške konvencije v Sloveniji

Senka Šifkovič Vrbica, Aljoša Petek, julij 2021

Aarhuška konvencija ([Konvencija](#) o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah in njene [spremembe](#)) je mednarodna pogodba, glede katere je potrebno uvodoma razjasniti način njene uporabe v slovenskem pravnem redu. Dejstvo, da je konvencija mednarodna pogodba, jo uvršča pod režim 8. člena Ustave RS, ki pravi, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. To pomeni, da se lahko na konvencijo sklicujemo neposredno.

Ob tem pa sama konvencija določa, da **država pogodbenica** »sprejme potrebne zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe, vključno z ukrepi za uskladitev določb za **izvajanje določb 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.« (prva točka 3. člena). To pomeni, da je **država podpisnica konvencije dolžna zahteve konvencije prenesti v svoj pravni red** in se tako izvaja preko nacionalnega pravnega reda. Le kadar konkretna situacija kaže, da **rešitev te konvencije ni (ali ni ustrezno) prenesena v naš pravni red**, je možno **neposredno sklicevanje nanjo oziroma neposredno uveljavljanje njenih določil** (tako v primeru ugodne odločitve Ustavnega sodišča v zadevi U-I-386/06). Podlago za neposredno sklicevanje daje tudi 3. člen konvencije, ki se nanaša na konkretno ukrepanje, ne toliko na reguliranje. V okviru tega člena je potrebno opozoriti tudi na določilo, po katerem mora država pogodbenica zagotoviti, da tisti, ki uresničujejo svoje pravice v skladu z določbami te konvencije, zaradi tega **ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani** (8. odstavek 3. člena).

V slovenski pravni red so preneseni vsi trije stebri Aarhuške konvencije: dostop do informacij (4. in 5. člen), sodelovanje javnosti pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo na okolje (6., 7. in 8. člen) in dostop do pravnega varstva (9. člen). Najbolje se izvaja dostop do okoljskih informacij, sodelovanje javnosti se praviloma izkazuje kot bolj formalno, brez prave volje odločevalcev po pridobivanju in upoštevanju mnenja javnosti (primer tega je običajna vsebinska neopredelitev resornih ministrstev – s poudarkom na Ministrstvu za okolje in prostor - do pripomb in komentarjev udeležencev javne razprave), najslabše pa se izvaja pravica dostopa do pravnih sredstev, saj pristojni organi to pravico zelo restriktivno tolmačijo.

Dostop do informacij urejata [Zakon o varstvu okolja](#) (ZVO-1) in [Zakon o dostopu do informacij javnega značaja](#) (ZDIJZ). Okoljski podatki so javni. Pridobivanje informacij javnega značaja je enostavno in uživa tudi učinkovito pravno varstvo, ki ga zagotavlja [informacijska pooblaščenka](#).

Sodelovanje javnosti je kot temeljno načelo določeno v Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1) - 6. člen in [Zakonu o urejanju prostora](#) (ZUreP-2) – 11. člen. Omogočeno je z možnostjo dajanja pripomb in predlogov:

- v nekaterih postopkih: por ZVO-1 pri določanju ukrepov sanacije degradiranega območja (26. člen), pri celoviti presoji vplivov na okolje (43. člen), izdaji okoljevarstvenega soglasja (58. člen), okoljevarstvenega dovoljenja za naprave, ki lahko povzročijo onesnaženje večjega obsega (71.

- člen), za obrate in pod določenimi pogoji tudi za druge naprave in dejavnosti (84.a člen); po [Zakonu o ohranjanju narave](#) (ZON) pri sprejemanju akta o ustanovitvi zavarovanega območja (57. člen) in pri izdaji naravovarstvenega dovoljenja (107. člen); po [Gradbenem zakonu](#) (GZ) pa v okviru integralnega gradbenega dovoljenja (55. člen);
- pri sprejemanju predpisov, na podlagi 34a. člena ZVO-1, ki zahteva, da morajo ministrstva in pristojni organ samoupravne lokalne skupnosti v postopku sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in dajanje mnenj in pripomb v roku najmanj 30 dni (razen če gre za manj pomembne spremembe). Sodelovanje javnosti pri sprejemu vseh predpisov, ki jih obravnava vlada pa določa tudi [Poslovnik Vlade RS](#) (9. člen);
 - pri sprejemanju programov, na primer nacionalnega programa in operativnih programih varstva okolja (37. člen ZVO-1), nacionalnem programu upravljanja z vodami (58. člen [Zakona o vodah](#) (ZV-1));
 - pri sprejemanju načrtov, na primer vseh prostorskih načrtov po ZUreP-2, gozdnogojitvenih načrtov (14. člen [Zakona o gozdovih](#) (ZG)).

Dostop do pravnih sredstev je omogočen ožji skupini od splošne javnosti, ki ima pravico sodelovati v postopkih sprejemanja odločitev. Ta ožja skupina (kvalificirana javnost) je v slovenskem pravnem redu opredeljena v skladu z Aarhusko konvencijo. Ta to javnost opredeljuje kot »vključeno javnost«, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju. Pri tem pa se šteje, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja (4. točka 2. člena konvencije). Ti pogoji pa ne smejo biti pretirano restriktivni oz. dejansko voditi do onemogočanja dostopa NVO do pravnih sredstev, kar potrjuje tudi Evropska komisija v svojem [sporočilu iz leta 2017](#). V luči tega smo v slovenskem pravnem redu v letih 2020 in 2021 soočeni z zaostrovanjem pogojev za pridobitev in ohranjanje statusa delovanja NVO v javnem interesu na področju ohranjanja narave in varstva okolja. Spremembe Zakona o ohranjanju narave v 137. prinašajo poleg obstoječih zahtevnih vsebinskih in formalnih pogojev nove formalne pogoje, ki zahtevajo:

- najmanj 50 aktivnih članov v društvu,
- najmanj 2 polno zaposleni osebi najmanj VI. Stopnje izobrazbe za zavode,
- najmanj 10.000 EUR EUR premoženja v zadnjih dveh letih za ustanovo.

Identična ureditev je predvidena tudi na področju varstva okolja ([ZVO-2](#)).

Nadalje pa konvencija »vključeno javnost« podrobneje določi v 9. členu in sicer imajo dostop do pravnega varstva člani vključene javnosti, ki imajo zadosten interes oziroma ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica (če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice) – kaj sta zadosten interes in kršitev pravice določi država v svojem notranjem pravu skladno s cilji konvencije tako, da se daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V slovenskem pravnem redu so to pod določenimi pogoji, predeljenimi v nadaljevanju prizadete fizične ali pravne osebe, nevladne organizacije in civilne iniciative.

Dostop do pravnega varstva po konvenciji vključuje dostop na treh segmentih:

- v postopkih pridobivanja okoljskih informacij, kar omogoča ZDIJZ z institutom pritožbe na Informacijskega pooblaščenca in nadaljnje varstvo pred Upravnim sodiščem – to pravico ima vsakdo;
- kadar gre za kršitev pravice do sodelovanja javnosti: pravno varstvo te pravice ni posebej določeno in se je potrebno v primeru kršitve neposredno sklicevati na kršitev te pravice po konvenciji. Pravno varstvo se v tem primeru uveljavlja z izpodbijanjem sprejetega predpisa ali programa pred Ustavnim sodiščem (po [Zakonu o ustavnem sodišču](#)) ali pred Upravnim sodiščem (po [Zakonu o upravnem sporu](#), predvsem če gre za situacijo iz 4. odstavka 5. člena);
- kadar gre za kršitev določil nacionalnega prava, ki se nanaša na okolje. V tem primeru konvencija omogoča dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti. Slovenski pravni red ne določa te pravice kar na splošno, temveč po različnih predpisih ureja, kdo od »vključene javnosti« in kdaj ima lahko dostop do pravnega varstva.

Tako nacionalna zakonodaja priznava določene pravice naslednji vključeni javnosti:

1. Osebe, ki na območju vpliva stalno prebivajo ali so lastniki ali drugi posestniki nepremičnin, imajo položaj stranskega udeleženca v postopku okoljevarstvenega soglasja in okoljevarstvenega dovoljenja (64. in 73. člen ZVO-1); zoper izvedbeni prostorski akt lahko začnejo upravni spor osebe zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi, če je ta pravni temelj za določitev njihovih pravic ali obveznosti in izkažejo, da ima akt zanje bistvene posledice (58. člen ZUreP).
2. Nevladne organizacije s statusom v javnem interesu so nevladne organizacije, ki jim nacionalna zakonodaja, ob izpolnjevanju določenih pogojev priznava, da delujejo v javnem interesu. To celovito ureja [Zakon o nevladnih organizacijah](#), posebej pa še ZVO-1 (na področju varstva okolja), ZON (na področju ohranjanja narave), ZUreP-2 (na področju urejanja prostora), [Zakon o varstvu kulturne dediščine](#) (na področju varstva kulturne dediščine). V postopkih varstva okolja, ohranjanja narave in prostorskega načrtovanja imajo nevladne organizacije naslednje pravice:
 - *Nevladne organizacije s statusom v javnem interesu na področju varstva okolja* lahko po ZVO-1) v postopku predhodne presoje vplivov na okolje vložijo pritožbo (51. člen) in jim je priznan položaj stranke v postopku izdaje okoljevarstvenega soglasja (64. člen), izdaje okoljevarstvenega dovoljenja za naprave, ki lahko povzročijo večje onesnaženje okolja, (73. člen) in v postopku ugotavljanja odgovornosti in določanja ukrepov za sanacijo okoljske škode (110e. člen). [Spremembe oz. ZVO-2 predvideva odvzem teh pravic NVO.](#)
 - Ker je z uveljavitvijo novega GZ postala presoja vplivov na okolje (okoljevarstveno soglasje) del integralnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja, imajo nevladne organizacije status stranskega udeleženca in dostop do pravnih sredstev (upravni spor) tudi v tem postopku (54. člen GZ).
 - *Društvo s statusom v javnem interesu na področju ohranjanja narave* "ima pravico zastopati interese ohranjanja narave v upravnih postopkih in upravnih sporih na način kot to določa zakon" (7. odstavek 137. člena). Pri tem je pomembno izpostaviti, da zakon, ki je bil noveliran v 2020, nikjer posebej ne določa možnosti zastopati interese ohranjanja narave v upravnih in sodnih postopkih, kar je velika razlika glede na dotedanjo dikcijo, po kateri so društva s

statusom lahko zastopala interese v vseh upravnih in sodnih postopkih. Te organizacije so lahko tudi stranski udeleženci v integralnem postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

- *Nevladne organizacije v javnem interesu na področju varstva okolja in ohranjanja narave, urejanja prostora in varstva kulturne dediščine* lahko začnejo upravni spor zoper prostorski izvedbeni akt (to je akt, s katerim se načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbena regulacija prostora), če vlagajo tožbo zaradi kršitev zakona v škodo javnega interesa s svojega področja delovanja in če so predhodno sodelovale v postopku priprave tega prostorskega akta s podajanjem pripomb in predlogov na razgrnjeni akt (58. člen ZUreP-2).

3. Civilne iniciative so lahko stranski udeleženec v postopku izdaje integralnega gradbenega dovoljenja po GZ (54. člen), če zbere 200 podpisov polnoletnih fizičnih oseb s stalnim prebivališčem na območju občine, kjer je nameravana gradnja, ali na območju občine, ki meji na območje nameravane gradnje, in postavi skupnega zastopnika.