



Препоруке из Маастрихта за промовисање ефективног учешћа јавности у доношењу одлука о питањима у вези са животном средином

припремљене у складу са Архуском конвенцијом

Економска комисија Уједињених нација за Европу

Новембар 2015



macrovector / Freepik
svstudioart / Freepik

ПРЕПОРУКЕ ИЗ МАСТРИХТА ЗА ПРОМОВИСАЊЕ ЕФЕКТИВНОГ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА О ПИТАЊИМА У ВЕЗИ СА ЖИВОТНОМ СРЕДИНОМ припремљене у складу са Архуском конвенцијом



РЕРИ – Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину
Доситејева 30/3, 11 000 Београд
Република Србија



<https://www.reri.org.rs>

Уредници: Мирко Поповић и Христрина Војводић

Публикација је припремљена у оквиру пројекта „Планирање и изградња корупције – борба против корупције, кршења људских права и основних слобода у урбанистичком и просторном планирању”, који у партнерству спроводе Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину (РЕРИ), колектив Министарство простора / Институт за урбане политике и Иницијатива за економска и социјална права А11. Овај пројекат финансира Европска унија. За садржину ове публикације искључиво је одговоран Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину (РЕРИ) и та садржина нужно не одражава званичне ставове Европске уније.

мај 2023.

Предговор издавача верзије на српском језику

Препоруке из Мастрихта за промовисање ефективног учешћа јавности у доношењу одлука о питањима у вези са животном средином припремила је Радна група за учешће јавности у доношењу одлука у складу са Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција) коју је формирала Економска комисија Уједињених нација (УНЕЦЕ) са циљем да унапреди примену постојећих одредби Архуске конвенције и допринесе размени знања и добрих пракси које се односе на учешће јавности у процесима доношења одлука о питањима у вези са животном средином.

Протекло је 25 година од како је усвојена Архуска конвенција и 14 година од како је Република Србија ратификовала ову Конвенцију, 2009. године. У том периоду дошло је до промена правног оквира на међународном нивоу, као и у Републици Србији. Право на здраву и очувану животну средину, као и право грађана да буду равноправни учесници у процесима доношења одлука прогресивно је еволуирало. Једну од кључних промена на глобалном нивоу донела је Резолуција Генералне скупштине УН од 26. јула 2022. којом је право на чисту, здраву и одрживу животну средину признато као људско право. Србија је од 2009. године стекла статус кандидата за чланство у Европској унији (ЕУ) и отворила преговоре у оквиру поглавља 27 - Животна средина и климатске промене. Међутим, стање животне средине се у Србији из године у годину погоршава, упркос унапређењу правног оквира и повећаног интереса јавности за питања животне средине. Потреба за доследном применом Архуске конвенције данас је још и већа него у тренутку када је Србија ратификовала ова међународни документ.

На састанку страна потписница Архуске конвенције УНЕЦЕ је 2021. године позвао стране потписнице Архуске конвенције, друге заинтересоване државе, и заинтересоване стране да Препоруке из Мастрихта користе као водич за унапређење примене одредби из другог стуба Архуске конвенције, укључујући и превођење ових препорука на националне и локалне језике, дистрибуирање ових препорука свим циљним групама које се баве учешћем јавности у питањима животне средине (Decision VII/2 ECE/MP.PP/2021/2/Add.1).

Имајући ове препоруке УНЕЦЕ у виду, као удружење које се залаже за унапређење учешћа јавности у процесима доношења одлука и доследну примену Архуске конвенције, Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину (РЕРИ) је припремио превод Препорука из Мастрихта за промовисање ефективног учешћа јавности у доношењу одлука о питањима у вези са животном средином на српски језик. Овај превод је у свему идентичан оригиналу који је објављен на енглеском језику у новембру 2015. године и доступан на УНЕЦЕ веб сајту: <https://unece.org/info/Environment-Policy/Public-participation/pub/2290>.

Током превођења увидели смо да је, у појединим ситуацијама, потребно понудити додатна објашњења или указати на интервенцију уредника издања на српском језику. Такве примедбе посебно су означене у тексту као напомене издавача публикације на српском језику.

Овај превод Препоруке из Мастрихта израђен је у оквиру пројекта „Планирање и изградња корупције – борба против корупције, кршења људских права и основних слобода у урбанистичком и просторном планирању“, који у партнерству спроводе Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину (РЕРИ), колектив Министарство простора / Институт за урбане политике и Иницијатива за економска и социјална права А11. Овај пројекат финансира Европска унија. За садржину ове публикације искључиво је одговоран Регулаторни институт за обновљиву енергију и животну средину (РЕРИ) и та садржина нипошто не изражава званичне ставове Европске уније.

UNESCE

**Препоруке из Мастрихта за промовисање
ефективног учешћа јавности у доношењу одлука
о питањима у вези са животном средином
припремљене у складу са Архуском конвенцијом**



UNITED NATIONS

Напомена

Употребљене слике и приказ материјала у овој публикацији не подразумевају изражавање мишљења Секретаријата Уједињених нација у вези са правним статусом неке земље, територије, града или области, или њихових власти, нити у вези са разграничењем њихових граница односно граничних линија.

Ставови изражени у публикацији не одражавају нужно ставове било ког појединца, организације или владе укључене у било коју фазу припреме њеног текста. Слично томе, тумачења садржана у тексту не представљају нужно званично мишљење било које од страна у Архуској конвенцији.

ПУБЛИКАЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА
Продајни бр.: E.15.II.E.7
ISBN 978-92-1-117089-4
e-ISBN 978-92-1-057408-2



Предговор

У многим земљама широм света грађанство ангажовано у области животне средине је у процвату. Грађани су све свеснији свог права да се изјасне о својој животној средини и да захтевају учешће у одлукама које могу утицати на њихов живот и живот њихове деце. Међутим, демократија у области животне средине није датост. Њен растући значај је одговор на бројне пројекте у прошлости чије спровођење је значајно утицало на животну средину и живот људи. Ови пројекти су реализовани упркос замеркама јавности, а нарочито рањивих група, као што су деца и жене, руралне заједнице и сиромашни.

Претече залагања за већу демократију у области животне средине јесу Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, тј. Архуска конвенција, и Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту. Ови међународни уговори су израђени како би служили интересима људи и како би их оснажили да учествују у одлукама које имају потенцијал да утичу на њихове животе. На основу начела које се односи на право на здраву и повољну животну средину и појмова одрживог развоја и демократије у области животне средине, ови уговори успостављају механизме за остваривање ових идеала у пракси. Ова два инструмента детаљно описују поступке којима се омогућава јавности да буде информисана о одлукама које могу утицати на животе људи и да ефективно учествује у њиховом доношењу. Иако се о њима преговарало у оквиру Економске комисије Уједињених нација за Европу (UNECE), оба инструмента су отворена за приступање држава које нису чланице UNECE. Они промовишу универзална начела и интересовање за њих расте и у региону и глобално.

Препоруке за учешће јавности израђене на основу ових уговора настоје да помогну креаторима политика, законодавцима и органима јавне власти у њиховом свакодневном раду на ангажовању јавности у процесима доношења одлука. Оне дају корисне смернице за ангажовање свих заинтересованих страна да би се унапредило доношење одлука, планирање и спровођење политика и програма на свим нивоима. Поред тога, Препоруке ће допринети напорима Владе да се прихвати решавања проблема сиромаштва и неједнакости тако што ће обезбедити да све особе, укључујући најсиромашније сегменте друштва и руралне заједнице, добију прилику да учествују у одлукама које на њих утичу и, као резултат тога, да имају користи од прихода остварених привредним активностима.

На конференцији Рио+20 међународна заједница је препознала да добро управљање и истински одржива економија изискују ефективно учешће јавности, било као гласача, потрошача или акционара. Стога сам убеђен да ће ове препоруке помоћи и да се следе агенда за развој после 2015. усмерена на људе и циљеви одрживог развоја.

Кристијан Фрис Бах (Christian Friis Bach)

Извршни секретар
Економска комисија Уједињених нација за Европу



Сажетак

Препоруке из Мадрихта за промовисање ефективног учешћа јавности у доношењу одлука о питањима у вези са животном средином, како је наведено у овом документу, припремила је Радна група за учешће јавности у доношењу одлука у складу са Конвенцијом о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине. Оне су сачињене као одговор на захтев Састанка страна Конвенције¹, након вишегодишњих позива званичника и јавности да се израде практичнија упутства о томе како побољшати спровођење одредби Конвенције о учешћу јавности у доношењу одлука.

Препоруке из Мадрихта припремљене су у отвореном и партиципативном процесу. Поред фокалних тачака за Конвенцију и њених заинтересованих страна, нацрти су прослеђени фокалним тачкама и заинтересованим странама Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту и Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера како би и они дали своје мишљење.

Препоруке из Мадрихта су засноване на постојећој доброј пракси, а замишљене су као практично средство за побољшање спровођења одредби Конвенције о учешћу јавности у доношењу одлука које ће се користити на два кључна начина:

- a. да помогне странама у креирању њиховог правног оквира за учешће јавности у доношењу одлука о животnoj средини у складу са Конвенцијом;
- b. да помаже јавним службеницима на дневној основи при осмишљавању и спровођењу поступака учешћа јавности у доношењу одлука о животnoj средини у складу са Конвенцијом.

Поред тога, препоруке такође могу бити драгоцене за представнике јавности, укључујући невладине организације и приватни сектор укључен у доношење одлука о питањима животне средине. Оне такође могу бити од интереса за потписнице и друге државе које нису стране Конвенције, као и за званичнике и заинтересоване стране укључене у учешће јавности у доношењу одлука у оквиру других мултилатералних споразума о животnoj средини.

Препоруке пружају корисне смернице за примену чл. 6, 7. и 8. Конвенције, а посебно за то како да се реши низ кључних изазова које су идентификовали Одбор за праћење поштовања Архуске конвенције и други. Оне нису ни обавезујуће ни исцрпне и, у зависности од препоруке и широког спектра околности на територијама различитих страна, нису нужно једино средство за усаглашавање са Конвенцијом. Иако препоруке не представљају званично тумачење Конвенције, оне су непроцењиво средство помоћу којег се размењују стручност и добра пракса, као и средство за пружање помоћи креаторима политике, законодавцима и органима јавне власти у њиховом свакодневном раду на спровођењу Конвенције.

Да би се помогло службеницима који спроводе поступке учешћа јавности у складу са Конвенцијом да то ураде ефикасно, препоручује се да се препоруке из Мадрихта преведу на релевантне националне језике и да се службеницима, у зависности од ресурса, понуди обука о њиховој употреби.

¹ ECE/MP.PP/2010/2/Add.1, став 2 (c); видети и ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, одлука IV/6, Анекс I, активност V.



Садржај

Опште препоруке	13
А. Дефиниције.....	14
В. Општа питања	14
С. Израда правног оквира за учешће јавности у доношењу одлука.....	15
D. Конципирање поступка учешћа јавности	15
Е. Спровођење поступка учешћа јавности	17
F. Учешће јавности на нултој опцији.....	17
G. Вишефазно доношење одлука.....	18
H. Дефинисање и идентификација јавности која може учествовати	18
I. Појединачно обавештавање.....	19
J. Саветодавна тела.....	19
K. Учешће јавности из других земаља	20
L. Делегирање задатака у поступку учешћа јавности	22
N. Евалуација, обука и истраживање пракси учешћа јавности	24
Учешће јавности у доношењу одлука о посебним активностима (Члан 6).....	27
А. Примена члана 6. став 1. тачка а).....	28
В. Примена члана 6. став 1. тачка б).....	29
С. Примена члана 6. став 1. тачка с)	30
D. Адекватно, благовремено и ефикасно обавештавање (члан 6. став 2.).....	30

Е. Разумни рокови да се јавност информисе и припреми и ефективно учествује (члан 6. став 3)	34
Ф. Рано учешће јавности када су све опције отворене (члан 6. став 4.)	36
Г. Подстицање носилаца пројекта да се ангажују код заинтересоване јавности пре подношења захтева за дозволу (члан 6. став 5)	38
Н. Приступ свим релевантним информацијама (члан 6. став 6)	38
И. Процедуре за достављање коментара јавности (члан 6. став 7)	42
Ј. Узимање у обзир исхода учешћа јавности – утврђивање обима обавезе (члан 6. став 8)	46
К. Благовремено информисање и приступ одлуци (члан 6. став 9)	47
Л. Поновно разматрање и ажурирање оперативних услова за активност на коју се односи члан 6 (члан 6. став 10)	48
М. Учесће јавности у доношењу одлука у вези са генетички модификованим организмима (члан 6. став 11. и члан 6. бис)	49
Учесће јавности које се односи на планове, програме и политике (члан 7)	51
А. Општа питања	52
В. Планови и програми	52
С. Политике	53
Учесће јавности током припреме извршних прописа и закона (члан 8)	59
Анекс	63



Опште препоруке

A.	Дефиниције.....	14
B.	Општа питања.....	14
C.	Израда правног оквира за учешће јавности у доношењу одлука.....	15
D.	Конципирање поступка учешћа јавности	15
E.	Спровођење поступка учешћа јавности	17
F.	Учешће јавности на нултој опцији.....	17
G.	Вишефазно доношење одлука.....	18
H.	Дефинисање и идентификација јавности која може учествовати	18
I.	Појединачно обавештавање.....	19
J.	Саветодавна тела	19
K.	Учешће јавности из других земаља	20
L.	Делегирање задатака у поступку учешћа јавности	22
N.	Евалуација, обука и истраживање пракси учешћа јавности.....	24

А. Дефиниције

1. Изрази „орган јавне власти”, „информације о животној средини”, „јавност” и „заинтересована јавност” користе се у овим препорукама у складу са њиховим дефиницијама из члана 2. Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција). Ради даљег појашњења:

а. „органи јавне власти” обухватају сва лица која спадају у дефиницију из члана 2. став 2. Конвенције. Ово укључује лица или органе, осим органа надлежног за доношење одлуке (надлежни орган), којима су делегирани неки послови у вези са поступком учешћа јавности¹ (видети ставове 27–36 у наставку и анекс);

б. „јавност” обухвата, како физичка или правна лица, тако и њихова удружења, организације или групе у складу са националним законодавством или праксом. Као добра пракса, најинклузивнија дефиниција „јавности” била би она заснована на начелу „свако лице”.² Према начелу „свако лице”, свако физичко или правно лице и свако удружење, организација или група, без обзира на њихов статус у националном законодавству, треба да се сматра „јавношћу” за сврхе Конвенције. Како би се обезбедило да оквир за учешће јавности буде што је могуће транспарентнији, јаснији и доследнији, ако није предвиђено да свако удружење, организација или група физичких или правних лица, без обзира на њихов статус у националном законодавству, буду укључени као „јавност”, они за које се сматра да спадају у ту дефиницију треба да буду јасно наведени у националном законодавству;

с. „заинтересована јавност” укључује, између осталог, невладине организације (НВО) које промовишу заштиту животне средине и испуњавају све захтеве према националном законодавству. Како би се осигурало да оквир за учешће јавности буде што је могуће транспарентнији, јаснији и доследнији, у националном законодавству може се јасно навести следеће:

і. шта значи „имати интерес” у доношењу одлука о животној средини;

іі. захтеве, ако их има, које НВО које промовишу заштиту животне средине треба да испуне да би се сматрало да имају интерес. Шта се сматра довољним интересом треба утврдити у складу са циљем да се заинтересованој јавности омогући свеобухватан приступ правди.³

2. За сврхе ових препорука:

а. „национални правни оквир” или „правни оквир” обухвата све изворе националног права, укључујући устав, законе и друге прописе, као и судску праксу и успостављену управну праксу;

б. „нулта опција” означава опцију да се уопште не настави са предложеном активношћу, планом или програмом, нити са било којом од његових алтернатива.

В. Општа питања

3. Учешће јавности побољшава квалитет и ефективно спровођење одлука које се тичу животне средине. Давање могућности јавности да изрази своје ставове и захтевање од органа јавне власти да узму у обзир те ставове у одлуци, повећава одговорност и транспарентност доношења одлука о животној средини и може ојачати подршку јавности за донете одлуке. У том процесу, доприноси се већој свести о питањима животне средине, како код јавности, тако и код органа јавне власти.

4. Из горенаведених разлога, све стране треба да посматрају учешће јавности као предуслов за делотворне мере и прилику за стварни утицај, а не само као формални процедурални захтев. У ту сврху, учешће јавности треба у потпуности да буде укључено у доношење одлука у погледу свих одлука које су предмет Конвенције, при чему се узимају у обзир специфичности успостављених националних поступака. Исто тако, треба подстицати и охрабривати активно учешће јавности.

¹ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.2), став 78.

² Начело „свако лице” се користи у великом броју земаља које су стране Конвенције.

³ Видети Архуску конвенцију, члан 9. став 2.

C. Израда правног оквира за учешће јавности у доношењу одлука

5. Да би се осигурало ефективно учешће јавности, правни оквир за доношење одлука које су предмет Конвенције треба да:

- a. настоји да обезбеди што је могуће свеобухватније, шире, активније и приступачније учешће јавности у погледу:
 - i. различитих врста одлука и активности које су предмет овог оквира и
 - ii. различитог обима и карактеристика заинтересоване јавности који одговарају тим активностима;
- b. предвиди учешће јавности у најранијој фази доношења одлука;
- c. као добру праксу, омогући ревизију како би се поново размотрили ранији закључци на основу нових информација;
- d. као добра пракса, буде креиран у консултацији са јавношћу.

6. У вези са изменама правног оквира за доношење одлука које су предмет Конвенције, треба имати на уму да се свако смањење постојећих права на учешће јавности може схватити као одступање од циљева Конвенције.⁴

D. Конципирање поступка учешћа јавности

7. Како би се успоставио и одржао јасан, транспарентан и доследан оквир за спровођење одредби Конвенције, поступак учешћа јавности за доношење одлука која је предмет Конвенције треба да буде конципиран тако да и органи јавне власти и јавност тачно знају:

- a. које одлуке треба донети, у којој фази, правно дејство тих одлука и ко је одговоран за њихово доношење;
- b. опсег опција о којима ће се расправљати и одлучивати у свакој фази, имајући у виду да поступак такође треба да буде довољно отворен како би могле да се размотре нове опције које су идентификоване као резултат учешћа јавности;
- c. могућности за учешће јавности у доношењу одлука у свакој фази и поступке који ће се користити;
- d. рокове за сваку фазу, у мери у којој се разумно могу унапред предвидети;
- e. како ће јавност бити обавештена о свим будућим корацима у поступку који још нису разрађени;
- f. улоге различитих тела укључених у доношење одлука, укључујући и то ко је одговоран за различите задатке и фазе поступка учешћа јавности и њихове контакт податке;
- g. колики су трошкови, ако постоје, за учешће јавности или приступ информацијама. Како би се обезбедило ефективно учешће јавности, треба да постоји „слободан приступ“ учешћу⁵, односно да не постоје таксе или накнаде за јавност која жели да учествује, мимо разумних трошкова копирања тражених информација. Уколико постоје било какви трошкови, листа ових трошкова треба да буде доступна на почетку поступка учешћа јавности;
- h. по потреби, како да поднесу жалбу или оспоре одлуку⁶, укључујући коначну одлуку на основу члана 9. Конвенције.

⁴ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењима АССС/С/2004/04 које се односи на праћење поштовања од стране Мађарске (ЕЦЕ/МР.ПР/С.1/2005/2/Add.4), став 18; и АССС/С/2011/57 које се односи на праћење поштовања од стране Данске (ЕЦЕ/МР.ПР/С.1/2012/7), став 46.

⁵ Видети Архуску конвенцију, став 12 Преамбуле.

⁶ Видети Мишљења Одбора за спровођење (2001–2010), став 73. тачка а). Ова онлајн публикација Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту доступна је на: http://www.unece.org/env/eia/implementation/implementation_committee.html.

8. Приликом конципирања поступка учешћа јавности назив или ознака који се дају одлуци (нпр. „дозвола”, „сагласност”, „план”, „програм”, „политика”, „декрет” итд.) нису одлучујући у одређивању да ли ће та одлука спадати у област примене чл. 6, 7. или 8. Конвенције. Напротив, то ће бити одређено правним функцијама и дејствима одлуке.⁷

9. Не постоји посебан скуп алата или техника које се сматрају „најбољом праксом” у свим контекстима. Уместо тога, најприкладније технике ће зависити од ситуације, а праксе ће можда морати да се прилагоде да би задовољиле одређени контекст, на пример, специфичне културне потребе, или да би се размотриле промене које се дешавају током поступка. У ту сврху, као добра пракса, за органе јавне власти важи следеће:

а. Подразумева се да органи јавне власти треба да прате поступак док је он у току како би могли да процене колико добро функционише. Органи јавне власти могу, као део процеса креирања, утврдити критеријуме који ће помоћи у праћењу и евалуацији поступка. Као додатна добра пракса, евалуација може бити доступна јавности;

б. Могу, с обзиром на горенаведено праћење, ревидирати или прилагодити поступак, укључујући избор алата, техника и особља, ако је потребно да се отклоне недостаци у поступку учешћа јавности. Изражавање љутње или фрустрације према процесу од стране одређених представника заинтересоване јавности не треба да се сматра разлогом за укидање њиховог учешћа, већ као показатељ да на неки начин формат поступка учешћа јавности не испуњава своју сврху и стога ће можда морати да се поново размотри и побољша. Решавање таквих фрустрација у раној фази може да смањи вероватноћу да ће представници заинтересоване јавности касније покушати да оспоре одлуку. Уколико се предложе било какве значајне измене у поступку учешћа јавности као резултат праћења његовог спровођења, заинтересована јавност треба да буде прописно обавештена (видети ставове 52–70);

с. Након што се процес доношења одлука заврши, органи јавне власти могу, као додатну добру праксу, проценити поступак учешћа јавности у целини како би идентификовали шта би се могло учинити како би се обезбедило ефективније учешће јавности у таквом доношењу одлука у будућности. Евалуација би могла да обухвати и ефективност поступка у олакшавању ангажовања јавности и ефективност у коришћењу тог ангажовања у процесу доношења одлука и, као добра пракса, може бити јавно доступна.

10. Пошто и органи јавне власти и јавност имају ограничено време и ресурсе, флексибилност у избору алата и техника и њихово прилагођавање природи одлуке и њеном контексту повећаће ефективност поступка учешћа јавности. Коришћени алати и технике треба да буду пропорционални сложености и потенцијалном утицају одлуке. Ово ће такође помоћи да се избегне такозвани „замор од учешћа”.

11. У погледу избора најприкладнијих алата и техника за учешће јавности, искуство је показало да:

а. Када је реч о активностима које су предмет Конвенције, а које су од великог потенцијалног значаја за животну средину или које утичу на велики број људи, могу бити прикладни детаљнији поступци како би се обезбедило ефективно учешће јавности. На пример, поред могућности да јавност достави писане коментаре, присуствује јавним испитивањима или јавним расправама (формалније опције које укључују подношење формалних доказа и могућност унакрсног испитивања у многим земљама), могу бити прикладне и јавне дебате или састанци (мање формални, могуће уз поједностављене групне процесе);

б. Када је реч о активностима које су предмет Конвенције, а које имају мање значајан утицај на животну средину, понекад може бити довољан приступ свим релевантним информацијама и могућност да се доставе писани коментари и да им се посвети дужна пажња. Ипак, орган јавне власти треба да има овлашћење да организује расправу у сваком случају за који сматра да је то потребно, између осталог, и на захтев јавности.

12. У погледу правног дејства поступка учешћа јавности, минимални захтев је да надлежни орган јавне власти мора узети у обзир исход процеса консултација; међутим, у неким случајевима, поступак учешћа јавности може представљати право јавности да сама донесе одлуку. На пример, када је реч о активностима које имају потенцијал за веома значајан утицај на животну средину или утичу на велики број људи, а које су у складу са националним уставним правом, може бити корисно да се јавности дâ овлашћење за саодлучивање (на пример, делегирањем надлежности да спроведе одговарајући поступак доношења одлука) или чак искључиво

⁷ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2005/11 које се односи на праћење поштовања од стране Белгије (ЕЕСЕ/МР.РР/С. 1/2006/4/Add.2), став 29.

овлашћење за доношење одлука (на пример, путем обавезујућег референдума на националном, регионалном или локалном нивоу, кад је то потребно).

Е. Спровођење поступка учешћа јавности

13. Приликом спровођења поступка учешћа јавности, препоручује се да органи јавне власти то ураде са:

- a. јасним циљем; циљ поступка треба да разумеју и надлежни органи јавне власти и јавност;
- b. довољним роковима за све фазе поступка учешћа јавности, укључујући и узимање у обзир исхода учешћа јавности (видети ст. 71–77);
- c. посвећеношћу, представљеном јавности и на одговарајућем високом нивоу, да користе процедуре за вођење свог деловања.

14. Поред тога, у мери у којој је то изводљиво, приликом спровођења поступка учешћа јавности, препоручује се да органи јавне власти то учине:

- a. узимајући у обзир потребе и способности (нпр. у погледу језика, писмености, приступа интернету, географске локације (рурална/градска подручја), мобилности) заинтересоване јавности како би она могла ефективно да учествује у поступку;
- b. уз посвећеност одговорности, самопроцени и учењу из искуства;
- c. уз адекватна средства и особље.

15. Препоручује се да се, ако током процеса доношења одлука органи јавне власти постану свесни значајних нових информација или су се околности на неки значајан начин промениле, јавности пружи додатна прилика да учествује пре доношења одлуке. У зависности од нових информација или околности, то може захтевати да се рокови за коментаре продуже или поново покрену или да се опције које су већ затворене поново отворе, ако је то потребно ради заштите животне средине или да би се омогућило заинтересованој јавности да преиспита нове информације у својим разматрањима. На пример, подношење ревидиране процене утицаја на животну средину (ПУЖС) или стратешке процене утицаја на животну средину (СПУЖС) у којој су промене значајне информације које би могле да утичу на коментаре јавности о предложеном пројекту или активности може да буде околност која захтева да се јавности пружи додатна могућност учешћа.

Ф. Учешће јавности на нултој опцији⁸

16. У складу са захтевом из Конвенције да јавност има прилику да учествује када су све опције отворене⁹, јавност треба да има могућност да да коментаре и да се они узму у обзир, заједно са другим ваљаним разматрањима која се по закону морају узети у обзир, у раној фази доношења одлука када су све опције отворене, о томе да ли предложена активност уопште треба да се настави (тзв. нулта опција).¹⁰ Ова препорука има посебан значај ако се предложена активност односи на технологију која се раније није примењивала у земљи и за коју се сматра да је високог ризика и/или да има непознат потенцијални утицај на животну средину. Прилика да јавност да свој допринос у доношењу одлуке о томе да ли да се почне са коришћењем такве технологије не треба да се пружа само у фази када не постоји реална могућност да се то не учини.¹¹

⁸ Видети део Дефиниције за дефиницију „нулте опције“.

⁹ Видети Архуску конвенцију, члан б. став 4.

¹⁰ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењима АССС/С/2006/16 које се односи на праћење поштовања од стране Литваније (ЕСЕ/МР.ПП/2008/5/Add.6), став 74; АССС/С/2006/17 које се односи на Европску заједницу (ЕСЕ/МР.ПП/2008/5/Add.10), став 51; и АССС/С/2009/41 које се односи на праћење поштовања од стране Словачке (ЕСЕ7 МР.ПП/2011/11/Add.3), ст. 61. и 63.

¹¹ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2006/16 које се односи на праћење поштовања од стране Литваније (ЕСЕ/МР.ПП/2008/5/Add.6), став 74.

Г. Вишефазно доношење одлука

17. Оквир за доношење одлука може да укључује различите узастопне стратешке одлуке према члану 7. или 8. Конвенције (политике, планови, програми, законодавство или прописи) и појединачне одлуке према члану 6. Конвенције (на пример, одлуке којима се одобравају основни параметри и локација одређене активности, њен технички дизајн, мере за ублажавање и, коначно, њени технолошки подаци који се односе на специфичне стандарде у области животне средине који су применљиви на активност на изабраној локацији). Такво доношење одлука је често познато као „вишефазно“ доношење одлука.

18. Уколико је то пожељно, оквир за учешће јавности у вишефазном доношењу одлука може одражавати концепт вишестепеног доношења одлука при чему се у свакој фази доношења одлука разматрају и бирају одређене опције уз учешће јавности и свака узастопна фаза доношења одлуке се бави само питањима у оквиру опције која је већ изабрана у претходној фази. Иако надлежни орган може да има одређено дискреционо право у погледу опсега опција које треба да се размотре у свакој фази доношења одлука, у свакој фази у којој је потребно учешће јавности, то треба да се деси када су све опције које треба да се размотре у тој фази још увек отворене и када се може остварити ефективно учешће јавности. Ако одређени степен у процесу доношења одлука не укључује учешће јавности, онда следећа фаза која укључује учешће јавности треба да пружи прилику јавности да учествује и у опцијама које су одлучене на том ранијем степену.

19. Без обзира на то како је структуриран оквир за доношење одлука, јавност треба да има прилику да уопште расправља о природи предложене активности и потреби за њом (нула опција, видети одељак 16 изнад). Да би се задовољили захтеви из Конвенције и испунила легитимна очекивања носиоца пројекта, ову прилику је потребно обезбедити у најранијој фази целокупног доношења одлука, када је заиста још увек могуће да се пројекат не настави.

Н. Дефинисање и идентификација јавности која може учествовати

20. Како би се обезбедило да се правни оквир за учешће јавности у доношењу одлука које су предмет Конвенције спроведе на транспарентан, јасан и доследан начин, приликом идентификације заинтересоване јавности за предложену активност, надлежни орган јавне власти треба да има у виду следеће:

- a. Различите групе заинтересованих страна из заинтересоване јавности које, као минимум, треба узети у обзир у погледу предложене активности треба да буду јасно наведене. Ово је кључни корак за обезбеђивање ефективног учешћа јавности у складу са Конвенцијом;
- b. Многе одлуке са димензијом везаном за животну средину такође укључују друштвени и економски аспект, и одговарајуће интересне групе треба да буду укључене у учешће јавности на правичан начин;
- c. Поступак треба да буде отворен за разматрање свих перспектива, укључујући и оне које се противе предложеној активности. Укључивање критичких мишљења у расправу у раној фази ће довести до ефикаснијег и делотворнијег поступка, а на крају и до квалитетније одлуке;
- d. Треба обратити пажњу на идентификацију оних који би потенцијално могли да ометају транспарентност и уравнотежену природу процеса доношења одлука, као што су, на пример, јаке лобистичке групе или групе које имају посебан однос са доносиоцима одлука. Може бити мудро пратити њихово учешће и утицај током читавог поступка како би се обезбедило да се током читавог поступка одржава уравнотежен и правичан процес;
- e. Посебну пажњу треба посветити идентификацији група до којих је из различитих разлога тешко доћи:
 - i. неки представници јавности могу бити вољни, али нису у могућности да учествују (нпр. припадници угрожених и/или маргинализованих група, као што су деца, стари, жене у неким друштвима, мигранти, особе са инвалидитетом, недовољно писмени људи или људи са језичким баријерама, припадници етничких и верских мањина, припадници економски угрожених група, људи без приступа интернету, телевизији или радију итд.);

ii. други представници јавности могу бити у могућности да учествују, али невољни да то учине (нпр. људи који су претходно имали лоша искуства у поступцима учешћа, они који немају довољно времена или који не виде никакву корист од учешћа итд.).

Када су такве особе међу онима за које је утврђено да на њих потенцијално може утицати предложена активност или одлука, треба уложити напор да се у поступак укључе макар организације или лица која представљају такве особе.

f. Списак могућих представника заинтересоване јавности није ограничен и треба да буде отворен за укључење других појединаца или група који сматрају да имају лични интерес у доношењу одлука и желе да буду укључени у поступак;

g. Може бити од помоћи консултовање са већ идентификованим представницима заинтересоване јавности како би се затражила њихова помоћ у идентификацији других заинтересованих страна поменутих у тачкама а–f.

I. Појединачно обавештавање

21. Да би се обезбедило адекватно и ефикасно обавештавање заинтересоване јавности, органи јавне власти могу пожелети да успоставе механизме помоћу којих представници заинтересоване јавности за одређени процес доношења одлука или за све процесе доношења одлука одређене врсте могу захтевати да правовремено примају појединачна обавештења о поступку доношења одлука. То може, на њихов захтев, да укључује сваког представника јавности (било да је из земље порекла или потенцијално погођене земље), укључујући и оне који се не налазе нужно на географском подручју на које одлука утиче. Ти механизми могу обухватати електронске мејлинг листе и аутоматска обавештења повезана са електронским базама података; у регионима где знатан део јавности нема редован приступ интернету, треба користити друга делотворна средства појединачног обавештавања која су примерена датој култури, на пример, пошту или чак обавештавање од врата до врата.

J. Саветодавна тела

22. Поред поступака учешћа јавности наведених у Конвенцији, органи јавне власти могу сматрати корисним да укључе невладине организације или представнике јавности са релевантном стручношћу у саветодавна тела која су повезана са поступком доношења одлука (нпр. општи савети за заштиту животне средине, јавни савети, специјализоване комисије за ПУЖС, комисије за генетски модификоване организме – ГМО или одбори за воду). У ту сврху:

a. Таква лица могу наступати у личном својству или као представници одређених делова заинтересоване јавности. У овом другом случају, те особе треба да буду одговорне према заједници коју заступају и потпуно транспарентне у односу на друге актере укључене у поступак кад је реч о заједници коју представљају. Лицима која имају директан финансијски интерес у могућем исходу доношења одлука не треба дозволити да учествују у таквим телима;

b. Како би се обезбедио ефикасан рад саветодавних тела, представници треба да учествују *ad personam* (тј. сами, без пуномоћника);

c. Укључивање јавности у таква тела треба да буде смислено, односно они треба да имају реалну могућност да утичу на мишљења или изјаве таквих тела;

d. Укључивање у таква тела не треба да спречи та лица да изразе своје мишљење у каснијим фазама доношења одлука или да прибегну било ком другом законском праву;

e. Укључивање јавности у таква саветодавна тела не може бити замена за учешће шире јавности, а посебно оних лица на која одлука која се доноси може да утиче.

К. Учешће јавности из других земаља¹²

23. Утицаји на животну средину активности које су предмет Конвенције могу ићи преко државних граница. Према Конвенцији¹³, јавност мора имати могућност да учествује у доношењу одлука у складу са Конвенцијом без дискриминације на основу држављанства, националности или пребивалишта.¹⁴ То укључује јавност из погођених земаља које нису стране ни Архуске конвенције ни Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Конвенција из Еспоа). У ту сврху:

а. Правни оквир за примену Конвенције не треба да садржи ништа што би *de facto* или *de jure* дискриминисало јавност из других земаља које учествују у доношењу одлука које су предмет Конвенције у земљи порекла, а које би могле утицати на њих;

б. Сам поступак учешћа јавности не треба да садржи ништа што би *de facto* или *de jure* дискриминисало ефективно учешће јавности из других земаља на које се односи доношење одлука. У ту сврху, може бити потребно пажљиво планирање и додељивање додатних средстава, на пример, за превод релевантних информација како би се јавности из погођених земаља омогућило да ефективно учествује;

с. Треба предузети кораке за успостављање аранжмана са другим земљама, посебно са суседним или низводним земљама или онима са заједничким природним ресурсима (било у оквиру постојећих споразума о прекограничној сарадњи или о процени прекограничног утицаја или на други начин) како би се олакшало реципрочно учешће јавности у тим земљама у доношењу одлука које би могле да утичу на њих у складу са Конвенцијом. За то се могу, а не морају користити постојећи системи прекограничних консултација. То може бити на *ad hoc* основи или у форми сталних механизма за олакшавање учешћа јавности из погођене земље у доношењу одлука о животној средини. Такви аранжмани могу обухватити:

i. Временске рокове – Рокови за учешће јавности које укључује прекогранични елемент треба да трају макар онолико колико трају рокови за учешће јавности које не укључује прекогранични елемент и, у зависности од случаја, могу бити дужи како би се узели у обзир културолошки проблеми и проблеми у комуникацији. Рок за учешће јавности треба да почне када релевантни документи постану доступни заинтересованој јавности у погођеној земљи, а не кад их земља порекла учини доступним погођеној земљи.

ii. Обавештавање јавности о почетку поступка доношења одлука, могућности за њено учешће и, благовремено, о донетој одлуци и приступу поступцима преиспитивања;

iii. Превођење докумената и усмено превођење током састанака и расправа – Да би се спречили неспоразуми, важно је обезбедити квалитетно писано и усмено превођење. Како не би дошло до кашњења, земље унапред треба да се договоре чија ће одговорност бити да се обезбеди превод докумената. Тамо где није могуће превести све релевантне документе одједном, при одређивању рока у коме јавност треба да прегледа документацију и достави своје коментаре треба узети у обзир време потребно за преглед преведених докумената након што постану доступни;

д. Регионалне и/или локалне органе власти треба подстицати да успоставе сличне аранжмане са својим колегама у суседним или низводним земљама или земљама са заједничким природним ресурсима, у складу са захтевима националног и међународног права;

е. Поред тога, без довођења у питање горенаведених аранжмана, треба успоставити интерне аранжмане у земљи порекла како би се олакшало учешће јавности из погођене земље у поступцима учешћа јавности, без дискриминације, у складу са Конвенцијом. Такви аранжмани могу да укључују:

i. омогућавање доступности на интернету што је могуће више информација на главном језику или језицима које користи заинтересована јавност у потенцијално погођеним земљама (нпр. суседна или низводна земља или земље);

¹² Видети и Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту и њен Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину.

¹³ Видети Архуску конвенцију, члан 3. став 9.

¹⁴ Видети и Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину, члан 3. став 7.

- ii. укидање такси за издавање визе и убрзавање процеса издавања виза како би се омогућило јавности из суседне или низводне земље да уђе у земљу порекла да прегледа све информације релевантне за доношење одлука и да учествује на свим састанцима или расправама које се могу одржати;
- iii. коришћење видео-конференција или телеконференција како би се омогућило јавности из погођене земље да учествује и да по потреби комуницира са заинтересованом јавношћу из земље порекла;
- iv. обезбеђивање додатних финансијских и људских ресурса за решавање захтева за учешће јавности у прекограничном контексту (нпр. додатни захтеви за превођење и комуникацију и обезбеђивање процеса прибављања и сређивања коментара и одговарања на коментаре примљене од јавности из погођене земље на смислен начин).

24. Приликом утврђивања да ли јавност из погођене земље, укључујући НВО које промовишу заштиту животне средине, може бити погођена или имати интерес у одређеној одлуци која је предмет Конвенције (и да ли ће стога бити међу „заинтересованом јавношћу” за ту одлуку), јавност из погођене земље треба третирати једнако повољно као и јавност из земље порекла.¹⁵ Слично томе, заинтересована јавност из погођене земље треба да има приступ поступку преиспитивања¹⁶ у земљи порекла под једнаким условима као и јавност из земље порекла.¹⁷

25. Ако надлежни орган јавне власти или јавност из погођене земље сматрају да та јавност има интерес да учествује у доношењу одлуке за одређену одлуку обухваћену Конвенцијом, али не постоје дипломатски односи између земаља или органи јавне власти погођене земље одбију да учествују у поступку, земља порекла ипак може пружити могућности јавности из погођене земље да учествује користећи средства која неће представљати мешање у унутрашње послове погођене земље; на пример, помоћу оних средстава наведених изнад, у одељку 23, тачки е), подтачкама i–iii.

26. Смернице за практичну примену Конвенције из Еспоа¹⁸ и Смернице о учешћу јавности у процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту¹⁹, припремљене у складу са Конвенцијом из Еспоа, и Препоруке за добру праксу у погледу учешћа јавности у стратешкој процени утицаја на животну средину²⁰, припремљене у складу са Протоколом о стратешкој процени утицаја на животну средину, такође могу да буду од помоћи као референтни алати када се доносе одредбе да јавност из погођене земље учествује у одлукама које ће вероватно имати значајне прекограничне утицаје и стога су предмет поступка ПУЖС или СПУЖС.

15 Конвенција из Еспоа, члан 2. став 6.

16 Архуска конвенција члан 9.

17 Архуска конвенција, члан 3. став 9.

18 ECE/MP.EIA/8, доступно онлајн на: <http://www.unece.org/env/eia/guidance/welcome.html>.

19 ECE/MP.EIA/7, доступно на: <https://unece.org/DAM/env/documents/2006/eia/ece.mp.eia.7.pdf>.

20 ECE/MP.EIA/SEA/2014/2, доступно на: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.SEA.2014.2_e.pdf.

L. Делегирање задатака у поступку учешћа јавности

27. Иако поступак учешћа јавности начелно треба да спроводи орган јавне власти који је надлежан за доношење одлуке о којој је реч, у одређеним ситуацијама то можда неће обезбедити најефективније учешће јавности, на пример:

- a. када је орган јавне власти централно тело које се налази далеко од предвиђене локације предложене активности, и то може ометати јавност да ефективно учествује, на пример, у увиду у сву релевантну документацију и/или да учествује у расправама;
- b. када орган јавне власти има интерес у исходу одлуке, укључујући и случајеве где делује, било сам или преко субјекта под његовом контролом, као промотер или носилац пројекта. У случајевима када је орган јавне власти такође промотер или носилац пројекта, он треба да делегира одговорност за спровођење учешћа јавности на друго, непристрасно тело или да понуди образложено оправдање уколико то не уради;
- c. када је предложена активност контроверзна и/или компликована па су потребни додатна залагања да се обезбеди довољна информативна основа и непристрасан, инклузиван форум; овде је препоручљиво позвати „трећу страну” са великим искуством у спровођењу таквих поступака (видети одељак 32 у наставку).

28. Ако, у ситуацијама као што су оне наведене у одељку 27, правни оквир настоји да делегира све административне послове у вези са поступком учешћа јавности на лица или тела која нису надлежни орган јавне власти, треба имати на уму да крајња одговорност за обезбеђивање тога да је поступак учешћа јавности у складу са захтевима из Конвенције и даље остаје на надлежном органу.

29. Ако правни оквир тежи да делегира било који задатак у вези са поступком учешћа јавности, у њему треба јасно прецизирати:

- a. расподелу задатака између различитих тела;
- b. обавезу сваког органа коме је делегирано извршавање задатака да о извршавању тих задатака извештава надлежни орган.

30. Иако носиоци пројекта могу ангажовати консултанте специјализоване за учешће јавности, ни носиоци пројекта ни консултанти које су они ангажовали не могу да обезбеде степен непристрасности неопходан да се гарантује правилно спровођење поступка учешћа јавности у складу са Конвенцијом.²¹ Стога, давање искључиве одговорности носиоцима пројекта за организовање учешћа јавности, укључујући стављање релевантних информација на располагање јавности и прикупљање коментара, не би било у сагласности са Конвенцијом. Ово не треба тумачити као потпуно искључење учешћа носилаца пројекта, које надгледа надлежни орган јавне власти, у организацији поступка учешћа јавности. На пример, од носиоца пројекта може се захтевати да:

- a. обавести јавност о поступку учешћа јавности²², или да макар плати трошкове таквог обавештавања (нпр. у новинама или на радију или телевизији);
- b. помаже у организацији јавних расправа;
- c. плати посебне накнаде за покривање трошкова у вези са учешћем јавности;²³
- d. јавности пружи релевантне информације о предложеној активности и одговара на питања јавности о поступку учешћа јавности, нпр. у вези са припремама за јавну расправу.

31. Аранжмани који захтевају од носилаца пројекта или их подстичу да уђу у јавну расправу пре него што поднесу захтев за давање дозволе дозвољени су на основу Конвенције²⁴, под условом да такви аранжмани представљају додатак обавезном поступку учешћа јавности који испуњава захтеве из Конвенције након доношења захтева за давање дозволе.

²¹ Видети извештај Одбора за праћење поштовања Конвенције са четвртог заседања Састанка страна Конвенције (ECE/MP.PP/2011/11), став 84.

²² Архуска конвенција, члан 6. став 2.

²³ Видети извештај Одбора за праћење поштовања Конвенције са четвртог заседања Састанка страна Конвенције, став 85.

²⁴ Архуска конвенција, члан 6. став 5.

32. Ако правни оквир тежи да делегира и друге административне функције осим оних наведених у одељку 30, тачкама а–d, треба обезбедити да лица или тела којима настоји да делегира те функције буду непристрасна и да не представљају било какве интересе у вези са одлуком. Све док су заиста непристрасна, таква тела могу да буду:

а. други органи јавне власти, на пример, централни орган може да делегира такве задатке локалном органу на локацији предложене активности;

б. тела или лица, било јавна или приватна, специјализована за организацију учешћа јавности, на пример, инспектори задужени за планирање или анкетни одбори (*commissions d'enquête publique*), професионални фацитатори процеса или специјалисти за медијацију.

33. За преглед задатака који се у поступку учешћа јавности могу делегирати другом органу јавне власти, независном субјекту специјализованом за учешће јавности или носиоцу пројекта видети анекс.

34. Уместо тога, у складу са националним законодавством, одређени задаци у поступку учешћа јавности могу се делегирати или поверити представницима заинтересоване јавности (укључујући НВО које промовишу заштиту животне средине) под следећим условима:

а. сматра се да ти представници јавности делују у јавном интересу и да су у могућности да извршавају задатке који су им делегирани на правичан и недискриминаторски начин, што подразумева обраћање пажње на питања пола, етничке припадности, вере, старости, инвалидитета, сиромаштва итд., као и на различите ставове заинтересоване јавности;

б. ти представници јавности добровољно пристају да преузму задатке за које се предлаже да им се делегирају. То не искључује могућност да та лица добијају накнаду за извршавање тих задатака;

с. поступак учешћа јавности спроводи се на начин који у потпуности испуњава захтеве из Конвенције и заинтересована јавност има приступ поступку преиспитивања ради побијања материјалне или процесне законитости одлука, чињења и пропуштања чињења тог лица²⁵;

д. недостатак представника јавности који добровољно пристају да преузму задатке који су им предложени не ослобађа надлежне органе јавне власти обавезе да организују поступак учешћа јавности у складу са Конвенцијом.

35. Задаци који се могу делегирати представницима заинтересоване јавности могу укључивати:

а. обавештавање јавности²⁶;

б. омогућавање приступа свим релевантним информацијама чим постану доступне²⁷;

с. организовање јавних расправа²⁸;

д. прикупљање и сређивање коментара²⁹.

36. Правне одредбе које дозвољавају јавности да организује поступак учешћа јавности (на пример, могућност у неким земљама источне Европе, Кавказа и централне Азије да јавност предузме такозвану „јавну експертизу“) треба посматрати као допунске мере, а не као једину меру за спровођење захтева из Конвенције.³⁰

М. Практични аранжмани за подршку учешћу јавности

37. Практични аранжмани за олакшавање ефективног учешћа јавности могу се успоставити тамо где је то потребно. На пример:

25 Архуска конвенција, члан 9. став 2.

26 Архуска конвенција, члан 6. став 2.

27 Архуска конвенција, члан 6. став 6.

28 Архуска конвенција, члан 6. став 7.

29 Ibid.

30 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕЦЕ/МР.РР/2011/11/Add.2), став 76.

- a. могу се предузети мере да се јавности олакша приступ информацијама које су релевантне за доношење одлука (нпр. тако што ће се јавности обезбедити приступ информацијама уз најмање могуће трошкове, а неки од начина да се то уради су да се копије тражених докумената бесплатно учине доступним електронским путем и убрзавање рокова за приступ информацијама);
- b. од локалних органа јавне власти и/или јавних институција (нпр. школа или јавних библиотека) може да се затражи да помогну регионалним и/или централним органима у обављању одређених функција у вези са учешћем јавности, уз одговарајућу надокнаду ако је то потребно (нпр. омогућавање доступности документације ради увида, помоћ у организовању јавних расправа или обезбеђивање места одржавања);
- c. могу се успоставити шеме да се, финансијски или на други начин, подржи јавност да учествује (нпр. да се помогне око путних трошкова или аранжмана за јавност да се припреми и присуствује јавним расправама или испитивањима јавности, или да се пружи техничка или правна подршка како би се помогло јавности да се ефективно укључи у поступак учешћа, укључујући тражење правног савета или помоћи техничких стручњака).

N. Евалуација, обука и истраживање пракси учешћа јавности

38. Рутинска, добро осмишљена евалуација залагања за учешће јавности, укључујући коришћене технике и формате, и накнадно проучавање таквих евалуација, може дати важан допринос обезбеђивању ефективнијих поступака учешћа јавности у будућности.

39. Органи јавне власти који конципирају и спроводе поступке учешћа јавности треба да, у мери у којој је то изводљиво и прикладно, консултују постојећа истраживања друштвених наука и повратне информације из стварног искуства како би њихова пракса била заснована на информацијама и како би изградиле шире знање о учешћу јавности. Механизам за размену информација у оквиру Архуске конвенције је један од извора за проналажење такве литературе.³¹ Истраживачи са универзитета такође могу бити ангажовани да осмисле и изврше независне евалуације поступака учешћа јавности.

31 Видети <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>.



Учешће јавности у доношењу одлука о посебним активностима (Члан 6)

A. Примена члана 6. став 1. тачка а)	28
B. Примена члана 6. став 1. тачка б)	29
C. Примена члана 6. став 1. тачка с)	30
D. Адекватно, благовремено и ефикасно обавештавање (члан 6. став 2.)	30
E. Разумни рокови да се јавност информише и припреми и ефективно учествује (члан 6. став 3)	34
F. Рано учешће јавности када су све опције отворене (члан 6. став 4.)	36
G. Подстицање носилаца пројекта да се ангажују код заинтересоване јавности пре подношења захтева за дозволу (члан 6. став 5)	38
H. Приступ свим релевантним информацијама (члан 6. став 6)	38
I. Процедуре за достављање коментара јавности (члан 6. став 7)	42
J. Узимање у обзир исхода учешћа јавности – утврђивање обима обавезе (члан 6. став 8)	46
K. Благовремено информисање и приступ одлуци (члан 6. став 9)	47
L. Поновно разматрање и ажурирање оперативних услова за активност на коју се односи члан 6 (члан 6. став 10)	48
M. Учешће јавности у доношењу одлука у вези са генетички модификованим организмима (члан 6. став 11. и члан 6. бис)	49

А. Примена члана 6. став 1. тачка а)

40. Иако није изричито наведено у Конвенцији, у примени члана 6. став 1. тачка а) Конвенције, препоручује се да:

- а. када један оператер обавља неколико активности које потпадају под исти поднаслов Анекса I Конвенције у истом постројењу или на истој локацији, производни капацитети или резултати тих активности треба да се посматрају збирно¹;
- б. упућивање на граничне вредности „по дану“ у анексу I треба тумачити у односу на период од 24 сата који почиње и завршава се у поноћ;
- с. капацитети или резултати наведени у Анексу I треба да се тумаче као капацитети или резултати који су технички изводљиви, а не као капацитети или резултати које предвиђају оператери²;
- д. став 20. Анекса I треба да се тумачи тако да обухвата сваку активност која је предмет поступка ПУЖС који захтева обавезно учешће јавности у складу са националним законодавством због међународног права (нпр. активности обухваћене Анексом I Конвенције из Еспоа), наднационалног права (нпр. пројекти из Анекса I и пројекти из Анекса II укључени кроз селекцију по категоријама у складу са Директивом Европске уније (ЕУ) о ПУЖС³ или независне националне одлуке;
- е. ако домаће законодавство захтева спровођење поступка који укључује све основне елементе поступка ПУЖС, а да се не именује као такав, *de facto* процес ПУЖС треба сматрати поступком ПУЖС за сврхе става 20. Анекса I⁴;
- ф. активности наведене у Анексу I Конвенције за које нису утврђене граничне количине (нпр. нуклеарне електране, хемијска постројења, постројења за инсинерацију или депоније за опасан отпад итд.) треба да подлежу члану б. став 1. тачка а), без обзира на њихову величину⁵;
- г. када је реч о променама у активностима наведеним у Анексу I Конвенције за које нису утврђени критеријуми или ограничења, може да буде корисно у одређеном случају, на пример, код изградње нових реактора у нуклеарној електрани, да свака промена или проширење активности такође подлеже захтевима из члана 6. став 1. тачка а), без обзира на њихову величину⁶.

Сложено доношење одлука

41. Ако национални оквир захтева неколико одлука о издавању дозвола за активност обухваћену чланом 6. став 1, да би се активност наставила (често познато као „сложено доношење одлука“), треба да се примени нека врста теста значајности на националном нивоу како би се утврдило која од више одлука о издавању дозвола треба да буде предмет учешћа јавности у складу са Конвенцијом.⁷ У ту сврху, када се утврђује која од више одлука у сложеном процесу доношења одлука треба да буде предмет учешћа јавности у складу са Конвенцијом, следећи критеријуми се могу узети у обзир, при чему се има у виду потреба за ефективним учешћем јавности и потреба да се избегне замор од учешћа:

- а. да ли дата одлука „дозвољава“ (тј. ефективно одобрава) активност о којој је реч⁸;
- б. да ли ће параметри за предложену активност утврђени одлуком имати значајан утицај на животну средину;
- с. да ли ће параметри за предложену активност утврђени одлуком искључити опције које се разматрају у каснијим фазама;

¹ Смернице за тумачење и спровођење Директиве о ИСКЗ су доступне на веб сајту Европске комисије: https://environment.ec.europa.eu/topics/industrial-emissions-and-safety_en.

² *Ibid.*

³ Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину (кодификован текст).

⁴ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2008/35 које се односи на праћење поштовања од стране Грузије (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2010/4/Add.1), став 46.

⁵ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/41 које се односи на праћење поштовања од стране Словачке (ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.3), став 58.

⁶ *Ibid.*

⁷ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2006/17 које се односи на праћење поштовања од стране Европске заједнице (ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.10), став 43.

⁸ *Ibid.*, став 42.

- d. да ли ће одлука променити параметре значајне у погледу животне средине утврђене претходном одлуком која је захтевала учешће јавности⁹;
- e. да ли ће активност, на основу своје природе, обима или локације, утицати на или бити од интереса за значајан број људи;
- f. да ли ће предложена активност захтевати велико ангажовање јавних средстава (нпр. средњи до велики инфраструктурни пројекти);
- g. да ли ће спровођење активности, плана, програма, политике или правног инструмента захтевати да се одлука донесе у сарадњи са онима на које утиче и онима који су заинтересовани;
- h. да ли ће одлука захтевати нарочито широко разумевање и прихватање да би била делотворна.

42. Уколико, упркос постојању поступка или поступака за учешће јавности у вези са једном или више одлука о издавању дозвола у вези са животном средином, постоје друге одлуке о издавању дозвола у вези са животном средином за дату делатност за коју није предвиђен потпуно развијен поступак учешћа јавности, али које могу знатно да промене основне параметре који се односе на значајне аспекте активности везане за животну средину који нису већ обухваћени одлуком/одлукама о издавању дозвола које укључују поступак учешћа јавности, те одлуке такође треба да буду предмет одговарајућег поступка учешћа јавности.¹⁰

В. Примена члана 6. став 1. тачка б)

43. Члан 6. став 1. тачка б) Конвенције налаже успостављање механизма унутар националног правног оквира како би се утврдило да ли одлука о предложеној активности која није наведена у Анексу I још увек може имати значајан утицај на животну средину и стога захтева учешће јавности у складу са захтевима из члана 6. Механизам за такво утврђивање може бити повезан са системом ПУЖС или може бити независан од њега, а може се применити и мешавина оба приступа.

44. Без обзира на то да ли је наведено утврђивање повезано са поступком ПУЖС или не, први корак који се препоручује јесте да се идентификују све активности које потенцијално могу да утичу на животну средину. Такве активности могу да укључују:

- a. сваку активност која у складу са националним законодавством захтева дозволу или лиценцу из области заштите животне средине (као што су дозволе за буку, дозволе за емисије, дозволе за сечу дрвећа, одобрења за одстрел или узнемиравање животиња, дозволе за хватање воде и испуштање отпадних вода, дозволе за хидраулично ломљење, дозволе за рударство, дозволе за истражно бушење, дозволе за риболов, дозволе за извоз или увоз угрожених врста итд.);
- b. сваку другу активност која је предмет појединачне селекције у складу са националним законодавством. На пример:

- i. промене или проширења активности у области примене друге реченице става 22. Анекса I Конвенције;
- ii. активности које су предмет појединачне селекције за процену животне средине (на пример, активности из Анекса II у складу са Директивом о ПУЖС) или процену заштите природе (на пример, активности у складу са чланом 6. ст. 3. и 12. Директиве ЕУ о стаништима).¹¹

45. Након идентификације свих активности које потенцијално могу да утичу на животну средину, мора се утврдити које од њих могу имати „значајан утицај” и стога захтевају учешће јавности у складу са чланом 6. став 1. тачка б). Механизам за ово утврђивање може бити у облику:

- a. сматрања да одређене врсте одлука које се тичу одређених врста активности треба да буду предмет учешћа јавности у складу са одредбама члана 6. (приступ „списка”, онако како се користи у Анексу I Конвенције);

⁹ *Ibid.*, став 43.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Директива Савета 92/43/ЕЕЗ од 21. маја 1992. године о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре.

b. захтевања да органи јавне власти приступе таквом утврђивању кроз испитивање сваког појединачног случаја (приступ „од случаја до случаја”);

c. комбинације оба горенаведена поступка.

46. Уколико правни оквир захтева од органа јавне власти утврђивање у складу са чланом 6. став 1. тачка b), приступом од случаја до случаја, треба успоставити листу јасних критеријума на основу којих треба да се утврди значај предложене активности за животну средину (на пример, критеријуми наведени у Анексу 3 Конвенције из Еспоа или Анексу III Директиве ЕУ о ПУЖС).

47. Оно што је утврђено треба да буде предмет преиспитивања у складу са Конвенцијом на захтев заинтересоване јавности, нарочито да би се проверило да ли су критеријуми успостављени у ту сврху правилно примењени у датом случају.¹²

C. Примена члана 6. став 1. тачка c)

48. Члан 6. став 1. тачка c) Конвенције није обавезујућа одредба. Органи јавне власти који желе да користе ову одредбу треба да имају на уму да та одредба захтева утврђивање:

a. да предложена активност служи за сврхе националне одбране;

b. и да би примена одредаба члана 6. имала неповољан утицај на те сврхе.

49. То треба утврдити у оквиру јасног, транспарентног и доследног оквира, кроз успостављање и одржавање:

a. списка активности и критеријума за које се може сматрати да испуњавају горенаведене услове, ако орган јавне власти у конкретном случају утврди да су испуњени; или

b. механизма за утврђивање од случаја до случаја да ли су горенаведени услови испуњени на основу критеријума одређених законом.

50. Који год приступ да се користи, основ за изузеће у члану 6. став 1. тачка c), треба тумачити на рестриктиван начин, узимајући у обзир јавни интерес у обезбеђивању ефективног учешћа јавности у одлукама које утичу на животну средину. Предложена активност треба да истински буде за сврхе националне одбране, а основ за изузеће не треба да се користи само да би се избегло спровођење поступка учешћа јавности.

51. Оно што је утврђено треба да буде предмет преиспитивања у складу са Конвенцијом на захтев заинтересоване јавности¹³, нарочито да би се проверило да ли су критеријуми успостављени у ту сврху правилно примењени у датом случају.

D. Адекватно, благовремено и ефикасно обавештавање (члан 6. став 2.)

52. Правни оквир треба јасно да налаже да заинтересована јавност буде обавештена на адекватан, благовремен и ефикасан начин¹⁴, тако да органи јавне власти имају јасне смернице у вези са временом, садржајем и квалитетом обавештења, посебно када имају дискреционо право у вези са начином на који обавештавање треба да се спроведе.

¹² Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2010/50 које се односи на праћење поштовања од стране Републике Чешке (ЕСЕ/МР.РР/С. 1/2012/11) став 82. Видети такође члан 9. став 2. Конвенције.

¹³ Видети Архуску конвенцију, члан 9. став 2.

¹⁴ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2006/16 које се односи на праћење поштовања од стране Литваније ((ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6), став 91. тачка a) подтачка (i).

Адекватно обавештавање

53. Обавештавање јавности треба да се на одговарајући начин односи на сва питања наведена у члану 6. став 2. тач. а)–е) и то тачно, довољно детаљно и јасним језиком. Нарочито:

а. у погледу члана 6. став 2. тачка d) подтачка ii):

i. обавештење треба јасно да описује све могућности за учешће јавности и временске рокове у вези са тим могућностима;

ii. Као добра пракса, може се припремити преглед поступка учешћа јавности и приложити уз позив за учешће јавности. Препоручује се да преглед:

а. пружи информације о приликама да јавност поднесе коментаре и начинима на које се они могу доставити (усмено или писмено, електронским путем итд.);

б. укључи сажетак најважнијих информација релевантних за доношење одлука (нпр. документацију о ПУЖС);

с. буде израђен у координацији са свим органима јавне власти укљученим у поступак учешћа јавности како би се осигурало да су укључени и они аспекти који су у надлежности других органа;

д. наведе да ли ће они који учествују бити аутоматски обавештени о одлуци када она буде донета и како да јој приступе. Ако није предвиђено аутоматско обавештавање, треба да постоји одредба да се заинтересована јавност региструје за такво обавештавање, а информације о тој могућности треба да буду обезбеђене уз почетно обавештење;

б. у погледу члана 6. став 2. тачка d) подтачка iv), поред контакт података органа или лица од којих се релевантне информације могу добити, треба да се наведу и прецизне информације о томе где и када су оне доступне за преглед;

с. у погледу члана 6. став 2. тачка d) подтачка v), треба навести следеће:

i. контакт податке тела или лица којима се могу доставити коментари или питања;

ii. рокове за достављање коментара или питања, уз подсећање да рокови треба, у складу са чланом 6. став 3, да буду разумни, при чему се *inter alia*, узима у обзир то да начини обавештавања који се користе могу да утичу на време када обавештење ефективно стигне до заинтересоване јавности (на пример, објављивање у званичној бази података са обавештењима владе, иако је база података јавно доступна, можда неће представљати делотворан начин обавештавања за већину представника јавности који не проверавају такве базе података свакодневно);

д. у погледу члана 6. став 2. тачка d) подтачка vi), обавештење треба да назначи које ће конкретне информације бити доступне у складу са чланом 6. став 6. Такође треба јасно навести да ће приступ овим информацијама бити доступан за бесплатан преглед. Иако није нужно да све информације буду детаљно наведене у обавештењу, оно у најмању руку треба да садржи захтев за одобрење предложене активности и њене главне прилоге, укључујући документацију о ПУЖС ако постоји, а такође треба да садржи и кратак преглед других врста информација које треба да буду доступне;

е. у погледу члана 6. став 2. тачка е), добра пракса за активности на које се односи члан 6. које нису у складу ни са једним националним или прекограничним поступком ПУЖС може да буде да се заинтересована јавност обавести на благовремен и ефикасан начин:

i. ако правни оквир предвиђа могућност да јавност учествује у доношењу одлуке о потреби процене утицаја, која се односи на могућности да јавност учествује;

ii. ако правни оквир не предвиђа учешће јавности у доношењу одлуке о потреби процене утицаја, која се односи на резултате селекције за ПУЖС;

iii. ако активност није била предмет одлучивања о потреби процене утицаја која се односи на природу и резултате било ког другог поступка који се примењује на ту активност.

54. Како би се помогло заинтересованој јавности да идентификује обавештења која могу бити релевантна за њу, препоручује се да се у наслову сваког писаног обавештења наведе предложена активност, природа предложене одлуке и предложена географска локација односно локације. Као добра пракса, контакт детаљи доносиоца одлука и носиоца пројекта треба да буду видно истакнути изнад свих других података.

55. Уопштено говорећи, органи јавне власти треба да настоје да обезбеде то да службеници имају знање и капацитет да обезбеде да заинтересована јавност буде обавештена на адекватан, благовремен и ефикасан начин.¹⁵

56. Уколико правни оквир делегира задатак обавештавања трећем лицу, на пример носиоцу пројекта, треба захтевати од треће стране да благовремено извештава надлежни орган јавне власти о томе ко је обавештен, о чему, када и како.

Благовремено обавештавање

57. Захтев за „благовремено“ информисање јавности треба посматрати у контексту обавезе обезбеђивања „разумних временских рокова“ (члан 6. став 3.) и „учешћа јавности у раној фази, када су све опције још увек отворене и када може доћи до ефикасног учешћа јавности“ (члан 6. став 4).

58. Различити облици писаног обавештења треба да буду достављени заинтересованој јавности истог датума. Ако то није изводљиво, рокови за учешће јавности треба да се рачунају од последњег датума када би писано обавештење, након што је достављено, ефективно стигло до заинтересоване јавности.

Ефикасно обавештавање

59. Органи јавне власти треба да настоје да обезбеде средства за информисање јавности која обезбеђују да сви они који би потенцијално могли бити заинтересовани имају разумну шансу да сазнају о предложеној активности и својим могућностима да учествују.¹⁶ Према томе, за сваки појединачни случај мора се одредити шта ће представљати „ефикасно обавештавање“, при чему се узима у обзир конкретна ситуација у сваком случају.

60. Органи јавне власти треба да обезбеде да обавештење и све пратеће информације остану доступни јавности током целог поступка учешћа јавности тако да представници јавности који касније стичу сазнања о поступку и даље имају приступ свим релевантним информацијама како би могли ефективно да учествују. Они такође треба да остану доступни јавности у периоду административног или судског преиспитивања у вези са коначном одлуком која треба да се донесе у складу са националним законодавством и утврди.

61. Треба водити рачуна о томе да информације дате у различитим облицима обавештења буду конзистентне.

62. Да би се обезбедило адекватно и ефикасно обавештавање и давање информација јавности у оквиру текућег преиспитивања поступка учешћа јавности, по потреби треба обезбедити и искористити могућност додатних обавештења, на пример:

a. када постоји сумња да је сва заинтересована јавност ефикасно обавештена (на пример, ако се накнадно открије да неки представници заинтересоване јавности можда нису примили првобитно обавештење, нпр. због проблема са испоруком поште или можда нису имали приступ медијима преко којих је обавештење достављено, нпр. немају приступ интернету);

b. када предложена активност подразумевати више од једне одлуке која захтева учешће јавности у складу са чланом 6. (видети одељак 41 изнад);

c. када се открију нове значајне информације или се околности промене на материјално значајан начин, што може изискивати да се јавности пружи додатна прилика за учешће. То укључује значајне нове информације процесног карактера, као на пример, време и место одржавања јавне расправе, ако јавност о томе није претходно обавештена;

d. када постоје додатне информације, било материјалног или процесног карактера, које нису могле да

¹⁵ Видети Архуску конвенцију, члан 3. став 2.

¹⁶ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2006/16 које се односи на праћење поштовања од стране Литваније (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6), став 67.

се доставе уз првобитно обавештење у вези са почетком поступка и које, у складу са чланом 6. став 2. тачка d), треба доставити, она када и онако како је то могуће;

е. ако се предвиђени поступак учешћа јавности промени на било који материјално значајан начин (нпр. промена рокова поступка или начина на који јавност може да да свој допринос).

Методe обавештавања јавности

63. Приликом осмишљавања метода за обавештавање јавности може се имати у виду следеће:

а. одабране методе треба да буду прилагођене тако да допру до што већег броја представника заинтересоване јавности, нарочито до што већег броја оних који су у непосредној близини предложене активности или њених утицаја на животну средину;

б. као добра пракса, план за обавештавање јавности треба да узме у обзир обим и сложеност пројекта, културолошки контекст у ком су пројекат или активност смештени или на који могу утицати и потребе рањивијих група. За већину пројеката треба да се користе облици јавног обавештавања наведени у одељку 64, али за сложене или контроверзне пројекте и активности, план за ангажовање заинтересованих страна може бити сложен и користити различите методе обавештавања, укључујући методе попут куцања на врата људи који немају телефоне или струју. Кључно је да средства обавештавања одговарају потребама људи који су идентификовани као заинтересована јавност. У свим случајевима, јавности треба рећи како ће бити обавештена;

с. питања језика треба да се решавају по потреби, на пример, обезбеђивањем превода ако заинтересована јавност не говори језик на којем је документација или омогућавањем представничким организацијама да пренесу обавештење својим заједницама на свом језику или на језику који је широко признат као *lingua franca* тог региона (нпр. енглески за регион ЕУ, руски за земље источне Европе, Кавказа и централне Азије).

64. Препоручује се да јавно обавештење буде постављено:

а. на јавном месту у непосредној близини предвиђене активности (нпр. на истакнутој огради или путоказу на месту предвиђене активности и сл.);

б. на јавно доступној физичкој огласној табли код органа јавне власти надлежног за доношење одлуке и на истакнутом и јавно доступном делу веб сајта надлежног органа јавне власти (ако такав веб сајт постоји);

с. у новинама које одговарају географском опсегу потенцијалних утицаја предложене активности и које допиру до већег дела јавности на коју предложена активност може да утиче или која може да буде заинтересована за њу;

д. на местима која заинтересована јавност често посећује и која се уобичајено користе у ту сврху (нпр. огласне табле у месним заједницама, поштама, продавницама и трговачким центрима, верским објектима, школама, вртићима, спортским салама и састајалиштима за маргинализоване групе, као и на аутобуским стајалиштима, спортским теренима и сл.);

е. на огласним таблама и веб сајтовима свих локалних органа у потенцијално погођеном подручју.

65. Јавно обавештавање преко радија, телевизије и друштвених медија (нпр. Фејсбук, Твитер, блогови), у областима где су ово популарни облици комуникације, може да се користи као допуна, али не и као замена за горенаведене облике обавештавања. Друштвени медији могу бити посебно корисни у неким културама за обавештавање млађих представника јавности до којих можда неће допрети традиционални облици медија.

66. Ако је један од изабраних начина информисања јавности о могућностима да учествује информисање преко локалних новина, ефективно обавештавање би се вероватније остварило избором новина са највећим тиражом на датом географском подручју¹⁷, али би било важно у сваком појединачном случају узети у обзир то како они међу заинтересованом јавношћу обично добијају информације. На пример, може се десити да неки представници заинтересоване јавности нису у могућности да приуште редовну куповину главних новина. Такође ће вероватно бити делотворније објавити обавештење у популарним дневним локалним

новинама, а не у недељном службеном гласилу¹⁸, иако би додатно објављивање у службеном гласилу такође било од значаја, јер би се у многим земљама службено гласило и даље сматрало стандардним извором таквог обавештења.

67. Треба подсетити да до неких представника заинтересоване јавности можда неће допрети уобичајени облици обавештавања (на пример, до људи који живе у удаљеним подручјима, људи који немају лак приступ интернету, људи који су недовољно писмени или говоре друге језике) и стога ће можда бити потребно користити друга средства ефективног обавештавања¹⁹, на пример, контактирањем релевантних НВО или других тела која раде са тим заједницама.

68. Обавештавање преко огласне табле или веб сајта предлагача пројекта (било да је у питању приватноправни или јавноправни субјект) треба сматрати само додатним средством. Такво обавештавање може бити само допуна, а не замена за обавештења на огласној табли и веб сајту органа јавне власти надлежног за доношење одлуке.

69. Новинарски чланци који коментаришу пројекат у штампи, на интернету или телевизији могу да буду веома корисни као додатно средство информисања јавности. Међутим, они сами по себи не представљају јавно обавештење за сврхе Конвенције и не могу га заменити.²⁰

70. Као добра пракса, може се успоставити механизам за појединачно обавештавање, са једноставном процедуром кроз коју се сваки представник јавности може унапред регистровати за примање обавештења и са опцијом да изабере обавештења за одређене географске регионе или у вези са одређеним темама. Списак представника јавности који су се регистровали за такво обавештавање треба редовно ажурирати. Поред представника јавности који су унапред затражили да буду обавештени о поступку доношења одлука, појединачно обавештавање може бити корисно за оне представнике јавности за које се утврди да имају посебне интересе (нпр. они за које се зна да имају правне интересе или они који живе у непосредној близини).

Е. Разумни рокови да се јавност информише и припреми и ефективно учествује (члан 6. став 3)

71. Различите фазе поступка учешћа јавности за које су потребни разумни рокови могу укључивати:

- a. обавештавање заинтересоване јавности о почетку поступка (члан 6. став 2);
- b. омогућавање заинтересованој јавности да се упозна са документацијом (члан 6. став 6) – Овај период треба да буде довољно дуг да омогући јавности да захтева додатне информације у складу са чланом 4. ст. 1. и 2. за које сматра да би могле бити релевантне за доношење одлуке о предложеној активности;
- c. омогућавање јавности да достави све коментаре, информације, анализе или мишљења које сматра релевантним (члан 6. став 7) – Приликом одређивања овог рока, такође треба имати на уму начин на који се коментари могу доставити. На пример, ако се захтева да коментари буду достављени поштом у писаном облику, реални рок за коментаре јавности биће неколико дана краћи од наведеног рока јер коментари морају бити послати неколико дана раније да би се оставило време за доставу поште. Као добра пракса, као датум достављања може се узети поштански печат на коментарима који су послати поштом.
- d. разматрање коментара, информација, анализа или мишљења који су достављени јавности (члан 6. став 8);
- e. доношење коначне одлуке, при чему се узима у обзир исход учешћа јавности (члан 6. став 8);
- f. припремање образложења и разматрања на којима се одлука заснива;
- g. припремање текста одлуке;

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.2), став 86.

h. обавештавање јавности о одлуци, као и о начину на који јавност може имати приступ тексту одлуке, као и образложењу и разматрањима на којима се заснива (члан 6. став 9).

72. Приликом израде правног оквира за учешће јавности, као опште начело, треба подсетити да у оквиру захтева за обезбеђивање „разумних временских рокова“ у члану 6. став 3:

a. треба узети у обзир, између осталог, природу, сложеност, обим и потенцијал утицаја на животну средину предложене активности, као и обим документације која је релевантна за доношење одлука у том случају; стога рок који може бити разуман у односу на мали једноставан пројекат можда неће бити разуман у случају великог сложеног пројекта са обимном документацијом или оног са потенцијално веома значајним утицајима на животну средину²¹;

b. „разумни“ се односи на становиште јавности која жели да се припреми и ефективно учествује у поступку учешћа јавности;

c. треба узети у обзир опште примењиве административне рокове у земљи (на пример, рокове за подношење захтева за информације и подношење жалби на одбијање).

73 У погледу одређивања рокова за различите фазе поступка учешћа јавности, у оквиру правног оквира:

a. могу се одредити фиксни рокови за сваку фазу;

b. могу се одредити минимални рокови;

c. може се усвојити флексибилан приступ према којем су органи власти надлежни за одређени поступак учешћа јавности одговорни за одређивање рокова који одговарају околностима тог случаја, али са законским минимумом заснованим на законском року за приступ информацијама према члану 4. Конвенције.

74. Без обзира на то да ли се користи фиксни или флексибилан приступ или не, у случају да дође до значајних нових информација или да се околности промене у материјалном смислу након што је поступак учешћа јавности започео, органи јавне власти треба да буду у могућности да продуже рокове за учешће јавности како би јавност могла да прегледа релевантне информације и ефективно учествује.

75. Предност флексибилног приступа је у томе што омогућава органима јавне власти да одреде рокове за поступак учешћа јавности који узимају у обзир факторе као што су природа, сложеност, обим предложене активности и њени потенцијални утицаји на животну средину. Међутим, то потенцијално оставља органима јавне власти апсолутно дискреционо право у одређивању рокова, што би могло довести до несигурности и недоследности. Стога, ако се користи флексибилан приступ, важећи правни оквир треба да прецизира, за сваку фазу поступка учешћа јавности, или максимални или минимални рок у зависности од тога који ће од њих више олакшати учешће јавности у тој фази. На пример:

a. одређивање минималног рока начелно више одговара фазама поступка учешћа јавности које јавност спроводи (нпр. припрема и подношење коментара);

b. насупрот томе, одређивање максималног рока је генерално погодније за фазе поступка учешћа јавности које орган јавне власти мора да изврши (нпр. разматрање коментара јавности од стране органа јавне власти). Одређивањем максималног рока за достављање коментара јавности, без обзира на то колики је максимални рок, ризикује се да се, у појединачним случајевима, одреде рокови који нису разумни.

76. Ако правни оквир прецизира минималне рокове, правни оквир за пратеће смернице треба да јасно укаже на то да су то заиста минимални рокови у односу на које је утврђивање дужих рокова не само могуће, већ се и препоручује за предложене активности са значајнијим утицајима на животну средину (нпр., оне код којих је обавезан поступак ПУЖС) или оне које утичу на велики број људи.

77. Правни оквир треба да појасни израчунавање различитих рокова, који би требало да буду дефинисани јасним терминима. На пример:

a. кад год је то могуће, термини (нпр. „дани“ „недеље“ „месеци“) који се користе за описивање рокова треба да буду у складу са онима који се уобичајено користе у националном законодавству;

21 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у погледу обавештавања АССС/С/2006/16 у вези са праћењем поштовања од стране Литваније (ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.6), став 69.

- b. ако су рокови изражени у данима, треба да буде јасно да ли су то календарски или радни дани, а усвојени приступ треба да буде доследан кроз цео правни оквир;
- c. датум почетка и завршетка рокова треба пажљиво израчунати и узети у обзир државне празнике. На пример, ако би крајњи датум датог рока био државни празник, треба користити следећи радни дан;
- d. док су „дани“ најпогоднији за изражавање краћих рокова, дужи рокови могу бити изражени у „недељама“ или „месецима“;
- e. кад год је то могуће, главне сезоне празника (нпр. лето, крај децембра) треба избегавати као време за одржавање поступака учешћа јавности;
- f. за предложене активности које имају потенцијални прекогранични утицај, треба такође избегавати државне празнике и главне сезоне празника у погођеним земљама.

Разумни и неразумни рокови за учешће јавности

Неки примери разумних и неразумних рокова за различите фазе поступка учешћа јавности обухватају следеће:

Неразумни: Период од 10 радних дана да јавност анализира документацију, укључујући извештај о ПУЖС, као и да се припреми да учествује у процесу доношења одлука у вези са великом депонијом, не може се сматрати разумним роком.²²

Неразумни: Период од 20 дана да се јавност припреми и ефективно учествује не може се сматрати разумним ако тај период подразумева период општег славља у земљи.²³

Разумни: Насупрот томе, период од шест недеља да јавност прегледа документацију и припреми се за испитивање јавности и још шест недеља да јавност достави коментаре, информације, анализе или мишљења релевантна за изградњу постројења за одлагање отпада могу се сматрати разумним роковима.²⁴

Разумни: Правни оквир који предвиђа најмање 30 дана између саопштења за јавност о поступку одлучивања и почетка јавних консултација је разуман рок, све док се минимални период може, по потреби, продужити ако је неопходно, уз узимање у обзир, између осталог, природе, сложености и обима предложене активности.²⁵

F. Рано учешће јавности када су све опције отворене (члан 6. став 4.)

78. У случају вишестепеног доношења одлука (видети одељак 17 изнад), да би се обезбедило учешће јавности у раној фази као и ефективно учешће јавности када су све опције отворене:

- a. треба да постоји бар једна фаза у процесу доношења одлука када јавност има могућност да ефективно учествује у томе да ли предложена активност уопште треба да се настави (нулта опција) (видети и одељак 16 изнад);
- b. поред тога, у свакој фази вишестепеног доношења одлука, јавност треба да има могућност да учествује у раној фази и на ефективан начин у погледу свих опција које се разматрају у тој фази;
- c. информације у вези са доношењем одлука у ранијим фазама треба да буду доступне како би јавност разумела оправданост тих ранијих одлука – укључујући одбацавање нулте опције и других алтернатива;

²² *Ibid.*, став 70.

²³ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2008/24 које се односи на праћење поштовања од стране Шпаније (ЕСЕ/МР.ПП/1/2009/Add.1), став 92.

²⁴ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2007/22 које се односи на поштовање од стране Француске (ЕСЕ/МР.ПП/С.1/2009/4/Add.1), став 44.

²⁵ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.ПП/2011/11/Add.2), став 89.

d. када у вишестепеном процесу доношења одлука нове информације накнадно доведу у сумњу одлуке донете у ранијим етапама или фазама или озбиљно подрију њихову оправданост, потребно је оставити могућност да се те одлуке поново размотре.

79. Пример добре праксе у примени захтева за учешће јавности у раној фази када су све опције отворене јесте да се јавности пружи прилика да учествује и у фази одлучивања о потреби процене утицаја на животну средину и у фази утврђивања обима и садржаја студије о процени утицаја, када се утврђују питања која се сматрају важним за даље испитивање.

80. „Када су све опције отворене“ може се тумачити као тренутак када се било која опција још увек може изабрати као пожељна опција. Неки примери ситуација када се све опције више не могу сматрати отвореним могу обухватати случајеве:

- a. када је јавно објављена пожељна опција иако план или програм још није усвојен;
- b. када је орган јавне власти (укључујући представничка тела као што су локални, регионални или национални парламенти) донео званичну одлуку о том питању;
- c. када је доносилац одлуке обећао учесницима да ће следити или избегавати одређене опције;
- d. када је орган јавне власти закључио уговоре или споразуме са приватним странама у вези са одлуком која је предмет Конвенције, а која би имала ефекат искључивања опција пре значајног доприноса јавности.²⁶

81. Иако обезбеђивање учешћа јавности у врло раним фазама поступка – на пример, као добра пракса, у фазама одлучивања о потреби процене утицаја на животну средину и у фази утврђивања обима и садржаја студије о процени утицаја или, у низу земаља источне Европе, Кавказа и централне Азије, у фази поступка ОВОС* (током које носилац пројекта мора узети у обзир резултате учешћа јавности приликом израде извештаја о ОВОС-у у оквиру израде пројектне документације)²⁷ – треба поздравити, треба подсетити да такву прилику за учешће јавности мора следити могућност за учешће и у каснијој фази, када су прикупљене/припремљене све релевантне информације/документација и када су органи јавне власти у позицији да донесу коначну одлуку.

²⁶ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем ACCC/C/2008/24 које се односи на праћење поштовања од стране Шпанија (EECE/MP.PP/C. 1/2009/8/Add.1), став 119. тачка а) (Hi)

²⁷ Напомена уредника: Систем ОВОС/експертиза представља механизам контроле развоја који се примењује у многим земљама источне Европе, Кавказа и централне Азије. Одбор сматра да ОВОС и експертизу треба заједно посматрати као процес доношења одлука који представља један облик поступка процене утицаја на животну средину (видети ECE/MP.PP/C. 1/2013/9, став 44).

* Примедба уредника издања на српском језику: Скраћеница ОВОС (на руском језику: Оценка воздействия на окружающую среду), односи се на процедуру процене утицаја на животну средину коју спроводи носилац пројекта, за ограничен број пројеката. Овај поступак процене утицаја настао је и примењивао се у Русији и појединим земљама у њеном окружењу. Поред ОВОС-а, у Русији постоји постоји и процедура процене утицаја коју спроводe државни органи (на руском језику: Государственная экологическая экспертиза).

Г. Подстицање носилаца пројекта да се ангажују код заинтересоване јавности пре подношења захтева за дозволу (члан 6. став 5)

82. Може бити корисно припремити смернице која ће помоћи носиоцима пројекта да, ако је потребно, одреде заинтересовану јавност, да започну расправе и да пруже информације у вези са циљевима њихових захтева пре него што поднесу захтев за издавање дозволе.

83. Иако треба подстицати такав дијалог између носиоца пројекта и заинтересоване јавности пре него што носилац пројекта поднесе захтев за издавање дозволе, такав дијалог представља допуну поступку учешћа јавности који треба да спроведе надлежни орган власти након подношења захтева за издавање дозволе.

84. Као добру праксу, орган јавне власти треба да провери да ли овакав дијалог између носиоца пројекта и заинтересоване јавности пружа тачне и поуздане информације и да ли не представља манипулацију или принуду.

Н. Приступ свим релевантним информацијама (члан 6. став 6)

Све информације релевантне за доношење одлука

85. Приступ информацијама је суштински предуслов за ефективно учешће јавности. Све информације релевантне за доношење одлука које су доступне органима јавне власти (осим информација које су изузете од јавног објављивања у складу са чланом 4. ст. 3. и 4.) треба да буду доступне заинтересованој јавности, без обзира на њихов квалитет и без обзира на то да ли орган јавне власти сматра да су тачне, свеобухватне или ажурне.

86. Иако је добра пракса да органи јавне власти, у мери у којој је то изводљиво, провере тачност информација пре него што их учине јавно доступним, то не треба да спречава објављивање информација јавности.

87. Ово укључује необрађене податке са станица за мониторинг, чак и ако још нису валидирани или доступни у свом коначном облику. Уколико орган има било какав разлог за забринутост у вези са објављивањем података, треба да достави необрађене податке и обавести подносиоца захтева да подаци нису обрађени у складу са званичном процедуром за обраду необрађених података о животној средини. Исто важи и за обрађене податке, и у том случају надлежни органи треба да обавесте подносиоца захтева како су подаци обрађени и шта представљају.²⁸

88. Органи јавне власти треба да размотре успостављање скупа минималних информација за које се сматра да су релевантне за доношење одлука у складу са чланом 6. и којима би јавност, подразумевано, требало да има приступ ради прегледа. Без довођења у питање изузетака од објављивања наведених у члану 4. ст. 3. и 4, те минималне информације могу на пример обухватати:

- a. потпун захтев за одлуку да се дозволи предложена активност;
- b. релевантне информације прикупљене током поступка, укључујући све прилоге уз захтев које налаже закон, као што су:
 - i. потпун коначни извештај о ПУЖС, укључујући све анексе;
 - ii. сва релевантна документација која пружа информације о карактеристикама предложене активности које нису већ наведене у извештају о ПУЖС, на пример, у вези са њеном локацијом, структуром, повезаном инфраструктуром или другим објектима (нпр. новим путевима, електромрежом, комуникационим потребама);
 - iii. све релевантне мапе;
 - iv. сва релевантна мишљења, изјаве или сертификати које су издали други органи јавне власти

²⁸ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2010/53 које се односи на праћење поштовања од стране Велике Британије и Северне Ирске (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/3), став 77.

- или други законски консултанци, било да су јавна или приватна тела;
- v. упућивања на све релевантне законе који се примењују на предложеној активности;
- vi. сви релевантни планови, програми или политике на основу којих се предлаже предложена активност;
- vii. претходне дозволе за исту активност;
- viii. претходне релевантне одлуке о новчаним казнама, обавезама, обуставама или одбијањима захтева за издавање дозволе у односу на подносиоца захтева за пројекат;
- ix. сви коментари, информације, анализе или мишљења које је доставила јавност у писаној форми или усмено и који су евидентирани од стране органа јавне власти или других органа надлежних за учешће јавности.

89. Достављене информације треба да буду уравнотежене. Оне треба да представљају различите аспекте теме, при чему би требало избећи било какву манипулацију. Уз поштовање изузетака наведених у члану 4. ст. 3. и 4. Конвенције, сва стручна мишљења релевантна за доношење одлука треба да буду доступна јавности.

90. Поред тога, не доводећи у питање изузетке од објављивања из члана 4. ст. 3. и 4, записнике, транскрипте и/или снимке са свих јавних расправа или састанака који су одржани у вези са одлуком да се дозволи активност обухваћена чланом 6, треба сматрати информацијама релевантним за доношење одлука. Као добра пракса, ако постоје снимци, препоручује се да се архивирају за потенцијалну будућу референцу и да се не уништавају након што се направе транскрипти.

Изузеци од објављивања

91. Док члан 6. став 6. изричито дозвољава изузетке од објављивања предвиђене чланом 4. ст. 3. и 4. Конвенције, приликом креирања и спровођења правног оквира за одлуке из члана 6. треба узети у обзир следеће:

- a. Ако су информације битне за доношење одлука, постоји јака претпоставка да је и у интересу јавности која жели да учествује у доношењу одлука да има приступ тим информацијама. Стога, основе за одбијање наведене у члану 4. треба тумачити на рестриктиван начин, уз узимање у обзир јавног интереса којем објављивање служи;
- b. Све одлуке да се одређене информације изузму од објављивања треба да буду јасне и транспарентне, да наведу разлоге за необјављивање и да пруже информације о приступу поступку преиспитивања;²⁹
- c. У складу са чланом 4. став 6, ако се информације које су изузете од објављивања према члану 4. могу издвојити без довођења у питање поверљивости информација које су изузете, органи јавне власти треба да ставе на располагање преостале информације релевантне за доношење одлука;
- d. Ако се околности временом промене, тако да се изузимање од објављивања више не примењује, информације треба да буду доступне јавности чим више не буду поверљиве;
- e. Као опште правило, документи припремљени посебно за поступак одлучивања, укључујући нарочито оригинални захтев за издавање дозволе и извештаје о ПУЖС и њихове анексе, треба да се објаве у целини;
- f. Да не би било сумње, јавност, као минимум, има приступ свим информацијама наведеним у члану 6. став 6. тач. а)–f).

²⁹ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2010/48 које се односи на праћење поштовања од стране Аустрија (ЕСЕ/МРРР/С. 1/2012/4), став 56.

Могућност за преглед релевантних информација

92. Да би се омогућило да заинтересована јавност ефективно прегледа све информације релевантне за доношење одлука, информације, као минимум, треба да буду доступне за преглед:

- a. у седишту надлежног органа јавне власти, као и у одговарајућим огранцима;
- b. ако је изводљиво, електронски, на пример, преко јавно доступног веб сајта са функцијом за претраживање прилагођеном корисницима и доступном архивом најважнијих докумената из претходних поступака;
- c. ако је седиште надлежног органа удаљено од места обављања активности (нпр. удаљено више од два сата јавним превозом), поред онога наведеног под а) и б) информације треба да буду доступне на погодној лако доступној локацији или локацијама у близини предложене активности, на пример, у канцеларијама локалног органа власти у месту активности;
- d. током уобичајеног радног времена свим радним данима током читавог периода трајања поступка учешћа јавности. Поред тога, надлежни орган јавне власти треба да размотри како да учини информације доступним оним представницима јавности који им не могу приступити током уобичајеног радног времена (нпр. због свог радног времена).

93. Различите локације и, као добра пракса, њихово радно време, како би јавност могла да приступи информацијама, треба да буду наведене у обавештењу према члану 6. став 2. тачка d) подтачка iv).

Превазилажење препрека у приступу информацијама

94. Треба обезбедити приступ информацијама без препрека. Поред комплетне оригиналне документације, јавности треба ставити на располагање сажетке без техничких података, које подносилац захтева припрема на једноставном, кориснику прилагођеном и разумљивом језику, који се састоје, минимум, од документације о ПУЖС и документације о дозволи. Припрема одговарајућег сажетка без техничких података може бити кључна да се обезбеди ефективно учешће јавности. У том погледу, сажетак без техничких података:

- a. не треба да садржи информације које су превише компликоване или превише техничке за заинтересовану јавност;
- b. треба да користи одговарајући језик који заинтересована јавност (укључујући, по потреби, етничке мањине или мигранте) може разумети;
- v. треба да представи резултате на начин прилагођен корисницима (једноставан за читање или слушање);
- c. треба да помогне да се идентификују релевантни делови информација.

95. Међутим, давање сажетака без техничких података без обезбеђивања приступа и комплетној техничкој документацији није довољно. Уз поштовање изузетака од објављивања из члана 4. став 4, јавност има право на приступ свој релевантној техничкој документацији ако то жели. Приступ информацијама се не може ускратити јавности јер се сматра да су „неприкладне“ или „превише техничке“.

96. Ако су информације веома техничке природе, орган јавне власти може желети да пружи прилику јавности да поставља питања или да јој се дају корисна објашњења, на пример, на јавним састанцима или другим јавним догађајима, помоћу списка питања и одговора на веб сајту органа, а такође и на јавним расправама (иако се препоручује да се јавности омогући и постављање питања пре одржавања расправе, како би се правилно припремила за саму расправу).

97. Треба размотрити практичне мере за олакшавање ефективног приступа информацијама које су релевантне за доношење одлука, на пример, коришћењем електронских алата у областима у којима је њихова употреба уобичајена. На пример, органи јавне власти можда желе да успоставе и одржавају веб сајтове прилагођене корисницима на којима јавност може да пронађе информације о предложеној активности, приступи релевантним документима онлајн и у електронској форми поднесе коментаре о предложеној активности. Такви веб сајтови такође могу, између осталог, да садрже списак лица или тела којима се делегирају сви административни задаци у вези са поступком учешћа јавности (видети одељке 27–36 изнад).

98. Треба предузети мере како би се обезбедило да службеници и органи власти помажу и дају непристрасне смернице јавности приликом прегледа информација релевантних за доношење одлука, на пример, објашњавајући информације и њихову релевантност за доношење одлука. Органи јавне власти могу захтевати од подносиоца захтева и/или консултаната које су они ангажовали (на пример, консултанте за ПУЖС) да помогну у овом задатку.³⁰

Бесплатан приступ прегледу и копије уз разумну накнаду

99. Јавност треба да буде у могућности да добије копије информација на захтев, уз разумну накнаду или без накнаде.³¹ Органи јавне власти који намеравају да наплате копирање информација треба да унапред и на видном месту ставе на располагање ценовник накнада које се могу наплатити.

100. У складу са националним законодавством, не би требало да се наплаћује накнада јавности за преглед информација које су релевантне за доношење одлука, као ни накнада за захтевање информација које нису достављене.

101. Органи јавне власти могу размотрити да бесплатно обезбеде копије докумената релевантних за доношење одлука у случајевима када је то оправдано због природе документације (нпр. ако је обимна), дате активности (нпр. ако се тиче посебно осетљивих питања) или заинтересоване јавности (нпр. оним представницима јавности којима би било тешко да присуствују локацији на којој су информације доступне бесплатно). Ако информације треба да се пруже у електронском облику, оне се такође могу обезбедити бесплатно.

102. Јавност треба да буде у могућности да добије копије информација у захтеваној форми (нпр. у електронском облику или као штампани примерак), осим ако је за орган јавне власти разумно да их учини доступним у другој форми, у ком случају треба навести разлоге за то, или су информације већ јавно доступне у другој форми.³² Јавност такође треба да буде у могућности да добије информације на захтеваном језику, ако их орган јавне власти има на том језику.

103. У складу са изузецима наведеним у члану 4. ст. 3. и 4. Конвенције, јавности треба дозволити да бесплатно на лицу места сачини копије користећи сопствена средства за копирање, укључујући дигитално фотографисање релевантне документације.

Пружање информација чим постану доступне

104. Све информације релевантне за доношење одлука треба да буду доступне за преглед од стране заинтересоване јавности:

- a. чим постану доступне органима јавне власти, у било којој фази поступка доношења одлука;
- b. треба да остану доступне за преглед од стране заинтересоване јавности током читавог поступка учешћа јавности, укључујући временски период дозвољен за поступке административног или судског преиспитивања који треба да се спроведу у складу са националним законодавством.

105. Као добра пракса, све информације релевантне за доношење одлука треба да буду у поседу надлежног органа јавне власти пре покретања поступка учешћа јавности, да би се обезбедило да представници јавности који учествују у раној фази поступка буду у могућности да учествују на потпуно информисаној основи. Ако додатне информације постану доступне током поступка учешћа јавности, ова чињеница треба да буде јасно означена на свим местима где су информације доступне јавности (нпр. на веб сајту, у електронској бази података или документацији у штампаном облику), а као добра пракса, представници јавности који су већ поднели коментаре треба да буду активно информисани. Представници јавности који су можда већ учествовали пре него што су додатне информације постале доступне могу наравно да доставе додатне коментаре, с обзиром на нове информације.³³ Ако се током поступка учини доступним велики број нових информација, орган јавне власти треба да обезбеди да се у преосталом року омогући јавности да се припреми за ефективно учешће³⁴

³⁰ Архуска конвенција, члан 3. став 2.

³¹ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2008/24 које се односи на праћење поштовања од стране Шпаније (ЕСЕ/МР.РР/1/2009/Add.1), ст. 76 и 95.

³² Архуска конвенција, члан 4. став 1. тачка б).

³³ Архуска конвенција, члан 6. став 7.

³⁴ Архуска конвенција, члан 6. став 3.

и, ако је потребно, треба да продужи рокове за достављање коментара јавности.

106. Као добра пракса, када представници јавности захтевају информације у складу са Конвенцијом и јасно наведу да се информације захтевају у контексту поступка учешћа јавности у складу са Конвенцијом, органи јавне власти могу уложити напоре да убрзају обраду таквих захтева за добијање информација како би се помогло јавности да ефективно учествује.³⁵

107. Правни оквир може предвидети да одређене информације релевантне за доношење одлука могу директно учинити доступним подносиоци захтева и/или консултанци које су они ангажовали (на пример, консултанци за ПУЖС). Међутим, ово треба сматрати додатним аранжманом и не замењује обавезу надлежних органа јавне власти да обезбеде заинтересованој јавности приступ свим информацијама релевантним за доношење одлука.³⁶

I. Процедуре за достављање коментара јавности (члан 6. став 7)

108. Право на достављање коментара, информација, анализа и мишљења из члана 6. став 7. Конвенције даје се „јавности“, а не „заинтересованој јавности“, што значи да сваки јавни састанак, расправа или испитивање одржани у складу са чланом 6, став 7, такође треба да буду отворени за јавност уопште; јавност треба да има право да достави све коментаре, информације, анализе или мишљења које сматра релевантним за предложену активност:

- a. бесплатно;
- b. без непотребних формалности.

109. Да би се избегла сумња, представник јавности, а не орган јавне власти или предлагач пројекта, треба да одлучи да ли су ти коментари и сл. релевантни за предложену активност.

110. Јавност није обавезна да обезбеди:

- a. доказ о боравишту, држављанству или пребивалишту, иако неки доказ о идентификацији може бити користан како би се проценило да ли је сваки достављени коментар поднео други представник јавности, или су нека лица или органи коментарисали неколико пута током поступка (иако то треба да буде дозвољено);
- b. доказ о изворима информација или било какво оправдање или образложење својих ставова.³⁷ Међутим, иако не постоји законска обавеза да јавност пружи доказе или разлоге за своје ставове, органи јавне власти могу размотрити подстицање представника јавности да то чини на добровољној основи, уз објашњење да разлози могу помоћи органу јавне власти да стекне дубље разумевање достављених коментара или мишљења.

Писани поднесци

111. Треба успоставити јасне процедуре за достављање писаних коментара које омогућавају да се такви коментари подносе:

- a. од стране било ког представника јавности, не само оних за које орган јавне власти сматра да спадају у заинтересовану јавност;
- b. током читавог временског периода предвиђеног за учешће јавности, укључујући време пре, током или после свих јавних састанака, расправа или испитивања који се могу одржати;³⁸
- c. у електронском облику, без непотребних формалности у погледу електронског потписа;

³⁵ Архуска конвенција, члан 3. став 2.

³⁶ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.2), ст. 69 и 70.

³⁷ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2010/59 које се односи на праћење поштовања од стране Казахстана (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/9), ст. 58 и 59.

³⁸ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/44 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/2011/6// Add.1), став 82.

d. усмено. Ако представник јавности није у могућности да пише или из неког другог разлога није у могућности да предочи свој поднесак у писаној форми, његови коментари се могу примити усмено и о томе се води записник, како усмено тако и писмено.

112. Коментари, информације, анализе или мишљења јавности могу се доставити или органу јавне власти надлежном за одлучивање или одговарајућем непристрасном органу који поступа по налогу тог органа. Ако се користи овај други приступ, то тело треба да сакупи све примљене коментаре и сл. и да их у целини достави надлежном органу јавне власти, а не само у збирном облику.³⁹ Као добра пракса, потврда се може одмах послати сваком представнику јавности који подноси коментаре итд. како би се потврдио сигуран пријем, а њихови коментари се објављују на веб сајту органа. Стављање коментара на веб сајт органа може послужити као потврда пријема тих коментара, ако је потребно.



113. Ако орган јавне власти предвиђа упитнике за јавност како би помогао јавности у давању коментара, треба јасно ставити до знања да је јавност добродошла да пошаље коментаре и у било ком другом облику који сматра прикладним. Такође треба водити рачуна о томе да сам упитник није постављен на начин који ограничава јавност да у потпуности и слободно дели своје ставове.

Онлајн консултације

114. Са широко распрострањеном доступношћу савремених комуникационих технологија, технике онлајн консултација могу помоћи да се повећа разумевање јавности и квалитет њеног учешћа. Онлајн консултације могу да служе као допуна јавним састанцима и расправама уживо, али не треба да их у потпуности замене.

115. Правилно спроведене онлајн консултације треба да садрже следеће елементе:

- a. идентификовање заинтересоване јавности за консултације;
- b. потпуно објашњење поступка консултација, његове улоге и утицаја у процесу доношења одлука;
- c. приступ свим релевантним документима;
- d. адекватан рок за пружање улазних података за консултације од стране заинтересоване јавности;
- e. анализу примљених улазних података и објављивање те анализе, са опцијом за додатне улазне

податке од стране заинтересоване јавности;

f. механизам за уношење резултата онлајн консултација у процес доношења одлука;

g. опцију да јавност изнесе своје ставове на друге начине.

Усмени поднесци

116. Као добру праксу, треба успоставити јасне критеријуме када треба да се одржи јавна расправа или јавно испитивање. Ако се ово утврђује у сваком појединачном случају, треба спровести процес селекције са навођењем разлога за одлуку, који се стављају на располагање јавности. Критеријуми за утврђивање да ли постоји потреба за јавном расправом или јавним испитивањем могу обухватити:

a. обим активности и/или њен потенцијални утицај;

b. величину погођене популације;

c. контроверзну или провокативну природу активности, при чему се препознаје, међутим, да ово често остаје непознато све док јавност не добије прилику да представи своје ставове;

d. потребу да се испитају сведоци или да се пружи прилика да се јавност чује;

e. потребу да се обезбеди унакрсно испитивање или изношење супротстављених ставова;

f. захтеве заинтересоване јавности да се одржи расправа или испитивање;

117. Као добра пракса, препоручује се да се одржи више од једне јавне расправе или испитивања када је то пожељно због:

a. географског опсега активности (нпр. у случајевима када предложена активност може имати прекогранични утицај, расправе се могу одржавати као добра пракса у свакој земљи на коју предложена активност потенцијално утиче);

b. обима или локације заинтересоване јавности;

c. нових чињеница или доказа који изађу на видело након прве јавне расправе.

118. По препоруци, процедуре за јавну расправу или испитивање јавности треба да:

a. буду објављене довољно пре расправе како би се јавности омогућило да се припреми и ефективно учествује. Ово обухвата формат, дневни ред и индикативан временски распоред. Јавност мора бити унапред обавештена о свим променама у процедури, а такве промене не би требало да стварају додатне препреке за учешће јавности;

b. буду јасне и транспарентне у вези са сврхом, форматом расправе и њеним потенцијалом да утиче на доношење одлука;

c. буду поново јасно објашњене уживо на почетку расправе или испитивања;

d. буду отворене за све представнике јавности који желе да присуствују и да пружају поштене прилике да се чују сви учесници;

e. буду организоване на погодној и културолошки прикладној локацији за присуство јавности и на месту које је погодно за ту сврху, имајући у виду врсту, величину, локацију и сложеност предложене активности и потребе свих припадника јавности са инвалидитетом. По потреби, локацију и распоред треба изабрати тако да се обезбеди осећај једнакости и отворености како би се створили повољни услови за све особе које то желе да изразе своје ставове, укључујући и оне којима није лагодан јавни говор или који нису навикнути на јавни говор. На пример, уместо традиционалног постављања подијума за предлагаче пројекта и представнике власти, са јавношћу у публици, препоручује се организовање седења у једном нивоу, нпр. у кругу, где се преноси осећај једнакости и отворености између свих учесника;

f. буду организоване у време које је погодно за учешће заинтересоване јавности (нпр. ван радног времена или током викенда), где је то изводљиво, и ван сезоне главних празника;

g. по потреби, обухвате одговарајуће контроле како би се спречило да носилац или промотер пројекта

или друге особе које су заинтересоване за пројекат плате представницима јавности да изразе подршку пројекту током расправе;

h. обезбеде довољно простора за говоре и времена да се чују све главне интересне групе;

i. обезбеде одговарајућу равнотежу између времена посвећеног пружању неопходних основних информација и времена намењеног за питања и дискусију;

j. дозволе јавности да изрази своје ставове без потребе да има правне заступнике;

k. омогуће јавности да подели писане изјаве и поткрепљујуће доказе, укључујући и исказ сведока;

l. захтевају да се води евиденција учесника;

m. прецизирају временска ограничења за коришћење говорнице;

n. како би се обезбедило да се сваком говорнику посвети одговарајућа пажња, расправу треба ограничити на највише осам сати дневно. По потреби, расправу треба распоредити на неколико дана.

119. Јавне расправе и испитивања јавности су платформе које омогућавају јавности да усмено изнесе своје ставове, разлоге за забринутост и информације. Ово треба јасно да се одрази на одређивање времена за држање говора: већину времена треба издвојити за јавност да изнесе своје ставове, а не за презентације носилаца пројекта, промотера, консултаната или органа јавне власти.

120. Јавне расправе или испитивања јавности:

a. могу бити снимљени и, ако је потребно с обзиром на природу или значај предложене активности, могу се преносити уживо на телевизији или интернету;

b. расправе у физичком смислу, могу, ако је изводљиво, бити допуњене технологијама као што су аудио-конференције или видео-конференције како би се омогућило да учествују представници јавности који не могу физички присуствовати расправи.

121. Да би се омогућило органима јавне власти да обезбеде одговарајуће услове, процедуре за јавну расправу могу предвидети претходну регистрацију учесника који желе да:

a. говоре;

b. користе техничка средства;

c. поделе писане материјале;

d. презентују доказе.

Међутим, треба водити рачуна о томе да претходна регистрација не представља препреку за учешће (укључујући и ситуацију ако образац за регистрацију може представљати препреку за оне који нису писмени) и, уколико је то изводљиво, учесницима који се нису претходно регистровали да држе говор ипак треба дозволити да га одрже.

122. Записници са јавне расправе или испитивања јавности или транскрипти расправе или испитивање могу се накнадно ставити на располагање онима који су предочили усмене поднеске како би потврдили да су њихови коментари тачно транскрибовани. Добра пракса, ако то дозвољавају техничка средства и питања језика, јесте да се припреми записник или транскрипт током расправе и да се записник са седница сваког дана стави на располагање што је пре могуће, а по могућности на крају сваког дана.

123. Поред, али не уместо, јавних расправа или испитивања јавности, могу се користити и други интерактивни облици учешћа јавности (нпр. неформалне јавне расправе и семинари, билатералне консултације са невладиним организацијама и релевантним стручњацима, поједностављени групни процеси, консензус конференције, дискусије за округлим столом, дијалози заинтересованих страна и грађанске пороте, вишеопционо доношење одлука, стручна процена животне средине од стране јавности итд.).

Ј. Узимање у обзир исхода учешћа јавности – утврђивање обима обавезе (члан 6. став 8)

124. У правном оквиру треба да постоји јасна обавеза да сам надлежни орган јавне власти мора да узме у обзир исход учешћа јавности. Није довољно ако се обавеза да се узме у обзир исход учешћа јавности односи само на носиоца пројекта и, ако је потребно, на његовог консуланта за ПУЖС или консуланта за ОВОС.⁴⁰

125. С обзиром на то да Конвенција одобрава право на достављање ставова „јавности“⁴¹, обавеза да се узме у обзир исход учешћа јавности мора бити схваћена као да подједнако обухвата коментаре итд., које је доставила „јавност“ и оне које је доставила „заинтересована јавност“.

126. Процес узимања у обзир коментара, информација, анализа или мишљења јавности треба да буде праведан и недискриминаторски.⁴²

127. Све док су достављени коментари, информације, анализе или мишљења у оквирима релевантне одлуке и надлежности релевантног органа јавне власти, тај орган мора детаљно размотрити све такве примљене коментаре итд., без обзира на то:

- a. да ли као циљ имају заштиту приватног или јавног интереса;
- b. да ли се односе на питања у вези са животном средином или не (нпр. јавност има право да достави економске или друге анализе било да се оне односе на питања у вези са животном средином или не);
- c. да ли су образложени или не. Иако не постоји законска обавеза да јавност наведе разлоге, представнике јавности треба подстаћи да то учине јер разлози могу помоћи органу јавне власти да стекне дубље разумевање достављених коментара или мишљења.

128. Узимање у обзир коментара као резултат може имати:

- a. измену предложене одлуке с обзиром на коментаре јавности;
- b. предузимање додатних мера, на пример, за ублажавање или праћење потенцијалних штетних утицаја предложене одлуке;
- c. избор алтернативне опције на основу мишљења јавности;
- d. потпуно одбијање предложене одлуке.

129. Неке земље су направиле смернице о томе шта у пракси значи „узимање у обзир“. На пример, Савет министара Аустрије је 2008. године усвојио Стандарде за учешће јавности као помоћ службеницима владе, у којима се, између осталог, наводи:

„Узимање у обзир“ означава преиспитивање различитих аргумената изнетих у консултацијама са техничке тачке гледишта, ако је потребно дискусију о њима са учесницима, процену на следљив начин, а затим њихово уврштавање у разматрања о изради нацрта ваше политике, вашег плана, вашег програма или вашег правног инструмента.⁴³

Докази о узимању у обзир исхода учешћа јавности

130. У погледу доказа о узимању у обзир исхода учешћа јавности, обавезу „узимања у обзир“ из члана 6. став 8. треба посматрати с обзиром на обавезу из члана 6. став 9. да се „јавности учини доступан текст одлуке заједно са разлозима и образложењима на којима се одлука заснива“. То значи да образложење уз одлуку

40 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.2), став 96.

41 Архуска конвенција, члан 6. став 7.

42 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/44 које се односи на поштовање од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/С. 1/2011/6/Add. 1), став 84.

43 Видети аустријско Савезно министарство пољопривреде, шумарства, животне средине и управљања водама, Стандарди учешћа јавности (2008), које је усвојио аустријски Савет министара 2. јула 2008. године, стр. 13, доступно на: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/pppeg/Austria_pp_standards.pdf

треба да укључи расправу о томе како је организовано учешће јавности и узме у обзир његове исходе. Стога се препоручује да правни оквир садржи јасан захтев да образложење укључује најмање:

- a. опис поступка учешћа јавности и његових фаза;
- b. све примљене коментаре;
- c. начин на који су примљени коментари укључени у одлуку⁴⁴, при чему се јасно утврђује који коментари су прихваћени у коначној одлуци, где и зашто, а који нису и зашто нису.

131. Образложење треба објавити заједно са коначном одлуком.

132. Као помоћ у припреми образложења, може се направити табела у којој су документовани примљени коментари и начини на које су они променили нацрт. Ако неки коментари нису узети у обзир, у табели треба навести и разлоге зашто су одбијени. Ово је добар метод када се добије много коментара, јер се слични аргументи могу груписати у табели. Међутим, преглед предлога за припрему табеле са коментарима, без стварног уношења било каквих измена у нацрт одлуке као резултат тих коментара, не може се сматрати узимањем у обзир исхода учешћа јавности.

133. У зависности од околности случаја, недостатак адекватних доказа који показују како су исходи учешћа јавности узети у обзир може се третирати као значајно кршење законске обавезе узимања у обзир, што доводи до поништавања одговарајуће одлуке.

134. Поред писаних докумената који показују како су коментари узети у обзир, у случају одлука са посебно значајним утицајем на животну средину или одлука које утичу на велики број људи, као добра пракса, а где је то изводљиво, органи јавне власти могу желети да одрже састанак са онима који су доставили коментаре да разговарају о коментарима и да објасне који аргументи ће бити узети у обзир, а који неће бити укључени и зашто неће. Треба водити записнике са састанака и учинити их доступним јавности.

К. Благовремено информисање и приступ одлуци (члан 6. став 9)

135. Правни оквир треба да садржи јасне обавезе надлежних органа јавне власти да:

- a. благовремено обавесте јавност о одлуци која је донета;
- b. благовремено обавесте јавност о приступу тексту одлуке, заједно са разлозима и разматрањима на којима се она заснива;
- c. припреме изјаву којом се резимирају разлози и образложења на којима се заснива одлука;
- d. чувају текст одлуке заједно са образложењем и разматрањима на којима се заснива на месту које је дугорочно доступно јавности.⁴⁵

136. Захтев из члана 6. став 9. да текст одлуке буде доступан јавности обухвата:

- a. одлуку која је донета;
- b. све измене одлуке услед накнадних поступака административног или судског преиспитивања;
- c. све услове који су укључени у одлуку или приложени уз њу;
- d. све анексе одлуке, ако их има.

137. Иако Конвенција оставља одређено дискреционо право онима који креирају важећи правни оквир у вези са избором „одговарајућих процедура“ за благовремено информисање јавности о одлуци, методе које се користе за обавештавање заинтересоване јавности према члану 6. став 2. такође могу да се користе овде, имајући у виду, међутим, да се према члану 6. став 9, право на информисање даје „јавности“, а не само „заинтересованој јавности“ (видети препоруке у вези са чланом 6. став 2, изнад)

⁴⁴ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2008/24 које се односи на праћење поштовања од стране Шпанија (ЕСЕ/МР.РР/С.1/2009/8/Add.1), став 100.

⁴⁵ Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/37 које се односи на праћење поштовања од стране Белорусије (ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.2), став 98.

138. Члан 6. став 9. не налаже да се текст саме одлуке објави у масовним медијима. Међутим, налаже да се јавност благовремено обавести о одлуци и како може да приступи тексту одлуке, као и о разлозима и образложењима на којима се заснива.⁴⁶ Приликом обавештавања јавности о одлуци и начину на који може да приступи њеном тексту, препоручује се коришћење масовних медија са најширом дистрибуцијом у заинтересованој јавности.

139. Кад је реч о томе где се може приступити коначној одлуци, добра пракса би била да се она учини доступном на свим локацијама где би јавност могла имати приступ да прегледа информације релевантне за доношење одлуке (видети одељак 92, изнад) Поред тога, коначна одлука треба да буде доступна у електронској форми, на пример, на истакнутом, јавно доступном и корисницима прилагођеном делу веб сајтова како носиоца пројекта тако и јавних органа.

140. Као добра пракса, одлука или линк до места где јој се може приступити преко интернета може се послати свим представницима јавности који су усмено или писмено учествовали у поступку учешћа јавности и навели своје контакт податке.

141. Сама чињеница да јавност може приступити одлуци о предложеној активности према члану 6. преко јавно доступне електронске базе података не испуњава захтев из члана 6. став 9. Конвенције ако јавност није благовремено и ефективно обавештена о тој чињеници.⁴⁷

142. Који год рок за обавештавање јавности о одлуци је одређен у националном законодавству, он треба да буде разуман имајући у виду релевантне временске оквире за покретање поступка преиспитивања према члану 9. став 2. Треба да постоји могућност да се поново покрене рок за покретање поступка преиспитивања ако представник заинтересоване јавности може доказати да није примио обавештење због пропуста органа јавне власти или због више силе.

143. Информацију о могућностима жалбе на одлуку треба доставити јавности заједно са одлуком.⁴⁸

L. Поновно разматрање и ажурирање оперативних услова за активност на коју се односи члан 6 (члан 6. став 10)

144. Када орган јавне власти поново разматра или ажурира оперативне услове за активност из члана 6. став 1, најпре треба да утврди да ли је примерено применити одредбе члана 6. ст. 2–9. Приликом тог утврђивања, на уму треба имати следеће:

а. природу и опсег активности, потенцијални утицај на животну средину и ниво јавног интереса;

б. циљеве Конвенције, препознајући да приступ информацијама и учешће јавности у доношењу одлука побољшавају квалитет и спровођење одлука, доприносе подизању нивоа јавне свести о питањима животне средине, дају могућност јавности да изрази своју забринутост, омогућавају органима јавне власти да узму у обзир ове разлоге за забринутост, унапређују одговорност и транспарентност у доношењу одлука и ојачавају јавну подршку одлукама о животnoj средини.⁴⁹

46 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2006/16 које се односи на праћење поштовања од стране Литваније (ЕЦЕ/МР.ПР/2008/5/Add.6), став 81.

47 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2004/8 које се односи на поштовање од стране Јерменије (ЕЦЕ/МР.ПР/С. 1/2006/2/Add. 1), став 31.

48 Архуска конвенција, члан 9. став 5; видети такође Смернице за практичну примену Конвенције из Еспоа (ЕЦЕ/МР.ЕИА/8) (изворна верзија), одељак 10.2, коначна одлука, стр. 25.

49 Видети налазе Одбора за праћење поштовања Конвенције у вези са саопштењем АССС/С/2009/41 које се односи на праћење поштовања од стране Словачке (ЕЦЕ/МР.ПР/2011/11/Add.3), став 56.

М. Учешће јавности у доношењу одлука у вези са генетички модификованим организмима (члан 6. став 11. и члан 6. бис)

145. Препоруке у вези са чланом 6 треба применити *mutatis mutandis* и по потреби на учешће јавности у доношењу одлука у вези са генетички модификованим организмима (ГМО) према члану 6. став 11. и члану 6. бис.⁵⁰

146. Како би се обезбедило ефективно учешће јавности, препоручује се као добра пракса да се одредбе члана 6. бис примењују не само на одлуке о томе да ли ће се дозволити намерно ослобађање у животну средину и стављање на тржиште ГМО, већ и, по потреби, на одлуке у вези са ограниченом употребом ГМО.⁵¹

147. Приликом израде и примене регулаторног оквира за олакшавање учешћа јавности у доношењу одлука у вези са ГМО, треба подсетити да изузеци наведени у Анексу I бис⁵² Конвенције нису обавезни и могу бити уграђени у регулаторни оквир или не, на основу дискреционог права.⁵³

148. Јавност може доставити коментаре, информације, анализе или мишљења за које сматра да су релевантни за предложено намерно ослобађање, укључујући и стављање на тржиште, на било који одговарајући начин.

149. Као добра пракса, да би се унапредили јавна свест и учешће јавности у вези са ГМО, поред јавних расправа или испитивања јавности, користе се и други механизми који омогућавају да се јавност саслуша, на пример, могу се узети у обзир, између осталог, дискусије за округлим столом, саветодавна тела која укључују представнике јавности, дијалози заинтересованих страна и грађанске пороте.

150. Треба обратити пажњу на то да се обезбеди да мере за подстицање учешћа јавности у доношењу одлука у вези са ГМО у контексту члана 6. став 11, и члана 6. бис буду у складу са релевантним елементима националног оквира за биолошку сигурност и даље спровођење члана 23. Картагенског протокола о биолошкој сигурности уз Конвенцију о биолошкој разноврсности.

⁵⁰ Напомена уредника: Члан 6. бис, из члана 11/1 о генетички модификованим организмима (измена о ГМО) (ECE/MP.PP/2005/2/Add.2, Анекс) није још на снази.

⁵¹ Смернице о приступу информацијама, учешћу јавности и приступу правди у вези са генетички модификованим организмима (MP.PP/2003/3), став 3.

⁵² Напомена уредника: слично томе, Анекс I бис, такође садржан у измени о ГМО, још није на снази.

⁵³ Видети Анекс I бис, став 2



Учешће јавности које се односи на планове, програме и политике (члан 7)¹

A. Општа питања	52
B. Планови и програми	52
C. Политике	53

¹ Бројне препоруке садржане у овом одељку заснивају се на добрим праксама утврђеним у следећој публикацији: Department of the Environment, Transport and the Regions, *Public Participation in Making Local Environmental Decisions: The Aarhus Convention Newcastle Workshop Good Practice Handbook* (London, Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000). Публикација је доступна на: <https://unece.org/DAM/env/pp/ecases/handbook.pdf>

А. Општа питања

151. Планови, програми и политике имају другачији карактер у односу на одлуке о конкретним активностима и то треба имати на уму приликом конципирања и спровођења одговарајућих поступака учешћа јавности. На пример:

- a. Представницима јавности би могло бити теже да схвате релевантност плана, програма или политике за њихов свакодневни живот. Стога би за органе јавне власти могло бити корисно да објасне његов практичан значај (нпр. кроз новинске чланке у којима се објашњавају утицаји плана након спровођења итд.);
- b. Може постојати више неизвесности приликом припреме планова, програма и политика него у доношењу захтева за одређену активност, а може постојати и шири спектар алтернатива. Неизвесност треба пажљиво пренети јавности. Може постојати неколико фаза разматрања алтернатива, од којих би све имале користи од учешћа јавности;
- c. За планове, програме или политике већег обима, потенцијална „јавност“ може бити веома велика. Надлежни органи јавне власти ће стога можда морати пажљиво да размотре како најбоље да дођу до ње и да је ефективно укључе у доношење одлука;
- d. За друге планове, програме или политике (нпр. оне за рурална или морска подручја), обим јавности на коју се директно утиче може бити ограниченији, али потенцијалне импликације могу бити дугорочније, или може постојати посебна „будућа јавност“ (нпр. становници предложеног новог стамбеног насеља) коју треба размотрити.

152. С обзиром на посебан карактер планова, програма и политика истакнутих у претходном ставу, при доношењу одредби да јавност учествује у припреми планова и програма, треба применити препоруке из члана б. ст. 3, 4. и 8. *mutatis mutandis*, а остале препоруке треба применити на одговарајући начин. У погледу припреме политика, препоруке треба применити на одговарајући начин.

153. Препоруке за добру праксе у погледу учешћа јавности у стратешкој процени утицаја на животну средину¹ припремљене у складу са Протоколом о стратешкој процени утицаја на животну средину такође представљају корисну референцу када се предвиђа да јавност учествује у припреми планова, програма и политика.

В. Планови и програми

154. Иако Конвенција не дефинише „планове и програме“, препоручује се широко тумачење које покрива све врсте стратешких одлука:

- a. које су регулисане законима и другим прописима;
- b. које орган припрема и/или усваја или које орган припрема за усвајање, кроз формалну процедуру, од стране парламента или владе;
- c. које обезбеђују организован и координисан систем који:
 - i. утврђује, често на обавезујући начин, оквир за одређене категорије посебних активности;
 - ii. Обично није довољан да се било која посебна активност предузме без појединачне одлуке о дозволи.

155. Следеће врсте планова и програма могу се сматрати онима „који се односе на животну средину“:

- a. они који „могу имати значајан утицај на животну средину“ и захтевају СПУЖС, на пример, програми управљања водама, планови урбанистичког развоја, регионални и локални планови управљања отпадом, националне енергетске стратегије и планови;
- b. они који „могу имати значајан утицај на животну средину“, али не захтевају СПУЖС, на пример, они које не утврђују оквир за сагласност за извођење пројекта, као што су програми подстицаја;

¹ ECE/MP.EIA/SEA/2014/2, доступно на: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MP.EIA.SEA.2014.2_e.pdf

- c. они који „могу утицати на животну средину“, али утицај није „значајан“, на пример, они који одређују коришћење малих површина;
- d. они који су намењени да помогну у заштити животне средине, на пример, националне стратегије биолошке сигурности, планови управљања ваздухом, планови очувања природе, планови за хитно деловање за опасне активности/инсталације или програми против смога;
- e. финансијски планови који утичу на животну средину.

C. Политике

156. Иако Конвенција не дефинише „политике“, препоручује се широко тумачење, које обухвата сваку стратешку одлуку осим плана или програма:

- a. коју орган припрема и/или усваја или коју орган припрема за усвајање, кроз формалну процедуру;
- b. која може или не мора бити регулисана законима и другим прописима;
- c. која не утврђује на обавезујући начин оквир за одређене категорије посебних активности (на пример, развојне пројекте);
- d. која обично није довољна да се било која посебна активност предузме без појединачне одлуке о дозволи.

Конципирање поступка учешћа јавности

157. С обзиром на то да Конвенција оставља значајно дискреционо право у вези са креирањем поступка учешћа јавности према члану 7, фаза конципирања је веома важна. Да би се обезбедио транспарентан и правичан оквир током целе процедуре, од самог почетка може бити од помоћи постојање јасне стратегије за учешће јавности.

158. Поступак учешћа јавности треба да буде развијен тако да одговара не само природи плана, програма или, у мери у којој је то потребно, политици која се припрема, већ и да одговара локалним условима. Оно што добро функционише у једној области можда неће добро функционисати у другој.

159. Добра пракса значи бити флексибилан и респонзиван у односу на јавност. Током поступка учешћа јавности, надлежни орган може желети да процени колико добро поступак функционише и да га ревидира ако је потребно.

Учешће јавности у раној фази

160. Органи јавне власти треба да имају на уму да је учешће јавности бесмислено ако су одлуке већ донете – званично или незванично. Јавност треба најкасније да буде укључена када се разради нацрт плана, програма или, у мери у којој је то потребно, политике. Међутим, у пракси је ово често прекасно за ефективно учешће, јер:

- a. многе мање одлуке су до тада већ донете;
- b. до тада постоји значајан временски притисак и могуће су само мање промене;
- c. аутори нацрта плана, програма или политике често су убеђени да су већ пронашли најбоље решење и нису више флексибилни или отворени да прихвате нове идеје.

161. Имајући у виду наведено, препоручује се укључивање јавности што је раније могуће и наставак укључивања јавности током процеса доношења одлука. Укључивање јавности у раној фази може помоћи органима власти да развију бољи предлог од почетка и довести до бољег јавног прихватања коначног производа.

Нулта опција

162. Планови и програми су често прва фаза у вишестепеном процесу доношења одлука. Стога је важно размотрити и проценити широк спектар различитих сценарија и алтернатива осим политичких пожељних опција, укључујући и нулту опцију (види одељак 16 изнад). Ако се то не деси у овој фази, органу јавне власти ће можда бити тешко да у каснијој фази вишестепеног доношења одлука покаже да је јавност заиста била у могућности да учествује када су све опције биле отворене.²

Идентификовање јавности која може учествовати

163. Поступак учешћа јавности треба да буде отворен како би се омогућило да учествују сви на које ова одлука утиче или су заинтересовани за њу.

164. Међутим, једноставно конципирање поступка тако да може да учествује свако ко жели можда неће бити довољно. Препоручује се да се широк спектар интересних група идентификује и подстакне да учествују у процесу. На пример, у зависности од природе плана, програма или, по потреби, политике, као и њиховог географског опсега, поред представника јавности уопште, може бити важно позвати представнике, између осталог, неких или свих од следећих група да учествују:

- a. групе грађана;
- b. организације станара;
- c. пословне и индустријске организације;
- d. организације пољопривредника;
- e. верске заједнице и верске групе;
- f. универзитете и истраживачке институције;
- g. НВО које су заинтересоване за заштиту животне средине, заштиту наслеђа, социјалну добробит итд.;
- h. удружења корисника (на пример, удружење корисника вода);
- i. туристичке и спортске организације;

165. Такође је важно укључити обичне представнике јавности и, као добру праксу, активно подстицати на учествовање све људе и организације на које може утицати одлука или који су заинтересовани за одлуку.

166. Као добра пракса, може се успоставити механизам који ће омогућити представницима јавности да се региструју унапред како би били обавештени о припреми планова, програма или, у мери у којој је то примерено, политика које се односе на животну средину за одређене географске регионе или у вези са одређеним темама. Списак представника јавности који су се регистровали за такво обавештавање треба редовно ажурирати.

167. У мери у којој је то изводљиво, доносиоци одлука и други релевантни службеници треба да буду лично укључени у поступак учешћа јавности. Учешће службеника је обично веома важно јер омогућава јавности да види да орган јавне власти вреднује и схвата допринос јавности, а истовремено помаже службеницима да имају осећај да активније учествују у поступку учешћа јавности. Међутим, они треба да буду свесни сопственог потенцијала да утичу на процес и да не злоупотребљавају свој положај вршећи неприкладан притисак на представнике јавности који желе да изразе своје мишљење, изнесу ставове или разлоге за забринутост или пруже информације.

Модалитети за учешће јавности

168. Модалитети за учешће јавности треба да буду осмишљени тако да обезбеде ефективно учешће јавности с обзиром на:

- a. одређени план, програм или, у мери у којој је то примерено, политику која је у питању, укључујући предмет, географску примену, предвиђено трајање, обим и сложеност;

² Архуска конвенција, члан 6. став 4.

b. обим и карактеристике јавности за коју се очекује да би могла желети да учествује.

169. Често је корисно користити комбинацију метода како би се помогло јавности да стекне дубље разумевање проблематике и да ефективно учествује, имајући на уму то да:

a. само ако јавност у великој мери разуме проблематику, моћи ће да увиди како предложени план, програм или политика може утицати на њу у будућности и на тај начин доћи до утемељеног мишљења о томе каква треба да буде предложена одлука;

b. расправа са другим представницима јавности и службеницима органа јавне власти често може помоћи јавности да стекне дубље разумевање проблематике;

c. најбољи резултати се често могу постићи коришћењем интерактивних метода учешћа, на пример, јавних расправа, јавних дискусија, дебата или семинара.

170. Који год модалитети за учешће јавности се одаберу, јавности треба да буде јасно:

a. које информације су доступне, где им се може приступити и који су им извори;

b. како може доставити коментаре;

c. како ће се поступати са коментарима.

Утврђивање рокова за учешће јавности

171. Приликом утврђивања рокова за различите фазе поступка учешћа јавности, треба имати на уму да планове, програме и, у мери у којој је то примерено, политике, за разлику од одлука на које се односи члан 6. Конвенције, припремају органи јавне власти искључиво у јавном интересу и стога обезбеђивање довољних рокова за јавност да се припреми и ефективно учествује може бити важније од других фактора.

172. Рокови треба да буду утврђени имајући на уму и:

a. методе које ће се користити за информисање јавности и стављање потребних информација на располагање, као и предложене модалитете за учешће јавности;

b. природу плана, програма или, у мери у којој је то примерено, политике, нарочити њихову географска примену, предвиђено трајање и сложеност;

c. обим и карактеристике јавности која може желети да учествује; Како би се обезбедило да орган јавне власти има довољно времена да правилно размотри све коментаре примљене од јавности, број представника јавности за које се очекује да учествују треба да буде важан фактор приликом одређивања временских оквира.

173. Без обзира на рок утврђен на почетку поступка, добра је пракса:

a. бити флексибилан и дозволити више времена ако постане јасно да је то јавности потребно да би ефективно учествовала;

b. обавестити јавност сваки пут када дође до значајног кашњења у поступку, укључујући и доношење саме одлуке.

Пружање неопходних информација

174. Постоје три главне врсте информација које је неопходно пружити јавности током поступка доношења одлука према члану 7:

a. информације о поступку доношења одлука, укључујући све опције за учешће јавности;

b. информације о предложеном плану или програму или, у мери у којој је то примерено, политици, укључујући приступ нацртима текстова и економским анализама, анализама трошкова и користи и другим анализама на којима се заснива план, програм или политика;

с. информације о могућим утицајима предложеног плана или програма, укључујући анализе кроз које су ти утицаји процењени.³

175. информације о потенцијалним утицајима предложеног плана, програма и политике, у мери у којој је то примерено, политикама, могу обухватати информације о:

- а. правним последицама, на пример, у вези са имовинским правима;
- б. социјалном утицају, на пример, повећању популације у одређеном географском подручју;
- с. економском утицају, на пример, изгледима за повећање запослености;
- д. утицајима на животну средину и свим предложеним мерама за ублажавање;

за сваку од различитих опција које се разматрају. У оној мери у којој су у поседу надлежног органа јавне власти, наведене информације треба да буду доступне јавности на равноправној основи за све опције које се разматрају, а не само оне које фаворизују доносиоци одлука, како би се основа за коначну одлуку могла оправдати на основу ваљаног поређења различитих опција.

176. Имајући у виду да су добре информације од виталног значаја за јавност да ефективно учествује, власти ће можда желети да воде рачуна о томе да информације које пружају буду:

- а. лако разумљиве и доступне. Препоручени начин да се дуги или сложени документи учине лакшим за разумевање јавности јесте да се обезбеди сажетак без техничких података;
- б. истините, објективне, уравнотежене и транспарентне у погледу извора;
- с. прилагођене одређеном предложеном плану, програму или политици, као и јавности која може бити заинтересована да учествује у доношењу одлука у вези са тим.

177. Једна од могућих пракси може бити тражење информација од јавности о томе како најбоље да се обезбеде потребне информације, на пример, коришћењем фокус група да се сазна колико јавност већ зна о предмету.

Узимање у обзир коментара

178. Планови и програми су често прва фаза у вишестепеном процесу доношења одлука. Стога је важно да резултати учешћа јавности буду добро забележени и документовани како би се касније могли користити као референца у процесу доношења одлука.

179. Иако сви ставови изражени у коментарима не морају нужно бити прихваћени, како би се сви коментари достављени на одговарајући начин узели у обзир и како би се доказало да је то урађено, органи јавне власти могу желети да користе различите методе, укључујући припрему табеле са детаљима о сваком коментару и начину на који се поступало. У таквој табели коментари би могли бити груписани у кластере који се односе на одређена питања и објашњавају како се са њима поступа, или би се за сваки коментар могао дати одговор у писаном облику.

180. Узимање у обзир коментара као резултат може имати:

- а. измену плана, програма или политике с обзиром на коментаре јавности;
- б. предузимање додатних мера, на пример, за ублажавање или праћење потенцијалних штетних утицаја;
- с. одабир алтернативне опције на основу информација од јавности и дијалога са јавношћу;
- д. потпуно напуштање идеје усвајања плана, програма или политике.

181. Користан начин да се покаже да су резултати учешћа јавности узети у обзир колико год је могуће је достављање изјаве приложене уз сваки нацрт у којој се сумирају тачке из нацрта на које су резултати учешћа јавности утицали и у чему се тај утицај огледа. Таква изјава може се приложити уз нацрте који се подносе у свакој фази поступка припреме плана, програма или политике. У системима који користе процену утицаја прописа, таква изјава може бити део извештаја о процени утицаја.

³ Архуска конвенција, члан 2. став 3. тачка б).

Праћење и преглед поступка учешћа јавности

182. Имајући у виду да би укључивање јавности након усвајања плана, програма или политике могло допринети његовом бољем спровођењу, као добра пракса, сваки преглед спровођења може укључивати могућност да јавност учествује, барем давањем коментара.

183. Као добра пракса, након усвајања плана, програма или политике, може бити од помоћи да се преиспита колико је био успешан поступак учешћа јавности, на пример, консултовањем са јавношћу или наручивањем истраживања које ће испитати следећа питања:

- a. Да ли је цела погођена јавност сазнала да се припрема план, програм или политика?
- b. Да ли су могли да учествују?
- c. Да ли сматрају да су њихови коментари узети у обзир?
- d. Да ли разумеју разлоге доносилаца одлука за усвајање усвојеног плана, програма или политике?





**Учешће јавности током
припреме извршних прописа и
закона (члан 8)**

184. Ако национално право или управна пракса не предвиђају учешће јавности у припреми свих извршних прописа и закона у целини, препоручује се да се успоставе механизам или критеријуми за процену да ли предложени извршни пропис или закон може имати значајан утицај на животну средину, и самим тим спада у област примене члана 8. Конвенције.

185. Приликом одређивања одговарајућих фаза поступка у којима ће се обезбедити могућности за учешће јавности, препоручује се да се у обзир узму следећа разматрања:

- a. како подстицати учешће јавности у раној фази када су све опције још увек отворене;
 - b. како подстицати ефективно учешће јавности;
- и при томе такође имати на уму врсту извршног прописа / закона о којем је реч, његово правно дејство и предмет.

186. Најефективније учешће јавности је када је јавности омогућено да изнесе своје ставове у свакој од главних фаза припреме предложених извршних прописа или закона, између осталог:

- a. у раној фази, када се први пут говори о потреби да се регулише одређено питање;
- b. након припреме сваког концепта нацрта предложене регулаторне мере (укључујући могуће алтернативе);
- c. након припреме иницијалног нацрта предложених извршних прописа или закона;
- d. након припреме сваког накнадног нацрта.



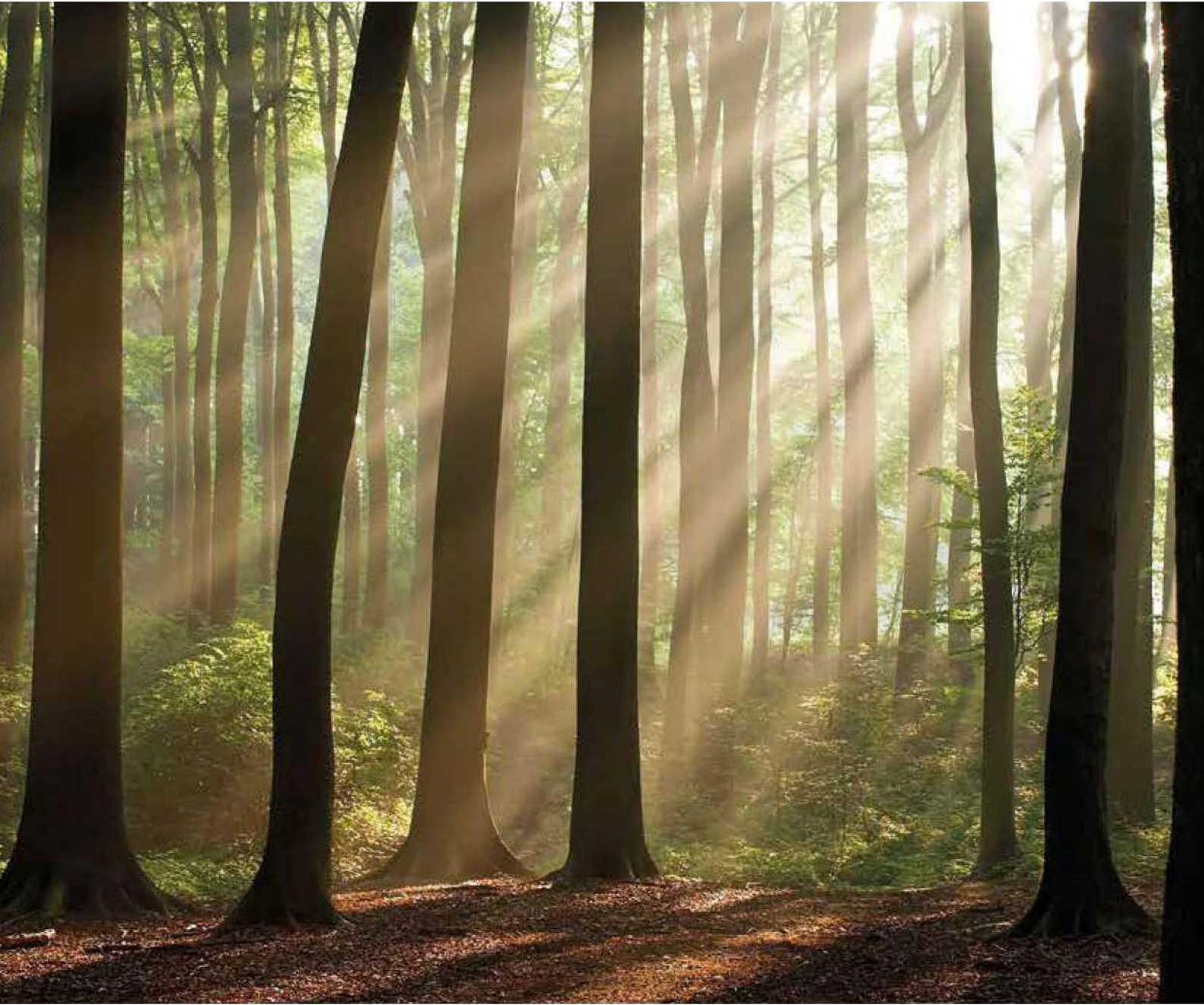
187. Да би јавност ефективно учествовала, осим самог нацрта извршног прописа или закона, препоручује се да јавност има приступ другим релевантним информацијама, на пример, информацијама о:

- a. поступку израде прописа и могућности јавности да учествује у том поступку;
- b. разлозима због којих законодавци сматрају да је потребно регулисати одређено питање;
- c. алтернативним мерама које би се могле предузети да се остваре постављени циљеви;
- d. ограничењима за законодавце или захтевима које законодавци морају испунити у нацрту прописа (нпр. обавезе из међународног права).

188. Ако се јавности омогући да директно коментарише, то може укључивати могућност да своје ставове достави у писаном облику или помоћу интерактивнијих метода учешћа, као што су јавне расправе, јавне дискусије, дебате или семинари.

189. Ако се јавности омогући да коментарише преко представничких саветодавних тела, особе које представљају јавност у тим телима треба да буду изабране у транспарентном, демократском и репрезентативном поступку који обезбеђује да оне буду одговорне пред својим бирачима и потпуно транспарентне у односу на бираче које представљају. Лицима која имају директан финансијски интерес у могућем исходу доношења одлука не треба дозволити да имају такву улогу.

190. Користан начин да се покаже да су резултати учешћа јавности узети у обзир колико год је могуће је достављање изјаве приложене уз сваки нацрт у којој се сумирају тачке из нацрта на које су резултати учешћа јавности утицали и у чему се тај утицај огледа. Таква изјава може се приложити уз нацрте који се подносе у свакој фази поступка припреме нацрта извршних прописа или закона. У системима који користе процену утицаја прописа, таква изјава може бити део извештаја о процени утицаја.



Анекс

Делегирање задатака у поступку учешћа јавности

Док ће укупна одговорност за сваку фазу поступка учешћа јавности увек бити на органу јавне власти који је надлежан да донесе одлуку, тај орган може тражити да делегира одређене административне задатке у вези са поступком другим органима, нпр. органу јавне власти који је ближи локацији предложене активности, независном субјекту специјализованом за учешће јавности или носиоцу пројекта. Табела дата на следећој страни појашњава који се задаци могу, а који не могу делегирати таквим телима у складу са Конвенцијом.

Који се задаци у поступку учешћа јавности који могу делегирати другом органу јавне власти, независном субјекту специјализованом за учешће јавности или носиоцу пројекта

Задатак	Може ли орган јавне власти делегирати задатак другом органу јавне власти? (нпр. органу који је најближи локацији предложене активности или, у случају активности са потенцијалним утицајима изван територијалне надлежности надлежног органа, органу јавне власти чија територијална надлежност обухвата потенцијално погођена подручја)	
Осмислити општу форму поступка учешћа јавности, укључујући његов целокупан временски оквир.	Не	
Осмислити посебне фазе, укључујући рокове за њих.	Да	
Идентификовати заинтересовану јавност	Да	
Припремити и спровести обавештавање јавности	Да	
Омогућити јавности приступ свим релевантним информацијама.	Не*	То мора учинити сам надлежни орган јавне власти, али паралелно с њим то може учинити и неки други субјект.
Примити писане коментаре јавности	Да	
Организовати јавну расправу, укључујући обавештавање заинтересоване јавности о датуму и месту одржавања расправе и организовању места одржавања.	Да	
Водити јавну расправу.	Да	
Прикупити и, по потреби, резимирати све пристигле писане и усмене коментаре јавности.	Да	Надлежни орган треба да има приступ свим оригиналним коментарима.
Разматрати све пристигле писане и усмене коментаре јавности.	Да	
У одлуци узети у обзир пристигле коментаре јавности.	Не	Међутим, од другог органа јавне власти може се захтевати да размотри коментаре и да предлоге како би се они могли узети у обзир у одлуци.
Донети одлуку и припремити образложења и разматрања на којима се она заснива.	Не	
Информисати јавност о одлуци, како јој се може приступити и како се на њу може уложити жалба.	Да	
Учинити одлуку доступном јавности, заједно са образложењима и разматрањима на којима се заснива.	Не*	То мора учинити сам надлежни орган јавне власти, али паралелно с њим то може учинити и неки други орган.

* Кад је реч о задацима са звездицом, орган јавне власти мора да извршава ове задатке, али и други субјект то може радити паралелно с њим.

Може ли надлежни орган јавне власти делегирати задатак субјекту који је независан од носиоца пројекта који је специјализован за учешће јавности?		Може ли орган јавне власти делегирати задатак носиоцу пројекта?	
Не		Не	
Да		Не	
Да		Не	Међутим, од носиоца пројекта се може тражити да помогне органу јавне власти у идентификовању заинтересоване јавности пружањем одређених информација, нпр. о потенцијалним утицајима пројекта или појединостима о лицима која живе или поседују непокретности у границама домета тих утицаја.
Да		Да	По налогу и под надзором органа јавне власти.
Не*	То мора учинити сам орган јавне власти, али паралелно с њим то може учинити и независни субјект.	Не*	Јавности се мора омогућити да приступи свим информацијама које су релевантне за доношење одлука непосредно у просторијама надлежног органа јавне власти. Паралелно, од носиоца пројекта се може захтевати да обезбеди приступ информацијама релевантним за доношење одлука које је он пружио.
Да		Не	
Да		Да	По налогу и под надзором органа јавне власти.
Да		Не	
Да	Надлежни орган треба да има приступ свим оригиналним коментарима.	Не	Све коментаре треба доставити непосредно надлежном органу.
Да		Не	
Не	Међутим, од независног субјекта специјализованог за учешће јавности може се захтевати да размотри коментаре и да предлоге како би се они могли узети у обзир у одлуци.	Не	
Не		Не	
Да		Не	
Не*	То мора учинити сам орган јавне власти, али паралелно с њим то може учинити и независни субјект.	Не*	То мора учинити сам орган јавне власти, али паралелно с њим то може учинити и носилац пројекта.

