

# **ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА**

Београд, 2023.

## ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

### Издавач:

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији

### За издавача:

Милан Мариновић

### Ауторка:

Славољупка Павловић

### Уредница:

Мирјана Николић

### Лекторка:

Мирјана Лекић, Академија OXFORD-Agent

### Штампа:

Јовшић Принтинг Центар доо

### Тираж:

200 примерака

### ISBN:

978-86-901034-9-2



**ПОВЕРЕНИК**  
ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ  
ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА  
И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА  
О ЛИЧНОСТИ



Organizacija za evropsku  
bezbednost i saradnju  
**Misija u Srbiji**

---

*Напомена: Ставови изречени у књизи припадају искључиво аутору и његовим сарадницима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а у Србији.*

*Сви појмови који су у публикацији употребљени у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на која се односе.*

# Садржај:

Уводна реч повереника .....	8
ПРЕДГОВОР .....	10
<b>1. ЗНАЧАЈ ЕКОЛОШКИХ ИНФОРМАЦИЈА .....</b>	<b>12</b>
<b>2. НАЧИН ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА .....</b>	<b>15</b>
2.1. Извори права .....	15
2.2. Активно информисање јавности .....	16
2.3. Пасивно информисање јавности .....	23
2.4. Однос Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и прописа који уређују заштиту животне средине .....	23
<b>3. ПОЈАМ ЕКОЛОШКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ .....</b>	<b>25</b>
3.1. Појам информације од јавног значаја .....	25
3.2. Еколошка информација у ужем смислу .....	27
3.1. Еколошка информација у ширем смислу .....	27
<b>4. КОМЕ СЕ МОЖЕ ПОДНЕТИ ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА .....</b>	<b>29</b>
4.1. Круг обвезника .....	29
4.2. Значај проширења круга органа јавне власти по новом закону за приступ еколошким информацијама .....	30
<b>5. ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА ЗА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА .....</b>	<b>33</b>
5.1. Обавезни елементи захтева .....	33
5.2. Садржина права на приступ информацијама .....	35
<b>6. ПОСТУПАЊЕ ПО ЗАХТЕВУ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА .....</b>	<b>36</b>
6.1. Уредност захтева .....	36
6.2. Јавно доступне информације .....	37

6.3. Рок од 48 сати за поступање по захтеву .....	38
6.4. Удовољавање захтеву .....	41
6.5. Одбијање захтева .....	42
<b>7. ОГРАНИЧЕЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА .....</b>	<b>43</b>
7.1. Уводна разматрања .....	43
7.2. Тест јавног интереса .....	44
7.3. Може ли се ускратити приступ еколошким информацијама у ужем смислу .....	46
7.4. Појам јавног интереса .....	47
7.5. Формалноправни и материјалноправни услови за ограничење права на приступ информацијама .....	49
7.6. Фактори од значаја приликом спровођења теста јавног интереса .....	53
7.7. Фактори ирелевантни за примену теста јавног интереса .....	54
7.8. Студија случаја .....	56
7.9. Примери из праксе повереника .....	59
<b>8. ОДГОВОРНОСТ ЗА УСКРАЂИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА .....</b>	<b>63</b>
8.1. Прекршајна одговорност .....	63
8.2. Кривична одговорност .....	66
<b>9. ПОСТУПАЊЕ ПОВЕРЕНИКА ПО ЖАЛБАМА У ВЕЗИ СА ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА .....</b>	<b>67</b>
9.1. Статистички подаци за 2018. годину .....	67
9.2. Статистички подаци за 2019. годину .....	68
9.3. Статистички подаци за 2020. годину .....	70
9.4. Статистички подаци за 2021. годину .....	71
9.5. Статистички подаци за 2022. годину .....	73
9.6. Статистички подаци за период од 1. 1. 2023. до 31. 3. 2023. године .....	75
9.7. Анализа статистичких података .....	77
<b>10. ЕКОЛОШКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА .....</b>	<b>79</b>

11. АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА .....	83
11.1. Опште напомене .....	83
11.2. Циљеви и вредности Архуске конвенције .....	84
11.3. Опште обавезе уговорних страна .....	86
11.4. Стубови Архуске конвенције .....	88
11.4.1. Доступност еколошких информација .....	88
11.4.2. Учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину .....	92
11.4.3. Правна заштита у вези с питањима животне средине .....	93
12. ПРЕПРЕКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА ...	94
13. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРЕПРЕКА .....	96
14. ЗАКЉУЧАК .....	98
СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И ПРАВНИХ ИЗВОРА .....	100
15. ТЕКСТ АРХУСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ .....	105

## Уводна реч повереника

Неспорна чињеница, коју потврђују и статистички подаци наведени у овој публикацији, да број захтева и, следствено томе, број жалби које се односе на приступ еколошким информацијама континуирано и убрзано расте говори у прилог чињеници да и свест грађана исто тако расте, и то како у односу на значај заштите животне средине, у најширем смислу речи, а у вези с тим на значај информација које се тичу животне средине и њене заштите, тако и у односу на значај повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и његову изузетно важну улогу у остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, а посебно права на доступност еколошких информација. Иако приказане бројке, као и сваки статистички податак, могу да се тумаче на различите начине, у зависности од угла посматрања, оне ипак охрабрују, пре свега зато што указују на појачано интересовање грађана за ову тему од пресудног значаја за будућност наше планете и опстанак живота на њој. И управо због наведеног, значај публикација које се баве овом темом јесте немерљив. Нажалост, још увек не могу рећи да смо сви ми заједно, који смо то у могућности, учинили довољно како бисмо закључили да је свест јавности о значају ове теме на задовољавајућем нивоу и да је грађанима пружено довољно информација како би њихова потреба за познавањем стања животне средине и могућност њиховог активног учешћа у планирању и реализацији планова у погледу заштите животне средине била задовољена. Међутим, са изразитом поузданошћу могу рећи да је ова публикација један изузетно вредан документ што у мери у којој се буде користио и тумачио на прави начин има капацитет да допринесе не само сагледавању тренутног стања у области значаја и доступности еколошких информација у актуелном тренутку већ и указивању на пут којим треба ићи ка побољшању тог стања у будућем периоду. Упркос наизглед обимном тексту, морам констатовати да сам је прочитао у једном даху, чему је допринео једноставан и разумљив и више него довољно стручан стил писања, приступачан сваком читаоцу који буде имао срећу да дође у посед ове публикације и прочита је. Она представља прави водич кроз област еколошких информација, почев од самог појма које се све информације сматрају еколошким, преко начина остваривања права на приступ тим информацијама и улоге повереника у том процесу па све до одговорности за ускраћивање еколошких информација и пресуда Европског суда за људска права релевантних за остварење и заштиту овог значајног људског права. Ипак,

морам нагласити да ништа мање од постигнутог нисам ни очекивао знајући да је аутор ове публикације Славољупка Павловић, особа која се протекли низ година највише бавила правом на приступ информацијама од јавног значаја, а посебно на приступ еколошким информацијама и која свакако спада у најужи круг особа које се баве темом заштите животне средине у Републици Србији на изузетно стручан и посвећен начин.

Из свих наведених, али и других важних разлога, поштовани имаоче ове публикације, топло ти препоручујем да је не само прочиташ већ и користиш ради унапређења свог знања, али и знања и информисања других грађана (чланова твоје породице, колега и пријатеља) како би свест о потреби заштите животне средине и о значају располагања еколошким информацијама била на толико високом нивоу да обезбеди мирну будућност за нашу планету и сав живи свет на њој.

Повереник  
Милан Мариновић

## ПРЕДГОВОР

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја постоји у правном систему Републике Србије већ скоро двадесет година. Упркос томе, стиче се утисак да запослени у органима јавне власти и даље нису довољно свесни зашто је он значајан за грађење демократског, отвореног и транспарентног друштва и на којим вредностима почива. То последично доводи и до отежаног и успореног остваривања тог права. Разлози томе су многобројни. Обавезе које запослени у органима јавне власти имају по овом закону (поступање по захтевима за приступ информацијама, израда и редовно ажурирање информатора о раду, израда годишњих извештаја и сл.) нису једини послови и обавезе које имају на својим радним местима, већ су им то најчешће придодати послови. Због тога запослени веома често ове послове сматрају једном бирократском обавезом и не виде смисао у томе. Осим тога, запослени нису довољно и/или адекватно обучени како да испуне своје обавезе и како да поступају по захтевима за приступ информацијама. Веома често овлашћена лица за поступање по захтевима нису правници, а добро познавање не само Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја већ и Закона о општем управном поступку од виталног је значаја за брзо и ефикасно остваривање права на приступ информацијама. Ради сагледавања целокупне слике, ваља указати и на то да је у последње три године дошло до знатног пораста случајева злоупотребе права на приступ информацијама од јавног значаја. Све то скупа доводи до огромног отпора запослених у органима власти према правима прописаним тим законом. То за директну последицу има отежано остваривање тог права, које је у великом броју случајева немогуће остварити без интервенције повереника. Поменути отпор има посебну тежину када је реч о приступу еколошким информацијама и информацијама о јавном здрављу. Путем приступа овим информацијама штите се највиталнији јавни интереси и најважније вредности у једном друштву, као што су живот и здравље људи, унапређење и заштита животне средине. А управо су у тој области посебно изражени проблеми који се тичу ћутања органа јавне власти, неизвршења одлука повереника, непостојања свести о значају тих информација и сл.

Стога смо се одлучили да путем ове публикације приближимо запосленима у органима јавне власти како да што брже и што лакше испуне своје обавезе у погледу омогућавања приступа еколошким информацијама које су у њиховом поседу, али и да им истовремено



помогнемо да разумеју зашто су те информације толико важне и зашто имају посебан статус у нашем правном систему. Настојали смо да користимо што једноставнији језик и пластичне примере из праксе, јер је намера била да ова публикација, пре свега, буде практична помоћ у раду запосленима у органима јавне власти.

Такође смо настојали да детектујемо кључне препреке у поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама и да дамо препоруке како би се проблеми могли решити.

Последњи циљ који смо настојали постићи јесте да помогнемо грађанима и јавности у томе како да остваре своја права, пре свега како да поднесу уредан захтев за приступ информацијама, који садржи све елементе да би се по њему могло поступати, пошто и то скраћује време потребно за остваривање права на приступ еколошким информацијама.

На крају крајева, настојали смо да све време имамо на уму и радимо на овој публикацији с пуном свешћу да свако од нас, без изузетка, има своју улогу и обавезу у очувању животне средине за генерације које долазе после нас.

Славољупка Павловић

# 1. ЗНАЧАЈ ЕКОЛОШКИХ ИНФОРМАЦИЈА

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја јесте једно од основних људских права, загарантовано Уставом Републике Србије.<sup>1</sup> Ово право произилази из слободе изражавања и чини њен саставни део. Чланом 10. Европске конвенције о људским правима зајемчено је да свако има право на слободу изражавања, те да то право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе.<sup>2</sup> У пракси Европског суда за људска права, право на приступ информацијама од јавног значаја постало је саставни део слободе изражавања.<sup>3</sup>

У сржи права на слободан приступ информацијама од јавног значаја лежи идеја да грађани, који на слободним и демократским изборима (парламентарним, председничким и локалним) поверавају одређеним лицима и групама да у њихово име и за њихов рачун врше власт, истовремено финансирајући вршење те власти преко пореза, акциза, такса и других дажбина, имају право да знају како органи јавне власти врше власт, како обављају послове из своје надлежности, како управљају јавном имовином, како располажу јавним новцем и сл. У том смислу, тачна, потпуна и правовремена информација представља „кисеоник демократије“<sup>4</sup>.

Без слободног приступа информацијама од јавног значаја нема отвореног и транспарентног друштва заснованог на владавини права. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја има веома важну улогу у превенцији корупције; важно је оруђе у раду истраживачких новинара и медија; помаже грађанима да боље разумеју како функционишу

---

1 Чл. 51. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006. и 115/2021).

2 Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу с Протоколом број 11, Протокола уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005 – испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010. и 10/2015).

3 Види пресуду Европског суда за људска права *Tarasag A Szabadsagjogokert* против Мађарске (представка бр. 37374/05) од 14. 4. 2009. године, параграф 27, доступно на <http://skr.rs/z8yy>, страници приступљено 27. 4. 2023.

4 Миленковић, Дејан. „Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“. Београд (2010):20.

органи јавне власти и како доносе одлуке; омогућава учешће јавности у одлукама које доносе органи јавне власти; помаже грађанима да своје понашање и одлуке усклађују и доносе у складу са званичним информацијама које добијају од органа јавне власти и др. Приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти омогућава се ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења демократског поретка и отвореног друштва.<sup>5</sup> Из овог произилази да је приступ информацијама од јавног интереса дефинисан као један важан јавни интерес.

Све што је до сада речено за информације од јавног значаја важи и за еколошке информације, које су посебна врста информација од јавног значаја, а које због свог значаја имају посебно место у нашем правном поретку. Поред опште уставне гаранције да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештен о питањима од јавног значаја и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења<sup>6</sup>, Уставом Републике Србије посебно се јемчи приступ еколошким информацијама.

Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.<sup>7</sup> Из овако формулисане уставне норме јасно произилази идеја уставотворца да права на здраву животну средину нема без одговарајућих процесних права, међу којима је право на приступ еколошким информацијама посебно важно. То право представља и први стуб Архуске конвенције, коју је Република Србија ратификовала 31. 7. 2009. године.<sup>8</sup> Осим што је правовремен приступ тачним и потпуним расположивим еколошким информацијама претпоставка за учешће јавности у доношењу одлука које су од значаја за одржање здраве животне средине, те информације имају и практичан значај за свакодневни живот грађана. Примера ради, ако је у неким данима ваздух прекомерно загађен, грађани се могу суздржати од изласка на трчање, отварања прозора, извођења деце у парк и сл.

---

5 Чл. 1. ст. 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21).

6 Чл. 51. Устава.

7 Чл. 74. ст. 1. Устава.

8 Информације о уговорним странама Архуске конвенције доступне на <http://skrr.rs/z8yH>, страници приступљено 28. 4. 2022. године; види и Закон о потврђивању конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 38/2009).

Један од разлога посебног значаја доступности еколошких информација лежи у чињеници што су оне уско повезане са заштитом и квалитетом јавног здравља. Од одговора на питања како се управља отпадом, какав је квалитет ваздуха или пијаће воде, да ли постоји прекорачење граничних вредности буке и др. директно зависи здравље појединца, јер је извесно реч о факторима који утичу на здравље људи, односно на стање животне средине.

Због тога је законодавац прописао да се одређеним еколошким информацијама, које се односе на угрожавање, односно заштиту животне средине, приступ никада не може ускратити; по захтеву за приступ тим информацијама мора се поступити у року од 48 сати од пријема захтева, о чему ће касније бити више речи.

Осим тога, какав се значај даје праву на приступ еколошким информацијама у нашем правном систему огледа се и у чињеници да је кривичним законодавством санкционисано само ускраћивање приступа одређеним еколошким информацијама, а не и другим информацијама од јавног значаја.<sup>9</sup>

Не треба занемарити ни чињеницу да боља доступност еколошких информација доприноси свесности јавности о питањима животне средине, а како то, између осталог, стоји у преамбули Архуске конвенције, односно доприноси развоју еколошке свести, чиме појединац „постаје активан чинилац колективних дешавања, који у тим процесима не учествује само механички, јер се то тако мора, већ учествује с развијеном свешћу о томе да његови поступци и активности могу допринети заштити животне средине и да се тиме обезбеђује егзистенција и за будуће генерације”<sup>10</sup>. Јачање свести о значају заштите животне средине обезбеђује се, између осталог, јавним информисањем.<sup>11</sup>

---

9 Кривично дело повреде права на информисање о стању животне средине, чл. 268. Кривичног законика („Сл. гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019).

10 Жигић, Александар. „Доступност информација о заштити животне средине”. Правни факултет Универзитета Унион у Београду. Докторска дисертација. (2019):70.

11 Закон о заштити животне средине, чл. 6.

# 2. НАЧИН ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

## 2.1. Извори права

Право на приступ еколошким информацијама зајемчено је и уређено већим бројем правних аката.

Пре свега, то право је зајемчено самим Уставом Републике Србије, као највишим правним актом у нашем правном поретку, у коме стоји да свако има право на благовремено и потпуно обавештавање о стању животне средине (чл. 74. Устава).

Начин и поступак остваривања тог права даље су детаљно регулисани у већем броју закона.

На првом месту ту истичемо Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, будући да је њиме прописана процедура поступања органа јавне власти по појединачном захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, али и установљен независни државни орган који штити то право, а то је повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, коме се може изјавити жалба у случају неоснованог или незаконитог ускраћивања права на приступ информацијама.

Норме којима се регулише приступ еколошким информацијама садржане су у свим законима који на општи начин уређују питања од значаја за заштиту животне средине (Закон о заштити животне средине; Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину; Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине), али и у законима који уређују посебне области животне средине (Закон о заштити ваздуха; Закон о заштити земљишта; Закон о управљању отпадом; Закон о заштити од буке у животној средини, Закон о водама и др.).

Република Србија је ратификовала Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине

(Архуска конвенција), као и Протокол о регистрима испуштања и преноса загађујућих материја уз конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине,<sup>12</sup> чиме су ови међународни уговори постали саставни део нашег правног поретка.

Из побројаних извора права види се да се право на приступ еколошким информацијама може остваривати као активно информисање или као пасивно информисање јавности.

## 2.2. Активно информисање јавности

Активно информисање јавности подразумева могућност, односно дужност органа јавне власти да и без посебно поднетог захтева за приступ информацијама од јавног значаја учини доступним јавности информације од јавног значаја.

Обавеза активног информисања јавности може бити прописана законом, као што примера ради постоји обавеза израде, објављивања и ажурирања информатора о раду.<sup>13</sup> Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС” бр. 105 од 8. 11. 2021), чија је примена започела 17. 2. 2022. године, афирмисан је принцип проактивне транспарентности као начин остваривања права на приступ информацијама (чл. 1. Закона). Информатор о раду органа власти објављује се путем јединственог информационог система информатора о раду који води и одржава повереник; у електронском и машински читљивом облику; ажурира се на 30 дана; шири је обим информација које се објављују и шири је круг органа који су обвезници израде информатора; пропуштање да се изради и ажурира информатор о раду представља прекршај за који одговара руководилац органа.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> „Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 8/2011.

<sup>13</sup> Чл. 39. и 40. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

<sup>14</sup> Павловић, Славољупка. Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 11, ур. С. Павловић. Београд (2022):162.

Институција повереника доследно подржава и подстиче напоре органа јавне власти да што већи број информација проактивно објављују. То је посебно корисно у ситуацијама када се захтеви за одређеним информацијама често понављају, а не постоји изричита законска обавеза да такве информације буду објављене. Користи од таквог поступања су што се тиме смањује број поднетих захтева за приступ, олакшава се рад лицима запосленим у органима јавне власти, а грађани брже и лакше долазе до потребних информација.

Када је реч о приступу еколошким информацијама, прописима којима су уређена питања од значаја за заштиту животне средине пред органе јавне власти стављене су одређене додатне обавезе (сакупљање и ажурирање информација о животној средини; успостављање обавезног протока информација према органима јавне власти у вези са активностима које могу имати значајан утицај на животну средину; обавештавање јавности о условима под којима су информације доступне, као и поступку добијања информација; чињење јавно доступним информација о животној средини из различитих база података; сачињавање и објављивање извештаја о стању животне средине; вођење регистара загађења и др.<sup>15</sup>), а оне имају за циљ да јавност буде активно информисана о стању животне средине.

У предмету *Веће источносасекског округа против информацијског повереника и др.*, Европски суд правде је први пут изнео став према дужности органа јавне власти која проистиче из права јавности да буде активно информисана. У том предмету се указало на то да органи јавне власти имају обавезу да воде, попуњавају и одржавају јавне регистре и друге врсте евиденција за чије су успостављање и одржавање надлежни. Јавности мора бити обезбеђен слободан приступ таквим регистрима, што је начин активног информисања јавности.<sup>16</sup>

Иако већина прописа којима се уређују питања заштите животне средине садрже одредбе којима је прописана обавеза активног информисања јавности, а што је претпоставка

---

15 Види чл. 5. Архуске конвенције.

16 Drenovak-Ivanović, Mirjana. The Public's Right of Access to Information on Climate Change and Transposition of the Environmental acquis into Serbian Legislation. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC) – ISSUE 2. Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek. Editors Dunja Duić and Tunjica Petrašević (2018):160.

учешћа јавности у доношењу одлука које могу имати утицај на стање животне средине, приказивање свих тих одредаба далеко би превазилазило циљеве и домете ове публикације. Стога ће у овој публикацији бити приказане само поједине одредбе из Закона о заштити животне средине, као закона којим се уређује интегрални систем заштите животне средине, а које се односе на та питања, ради бољег разумевања, шта подразумева обавеза активног информисања јавности.

## **ЗАКОН О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

*Информациони систем*

### **Члан 74**

Ради ефикасног идентификовања, класификовања, обраде, праћења и евиденције природних вредности и управљања животном средином у Републици Србији успоставља се и води информациони систем заштите животне средине (у даљем тексту: информациони систем).

Информациони систем обезбеђује формирање, класификовање, обраду, одржавање, презентацију и дистрибуцију нумеричких, описних и просторних база података о: квалитету медијума животне средине, праћењу стања и заштити животне средине, законодавним, административним и организационим и стратешким мерама, научно-техничким информацијама о планским мерама превенције и размени информација с другим информационим системима и др.

Информациони систем води Агенција за заштиту животне средине.

Информациони систем обезбеђује приступ другим информационим системима и хармонизацију свих релевантних информација и података на националном и међународном нивоу.

Агенција за заштиту животне средине успоставља и води Национални метарегистар за информације о животној средини (у даљем тексту: Национални метарегистар) који је саставни део информационог система.



Национални метарегистар је електронска база података и портал ка постојећим базама и документима са информацијама из области животне средине различитих органа и организација.

Органи јавне власти дужни су да у складу са законом, најмање једном годишње или по потреби, на захтев министарства, ажурирају податке у Националном метарегистру.

Агенција за заштиту животне средине дужна је да обезбеди и одржава средства за обраду информација о животној средини.

Органи јавне власти из става 7. овог члана одговарају за тачност ажурираних података.

Влада ближе прописује садржину и начин вођења информационог система, методологију, структуру, заједничке основе, категорије и нивое сакупљања података, као и садржину информација о којима се редовно и обавезно обавештава јавност.

*Регистри извора загађивања животне средине*

## **Члан 75**

Ради праћења квалитативних и квантитативних промена у животној средини и предузимања мера за заштиту животне средине воде се национални и локални регистри извора загађивања животне средине у складу са овим законом.

Национални регистар извора загађивања животне средине води Агенција за заштиту животне средине.

Локални регистар извора загађивања животне средине води надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Министар по прибављеном мишљењу министра надлежног за послове водопривреде и рударства и енергетике прописује методологију за израду националног и локалног

регистра извора загађивања, као и методологију за врсте, начине и рокове прикупљања података.

Загађивач је дужан да о свом трошку доставља прописане податке на начин и у роковима утврђеним у складу са законом.

### *Извештај о стању животне средине*

#### **Члан 76**

Влада једанпут годишње подноси Народној скупштини извештај о стању животне средине у Републици Србији.

Агенција за заштиту животне средине израђује извештај из става 1. овог члана на основу прикупљених и доступних података и информација најкасније до 31. маја текуће године.

Надлежни орган Аутономне Покрајине, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да Агенцији за заштиту животне средине тромесечно доставља податке за израду извештаја из става 1. овог члана, и то за прво, друго и треће тромесечје, најкасније у року од два месеца по истеку тромесечја, а за последње тромесечје до 31. јануара.

**Извештаји о стању животне средине објављују се у службеним гласилима Републике Србије, Аутономне Покрајине и јединице локалне самоуправе.**

### *Приступ информацијама*

#### *Ширење информација о животној средини*

#### **Члан 80**

Органи јавне власти дужни су да предузимају све неопходне мере и обезбеде да се информације о животној средини које поседују или се чувају у њихово име активно и систематски шире јавности, посебно путем средстава компјутерске телекомуникационе и/или електронске технологије.

Органи јавне власти дужни су да обезбеде да информације о животној средини постану постепено доступне у виду електронских база података које су лако доступне јавности путем јавних телекомуникационих мрежа.

Органи јавне власти дужни су да редовно ажурирају и редовно објављују, односно шире информације о животној средини, а посебно:

- 1) текстове међународних уговора и споразума, као и прописе у области заштите животне средине или у вези с њом;
- 2) стратегије, планове, програме и друга документа која се односе на животну средину;
- 3) извештаје о спровођењу прописа из области заштите животне средине, укључујући спровођење међународних уговора, стратешких докумената, планова и програма у области заштите животне средине, када су их органи јавне власти припремили или их чувају у електронском облику;
- 4) извештаје о стању животне средине;
- 5) податке који се добијају на основу мониторинга активности које утичу или могу утицати на животну средину;
- 6) дозволе и овлашћења за обављање активности које имају значајан утицај на животну средину;
- 7) уговоре који су закључени с циљем заштите животне средине;
- 8) студије о процени утицаја на животну средину и процене ризика које се односе на чиниоце животне средине, као и одлуке које се доносе у све три фазе поступка процене утицаја.

Орган јавне власти дужан је да без одлагања обавести јавност путем средстава јавног информисања или на други одговарајући начин о постојању опасности по живот и здравље људи, животну средину или материјална добра, без обзира на то да ли је опасност проузрокована људском активношћу или је последица природних појава.

У случају непоступања или неадекватног и неблаговременог поступања у складу са обавезом из става 4. овог члана, органи јавне власти одговарају по општим правилима за накнаду штете.

## Члан 81

Јавност и заинтересована јавност има право да у складу са законом учествује у поступку доношења одлука о:

- 1) стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину;
- 2) процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи;
- 3) одобравању рада нових, односно постојећих постројења;
- 4) изради, измени, допуни, прегледу и усвајању планова квалитета ваздуха, регионалних и локалних планова управљања отпадом, односно планова управљања опасним отпадом, националног плана за управљање отпадом, програма превенције отпада, акционих планова заштите од буке у животној средини, као и плана заштите вода од загађивања.

Учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја **обезбеђује се у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана, односно другог плана или програма из члана 35. овог закона на јавни увид.**

Учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи се у оквиру јавне презентације пројекта и јавне расправе.

Учешће јавности у одлучивању о пуштању у рад нових, односно постојећих постројења спроводи се у току издавања дозволе за интегрисано спречавање и контролу загађивања.

Влада прописује поступак учешћа јавности у поступку доношења одлука о изради, измени, допуни, прегледу и усвајању планова и програма из става 1. тачка 4) овог члана.

## 2.3. Пасивно информисање јавности

Пасивно или реактивно информисање јавности јесте информисање јавности по захтеву тражиоца информације, односно по појединачно поднетом захтеву за приступ информацијама од јавног значаја. Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописана је садржина захтева, који органи имају обавезу поступања по њима, поступак и начин остваривања права, правни лекови у случају ускраћивања приступа информацијама, а о чему ће детаљно бити речи у наредним поглављима.

## 2.4. Однос Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и прописа који уређују заштиту животне средине

Већ је речено да многи прописи којима се уређују питања заштите животне средине садрже одредбе којима се уређује приступ еколошким информацијама, међу којима посебно има доста одредаба које уређују обавезу активног информисања јавности о питањима од значаја за животну средину. Ове прописе ни на који начин не би требало тумачити као прописе супротстављене Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, већ их пре ваља посматрати као један заокружен систем којим се грађанима гарантује висок степен информисаности о питањима која су од значаја за стање и квалитет животне средине. Можемо рећи да је то и била интенција законодавца. „До хармонизације правног оквира који уређује право на приступ еколошким информацијама долази 2016. године, кад се Изменама и допунама Закона о заштити животне средине укида највећи број правила која су уређивала процесноправне претпоставке за приступ еколошким информацијама. Уместо њих, ЗЗЖС упутио је на поступак који уређује ЗСПИЈЗ”.<sup>17</sup>

Законом о заштити животне средине изричито је прописано да се приступ информацијама о животној средини остварује у складу са законом којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја.<sup>18</sup> То практично значи да када је неким посебним прописом из области

17 Дреновак-Ивановић, Мирјана, „Удружења грађана као тражиоци еколошке информације: Поступак пред повереником за информације од јавног значаја в. Прекршајни поступак”. Правни живот 9. 1 (2019):389.

18 Закон о заштити животне средине, чл. 78. ст. 2.

животне средине прописано да јавност има право увида у одређене документе (примера ради право увида у комплетну документацију о спроведеном поступку процене утицаја<sup>19</sup>), право на копију тих докумената може се затражити и остварити у складу са условима прописаним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Осим тога, Закон о заштити животне средине прописује шта се сматра информацијом о животној средини,<sup>20</sup> а шта информацијом која се односи на угрожавање, односно заштиту животне средине,<sup>21</sup> а које су норме неопходне за правилно тумачење одредаба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим су прописане обавезе органа како да поступају када приме захтев за приступ еколошким информацијама, о чему ће у наставку бити више речи.

---

19 Закон о процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 15/2004. и 36/2009), чл.27.

20 Закон о заштити животне средине, чл. 3. т. 33а.

21 Закон о заштити животне средине, чл. 3. т. 33д.

# 3. ПОЈАМ ЕКОЛОШКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ

## 3.1. Појам информације од јавног значаја

Добро разумевање у погледу тога шта се сматра информацијом од јавног значаја од кључног је значаја за органе јавне власти да би правилно примењивали Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Пожељно је и да грађани, медији и други корисници права из овог закона буду добро упознати с тим појмом, јер тиме могу убрзати поступак остваривања права.

Да би се одређена информација могла подвести под појам информације од јавног значаја, потребно је да испуњава следеће услове<sup>22</sup>:

- а) да је настала **у раду** или **у вези с радом** органа јавне власти

Информације настале у раду органа јавне власти су све оне информације које орган јавне власти непосредно изради или створи вршећи своја овлашћења и обављајући послове из своје надлежности. Информације настале у вези с радом органа јесу оне информације чији је творац неко други, али их је орган примио у оквиру вршења својих овлашћења и надлежности.

Примера ради, решење којим Министарство за заштиту животне средине даје сагласност носиоцу пројекта на студију о процени утицаја на животну средину јесте информација настала у раду министарства, док је идејни пројекат који је поднео носилац пројекта уз захтев о потреби процене утицаја информација настала у вези с радом министарства.

- б) да је садржана у одређеном документу – **опредмеђена информација**

Информација мора бити садржана у неком документу или опредмеђена на неком носачу информације, притом није битан носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и сл.). Информација мора бити опредмеђена, тј. постојати у моменту подношења захтева.

---

22 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 2.

Примера ради, неко лице поднесе надлежној инспекцији пријаву којом иницира покретање поступка инспекцијског надзора због прекомерне буке из суседног угоститељског објекта и истовремено уз пријаву поднесе захтев за приступ информацијама од јавног значаја којим тражи записник о спроведеном поступку надзора. У таквом случају није реч о информацији од јавног значаја, будући да у моменту подношења захтева поступак инспекцијског надзора још није покренут нити постоји такав записник.

в) да је **у поседу** органа јавне власти

Орган мора располагати траженом информацијом, што значи да она мора бити како у његовом физичком тако и у правном поседу.

Примера ради, архива органа који је раније користио службене просторије, а која је привремено остала у тим просторијама, није у правном поседу органа који сад користи те просторије, иако је орган који сад користи те просторије у физичком поседу тражених информација.

г) да постоји **оправдан интерес јавности да зна**

Сматра се да оправдани интерес јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти и које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине (необорива законска претпоставка), а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна постоји, осим ако орган власти докаже супротно (оборива законска претпоставка).<sup>23</sup>

Разматрање постојања оправданог интереса јавности да зна увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти и које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине уводи нас у појам еколошке информације.

---

23 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 4.



У правној теорији постоји подела на еколошке информације у ужем смислу и на еколошке информације у ширем смислу.<sup>24</sup> Разликовање није само теоријског већ и практичног карактера, јер постоји разлика у погледу рокова у којима орган власти треба да одлучи о захтеву, односно повереник по жалби, могућности ограничења права, обавези плаћања накнаде нужних трошкова, а о чему ће детаљно бити речи у поглављима 6. и 7, па ће у овом поглављу само бити дате дефиниције шта се сматра еколошком информацијом у ширем смислу, а шта у ужем смислу, онако како је то прописано Законом о заштити животне средине.

## 3.2. Еколошка информација у ужем смислу

Информација која се односи на угрожавање односно заштиту животне средине јесте информација о изненадној опасности која је проузрокована људском активношћу или је последица природних појава, укључујући и информацију о емисијама у животну средину.<sup>25</sup>

## 3.1. Еколошка информација у ширем смислу

Информација о животној средини јесте свака информација у писменом, визуелном, звучном, електронском или другом материјалном облику, којом располаже орган јавне власти или која се чува у име органа јавне власти, о:

- 1) стању чинилаца животне средине, као што су ваздух и атмосфера, вода, тло, земљиште, предели и природна подручја, укључујући мочварна, приобална, речна и језерска подручја, биодиверзитет и његове компоненте, геодиверзитет и геонаслеђе, генетички модификоване организме, као и о интеракцији између ових чинилаца;
- 2) факторима као што су материје, енергија, бука, зрачење или отпад, укључујући радиоактивни отпад, емисије, испуштања и други облици емитовања у животну средину који утичу или могу утицати на чиниоце животне средине из подтачке (1) ове тачке;

---

<sup>24</sup> Дреновак-Ивановић, Мирјана „Еколошко право“ Београд (2021):180–181.

<sup>25</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 3. т. 33д.

- 3) мерама (укључујући административне мере), као што су: јавне политике, стратегије, законодавство, планови, програми, споразуми о питањима из области животне средине, и активностима које утичу или могу утицати на чиниоце и факторе из подтачке (1) и (2) ове тачке, као и утврђеним мерама или активностима за заштиту тих чинилаца;
- 4) извештајима о спровођењу прописа из области животне средине;
- 5) анализама трошкова и користи и економским анализама и претпоставкама које се користе у оквиру мера и активности из подтачке (3) ове тачке;
- 6) стању здравља људи и безбедности, укључујући угрожавање ланца исхране, као и по потреби о условима живота човека, о непокретним културним добрима и њиховој заштићеној околини и грађевинским објектима, у мери у којој на њих утиче или може утицати стање чинилаца животне средине из подтачке (1) ове тачке или, преко таквих чинилаца, стање било ког од фактора из подтачке (2) и (3) ове тачке;<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Закон о заштити животне средине, чл. 3. т. 33а.

# 4. КОМЕ СЕ МОЖЕ ПОДНЕТИ ЗАХТЕВ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

## 4.1. Круг обвезника

Последњим изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“ бр. 105 од 8. 11. 2021) круг законских обвезника знатно је проширен.

Органи јавне власти који имају обавезу чињења доступним информација од јавног значаја јесу:

- 1) органи Републике Србије;
- 2) органи Аутономне Покрајине;
- 3) органи општине, града, градске општине и Града Београда;
- 4) јавна предузећа, установе, организације и друга правна лица, која су основана по пропису или одлуци органа из тачке 1) до 3) овог става;
- 5) привредна друштва чији је оснивач или члан Република Србија, Аутономна Покрајина, јединица локалне самоуправе, односно један или више органа власти из тачке 1) до 4) овог става с више од 50% акција или удела у збиру односно с више од половине чланова органа управљања;
- 6) привредна друштва чији је оснивач или члан један или више органа власти из тачке 1) до 5) овог става с више од 50% акција или удела у збиру;
- 7) правна лице чији је оснивач привредно друштво из тачке 5) или 6) овог става;
- 8) правна лице или предузетници који обављају делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности;
- 9) правна или физичка лица које имају јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези с вршењем тих овлашћења;
- 10) правна лица које су у години на коју се односе тражене информације остварила више од 50% прихода од једног или више органа власти из тачке 1) до 7) овог става,

у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира од тих прихода, изузев цркве и верске заједнице.<sup>27</sup>

## 4.2. Значај проширења круга органа јавне власти по новом закону за приступ еколошким информацијама

Наведеним проширењем круга органа јавне власти повећан је број органа јавне власти од којих се могу прибавити еколошке информације. То се посебно односи на правна лица и предузетнике који обављају делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, а који су потпуно или претежно у приватном власништву.

Илустроваћемо то с два примера из праксе повереника:

- 1) Акционарско друштво за одржавање димоводних и ложишних уређаја „Димничар“ јесте орган јавне власти у смислу члана 3. тачке 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21), јер обавља делатност од општег интереса, тј. комуналну делатност (чишћење димњака, котларница, котлова, вентилационих пролаза и издувних уређаја).<sup>28</sup>
- 2) Поступајући по жалби, повереник је утврдио да Привредно друштво „Еко Гроцка“ д. о. о. има статус органа јавне власти у смислу чл. 3. ст. 1. т. 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. У одлуци повереника наведено је да је увидом у Одлуку Скупштине Градске општине Гроцка број: 02–3 од 29. 7. 2015. године утврђено да је Скупштина Градске општине Гроцка дала сагласност на коначан нацрт Јавног уговора о поверавању обављања комуналних делатности, сакупљање, транспорт и одлагање комуналног отпада и производњу и дистрибуцију топлотне енергије с територије Градске општине Гроцка, те да је 30. 7. 2015. године закључен наведени јавни уговор између Градске општине Гроцка и Привредног

<sup>27</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 3.

<sup>28</sup> Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 11, ур. С. Павловић. Београд (2022):26.

друштва „Магип“ д. о. о. Гроцка. Даље је увидом у Уговор о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу број: 031–98 од 2. 10. 2015. године утврђено да је исти закључен на основу Закона о привредним друштвима („Сл. гласник РС“ бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15) и у складу с поменутиим јавним уговором, те да су чланови основаног друштва Градска општина Гроцка са 20% удела и Привредно друштво „Магип“ д. о. о. Гроцка са 80% удела у укупном капиталу друштва, те да је Привредно друштво „Еко Гроцка“ д. о. о. у Гроцкој регистровано 19. 10. 2015. године у регистру Агенције за привредне регистре. Из наведеног произлази да је Привредно друштво „Еко Гроцка“ д. о. о. у Гроцкој наведеним оснивачким актом од 2. 10. 2015. године, као конститутивним актом друштва, организовано као друштво са ограниченом одговорношћу, у складу са чл. 9. и 11. Закона о привредним друштвима, те да је орган власти у смислу члана 3. став 1. тачка 4) Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, будући да је правно лице, које је основано по одлуци органа из тачке 1) до 3) тог става закона. Наиме, из чињеничног стања неспорно произлази да је један од оснивача Привредног друштва „Еко Гроцка“ д. о. о. у Гроцкој, Градска општина Гроцка, тј. Скупштина Градске општине Гроцка, која је дала сагласност на коначан нацрт Јавног уговора о поверавању обављања комуналних делатности, сакупљање, транспорт и одлагање комуналног отпада и производњу и дистрибуцију топлотне енергије с територије Градске општине Гроцка, а што је даље био основ за закључење Уговора о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу, имајући у виду да је чланом 9. став 1. тачка 3. Закона о привредним друштвима изричито прописано да су лица која оснивају друштво чланови друштва са ограниченом одговорношћу. Чињеница да је Градска општина Гроцка сувласник са уделом од 20% удела у Привредном друштву „Еко Гроцка“ д. о. о. у Гроцкој, није од утицаја на другачију одлуку у овој управној ствари због тога што законодавац у члану 3. став 1. тачка 4) Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја не прави разлику између тога да ли је оснивач само један или их има више нити прави разлику у погледу удела у укупном капиталу привредног друштва, већ само захтева, да би се неко лице сматрало органом власти, да је оснивач привредног друштва један од органа јавне власти из члана 3. тачке 1) до 3) закона, а што је у конкретном случају Градска општина Гроцка, односно Скупштина Градске општине Гроцка. Стога није могао бити прихваћен

навод првостепеног органа да је реч о правном субјекту који само може имати статус органа јавне власти у смислу чл. 3. тачке 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.<sup>29</sup>

Према ранијим прописима, ова два привредна друштва не би имала статус органа јавне власти, а по природи делатности коју обављају могу бити у поседу еколошких информација.

---

<sup>29</sup> Решење повереника бр. 071-11-1139/2022-03 од 3. 11. 2022. године, доступно на <http://skr.rs/z8xx>, страници приступљено 30. 4. 2023. године.

# 5. ПОДНОШЕЊЕ ЗАХТЕВА ЗА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

Органи јавне власти имају обавезу да поуче тражиоце информација како да отклоне евентуалне недостатке у захтеву за приступ информацијама. Међутим, то продужава поступак остваривања права па је у интересу тражилаца да поднесу уредан и јасан захтев за приступ информацијама. Стога ће у наставку бити указано на шта треба обратити пажњу приликом подношења захтева за приступ свим информацијама, па и еколошким.

## 5.1. Обавезни елементи захтева

Захтев за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја<sup>30</sup> (у даљем тексту: захтев) подноси се **у писаној форми**, с тим што је орган дужан да омогући тражиоцу приступ информацијама и на основу **усменог захтева који се саопштава у записник**, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију и примењују се рокови као да је захтев поднет писмено.

### Захтев мора садржати:

а) **назив органа власти,**

Приликом подношења захтева пожељно је путем јавно доступних података (интернет презентације и сл.) проверити тачан назив органа јавне власти коме се подноси захтев и његову адресу. Погрешно навођење назива органа не ослобађа орган обавезе да поступи по захтеву и поучи тражиоца како да отклони недостатак у случају да није јасно ком је органу поднет захтев, али тачно навођење назива органа убрзава поступак остваривања права. Примера ради, многи послови у области заштите животне средине у надлежности су, између осталог, органа јединице локалне самоуправе, што последично значи да су ти органи у поседу знатног броја еколошких информација. С тим у вези треба имати у виду да општине и градови представљају јединице локалне

---

30 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 15.

самоуправе, односно да оне нису органи јавне власти у смислу закона. Примера ради, органи општине којима се може поднети захтев за приступ информацијама јесу скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.<sup>31</sup>

**б) име, презиме, односно назив и адресу тражиоца,**

Под адресом тражиоца за физичка лица подразумева се адреса пребивалишта или боравишта, а за правна лица адреса седишта. Не подразумева се адреса електронске поште.

**в) као и што прецизнији опис информације која се тражи.**

Тражилац у захтеву може навести све податке за које сматра да ће органу власти помоћи у проналажењу тражене информације. Уколико је реч о информацијама које континуирано и стално настају, треба прецизирати за који се период траже информације.

Тражилац не мора навести разлоге за захтев нити доказивати било какав правни интерес за приступ траженој информацији. Међутим, у неким ситуацијама може бити корисно навести разлоге због који тражилац сматра да тражене информације треба учинити доступним јавности, посебно када је реч о информацијама у погледу којих треба спровести тест јавног интереса (о овом ће детаљно бити речи у поглављу 7). Разлози које наведе тражилац у корист интереса јавности за објављивање тражених информација могу помоћи органу у процени да ли приступ информацијама треба ограничити или ускратити.

Такође, уколико тражилац информација сматра да се тражене информације односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, у погледу којих орган има обавезу да поступи у року од 48 сати од пријема захтева, може на то указати у захтеву и навести разлоге због којих то сматра. То такође није обавезно нити ненавођење ових разлога може ослободити орган власти од одговорности за поступање супротно закону, али може бити од помоћи у ситуацијама када је неопходно брзо деловати и убрзати поступак прибављања тражених информација.

---

31 Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон), чл. 27.



## 5.2. Садржина права на приступ информацијама

Тражилац информација има право:

- а) да му буде саопштено **да ли орган власти поседује одређену информацију** од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна,
- б) да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити **увид** у документ који садржи информацију од јавног значаја,
- в) на **копију** документа у ком је садржана тражена информација,
- г) да му се, на захтев, **копија документа упути** поштом, факсом, електронском поштом или на други начин (уз накнаду нужних трошкова).<sup>32</sup>

Важно је истаћи да се по основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја може тражити и добити само обична копија документа у ком је садржана тражена информација, али не и оверена копија, препис и сл.

---

<sup>32</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 5.

# 6. ПОСТУПАЊЕ ПО ЗАХТЕВУ ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

## 6.1. Уредност захтева

По пријему захтева за приступ информацијама од јавног значаја, орган јавне власти прво утврђује да ли је захтев уредан, тј. да ли садржи све обавезне елементе (назив органа власти, име, презиме, односно назив и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи) и да ли је јасан, односно да ли се по њему може поступати.

Уколико захтев не садржи све обавезне елементе, односно ако захтев није уредан, овлашћено лице органа власти дужно је да најкасније **у року од осам дана од дана пријема захтева**, без надокнаде, **поучи тражиоца како да те недостатке отклони**, односно да достави тражиоцу упутство о допуни.<sup>33</sup> У упутству о допуни **орган власти је дужан да упозори тражиоца на правне последице ако не допуни, односно не уреди захтев** у остављеном року.<sup>34</sup>

**Ако тражилац не отклони недостатке** у року који му одреди орган власти, а који не може бити краћи од осам нити дужи од петнаест дана од дана пријема упутства о допуни, а **недостаци су такви да се по захтеву не може поступати**, орган власти донеће **решење о одбацивању захтева као неуредног**.<sup>35</sup>

Приликом процене да ли је захтев јасан, тј. процене да ли је тражилац дао довољно података како би орган могао утврдити која је информација тражена, орган власти мора имати у виду да је право на приступ информацијама од јавног значаја једно од основних људских права, које припада свима под једнаким условима, те да тражилац не може и није дужан да има сва она знања којима располаже орган јавне власти у погледу унутрашње

33 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 15. ст. 5.

34 Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, бр.18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење, 2/2023 – одлука УС), чл. 59. ст. 1.

35 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 15. ст. 6.

организације рада органа, његових надлежности и овлашћења и сл. Осим тога, орган је дужан да се руководи начелима добре управе и да по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају.<sup>36</sup> У том смислу, у пракси повереника истакнуто је да „инсистирање првостепеног органа на великом броју детаља у опису тражених информација, које јавности па ни тражиоцу објективно не могу бити познате, представља отежавање остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, а што представља посебан разлог за изјављивање жалбе у смислу чл. 22. ст. 1. тачке б. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“<sup>37</sup>.

Међутим, у ситуацији када орган власти прими очигледно нејасан захтев за приступ информацијама, не треба да претпоставља на шта је тражилац мислио приликом подношења захтева, већ треба да позове тражиоца и да разјасни које информације тражи. У једној одлуци повереника наводи се да у ситуацији када тражилац у захтеву наведе да информације тражи за период „од 1. 12. 2018. године до 12. 2010. године“, првостепени орган је дужан да поступи у складу са одредбом члана 15. став 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и да позове и поучи тражиоца да уреди захтев и отклони недостатке, а не да сам претпоставља за који су период тражене информације.<sup>38</sup>

## 6.2. Јавно доступне информације

Орган власти не мора тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако се ради о информацији која је већ објављена и јавно доступна.<sup>39</sup> Из ове норме види се значај активног информисања јавности, односно проактивног објављивања информација. Јавност брже и лакше долази до потребних информација, а органима је олакшано поступање по захтевима којима се траже такве информације,

---

36 Закон о општем управном поступку, чл. 8.

37 Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 9, ур. С. Павловић. Београд (2020):41.

38 Ibidem, стр. 40.

39 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 10.

јер у тим ситуацијама не мора омогућити увид у документ нити издати његову копију. Међутим, и у оваквим ситуацијама орган је дужан да поступи по захтеву и да у одговору на захтев означи носач информације (број службеног гласила, назив публикације и сл.) и где је и када тражена информација објављена. Важно је имати на уму да **мора постојати идентитет између тражене и објављене информације**, како би позивање на одредбе члана 10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја било правилно.

Примера ради, када тражилац информација затражи од Министарства за заштиту животне средине решење којим је то министарство дало сагласност носиоцу пројекта на студију о процени утицаја на животну средину, довољно је да то министарство поступајући по захтеву обавести тражиоца где је тачно и када то решење објављено. Међутим, ако тражилац затражи копију идејног пројекта који је носилац пројекта, коме је сагласност дата, приложио уз захтев о потреби процене утицаја, то министарство не би се могло позвати на то да је дата сагласност на ту процену утицаја и да је решење објављено, већ би морало одлучити о том захтеву у складу с правилима прописаним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, која важе за информације које нису објављене и јавно доступне.

### 6.3. Рок од 48 сати за поступање по захтеву

Кад орган јавне власти прими захтев за приступ информацијама из ког на основу података који су наведени у захтеву може закључити да су **тражене информације од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва или животне средине**, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи потпуну и тачну тражену информацију, односно да му изда копију тог документа **најкасније у року од 48 сати од пријема захтева**.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 16 ст. 2.

Када је реч о информацијама које се односе на угрожавање, односно заштиту животне средине, ситуација је прилично јасна, будући да је Законом о заштити животне средине<sup>41</sup> дефинисано које су то информације. То су информације о изненадној опасности која је проузрокована људском активношћу или је последица природних појава, укључујући и информацију о емисијама у животну средину.

У једној одлуци повереник је одбацио као преурањену жалбу, у ситуацији у којој је жалилац поднео захтев за приступ информацијама од јавног значаја општинској управи, којим је тражио копију плана и програма заштите животне средине на локалном нивоу, за сваку годину у последњих десет година, као и докумената из којих се може сазнати степен њихове реализације, налазећи да нису испуњени услови за поступање органа власти у року од 48 сати од пријема захтева, јер се тражене информације не односе на ситуације непосредног угрожавања животне средине, које постоје у тренутку подношења захтева.<sup>42</sup> Наиме, иако је у конкретном случају реч о еколошким информацијама (у ширем смислу), које извесно треба да буду доступне јавности, њихова природа није таква да би морале бити учињене доступним у року од 48 сати од пријема захтева.

Из наведеног произилази да је намера законодавца била да обавезе органе власти да ургентно поступају по захтевима у ситуацијама када је грађанима потребна званична, тачна и потпуна информација како би своје понашање и одлуке ускладили са садржином информације ради заштите витално важних интереса, у првом реду живота и здравља.

Примера ради, деси се експлозија цистерне која превози опасне хемикалије. Грађанима је одмах, без одлагања, потребна информација какав је квалитет ваздуха, да ли треба да се евакуишу у неко друго место, да ли треба да предузму неке заштитне мере и какве. Не треба посебно истицати да би у оваквим ситуацијама надлежни органи морали одмах, хитно и проактивно да објаве овакве информације, јер је у оваквим ситуацијама и рок

---

41 Чл. 3. т. 33 д.

42 Број: 071-01-4616/2017-03 од 30. 11. 2018. године, Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 8, ур. С. Павловић. Београд (2019):35.

од 48 сати да орган поступи по захтеву, односно рок од 30 дана да повереник одлучи по жалби у случају непоступања првостепеног органа по захтеву<sup>43</sup> – предугачак.

Да ли су тражене информације од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва мора се проценити у сваком конкретном случају, односно реч је о правном стандарду, будући да законодавац, за разлику од еколошких информација у ужем смислу, не даје дефиницију о којим је информацијама реч. Разумевању може помоћи једна одлука повереника у којој је заузео став према томе да информације у вези са уобичајеним контролама које су извршили надлежни инспекцијски органи у одређеном периоду у регистрованим угоститељским објектима, као и објектима у којима се организују разне свечаности, у време када је била проглашена пандемија болести ковид 19 и када су у складу са чл. 46а Закона о заштити становништва од заразних болести („Сл. гласник РС”, бр. 15/2016, 68/2020. и 136/2020), између осталог, биле врло јасно прописане мере личне заштите од инфекције, а што су општепознате околности, не могу се сматрати информацијама тог степена хитности у односу на које треба да буде примењен привилеговани законски рок од 48 сати од пријема захтева.<sup>44</sup> У одлуци се, између осталог, наводи да је „прописивањем оваквог привилегованог, кратког рока за поступање по оваквим захтевима, а који представља одступање од уобичајеног, општег рока од петнаест дана, намера законодавца да обавезе органе јавне власти да у ситуацијама које су у вези са угрожавањем или заштитом здравља становништва, а које се могу означити као крајње хитне и/или алармантне и које се односе на неку изненадну и непредвиђену опасност по јавно здравље, брзо и ефикасно пруже грађанима информације које су им неопходне како би грађани донели адекватне одлуке у вези са својим здрављем и своје понашање ускладили с датом ситуацијом”.

---

43 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 24. ст. 2.

44 Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 11, ур. С. Павловић. Београд (2022):154–155.

## 6.4. Удовољавање захтеву

Ако орган власти одлучи да удовољи захтеву тражиоца за приступ информацијама у целости, онда нема обавезу да изда посебно решење, већ о томе сачињава службену белешку.<sup>45</sup> Међутим, за орган власти веома је важно да може доказати да је удовољио захтеву, односно да је достављање тражених информација извршио у складу с правилима о достављању прописаним одредбама чл. 72–78. Закона о општем управном поступку.

Орган власти ће тражиоцу, заједно са обавештењем о томе да ће му ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно да ће му издати копију тог документа, саопштити време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца с могућношћу да употребом своје опреме изради копију.

Увид у документ који садржи тражену информацију бесплатан је. Копија документа који садржи тражену информацију издаје се уз обавезу тражиоца да плати накнаду нужних трошкова израде те копије, а у случају упућивања и трошкове упућивања. Ти трошкови наплаћује се на основу трошковника који је прописала Влада Србије.<sup>46</sup> Од обавезе плаћања те накнаде ослобођени су новинари када копију документа захтевају ради обављања свог позива и удружења за заштиту људских права када копију документа захтевају ради остваривања циљева удружења. **Сва лица су ослобођена плаћања накнаде нужних трошкова када се тражена информација односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.**

Увид у документ који садржи тражену информацију обавља се у службеним просторијама органа власти. Тражилац може из оправданих разлога тражити да увид у документ који садржи тражену информацију изврши у друго време од времена које му је одредио орган од кога је информација тражена. Лицу које није у стању да без пратиоца изврши увид у документ који садржи тражену информацију омогућиће се да то учини уз помоћ пратиоца.

<sup>45</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 16 ст. 11.

<sup>46</sup> Уредба о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја („Сл. гласник РС“ бр. 8/06).

## 6.5. Одбијање захтева

Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да без одлагања, а најкасније у року од петнаест дана од пријема захтева, **донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упути тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.**

Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију је тајност одредио орган власти који одлучује о захтеву, или информација представља пословну или професионалну тајну, у образложењу решења наводе се и разлози за одређивање тајности и разлози због којих податак и даље треба да се чува као тајни, односно разлози због којих је податак одређен као пословна или професионална тајна.<sup>47</sup>

О томе како орган процењује да ли је оправдано ускратити приступ траженим информацијама биће детаљно речи у поглављу 7.

---

<sup>47</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 16 ст. 12. и 13.



# 7. ОГРАНИЧЕЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

## 7.1. Уводна разматрања

Владавина права је основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, а остварује се, између осталог, уставним јемствима људских и мањинских права.<sup>48</sup> Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.<sup>49</sup>

Из цитираних уставних гаранција произилази да су људска права зајемчена Уставом неотуђива, те да само изузетно могу бити ограничена, ако су испуњени Уставом, односно законом прописани услови. То нас доводи до поделе права, која постоји у правној науци и јуриспруденцији Европског суда за људска права, на апсолутна и релативна права.<sup>50</sup> Апсолутна права никада и ни под каквим условима не могу бити ограничена (нпр. забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада; забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања). Релативна права могу бити ограничена ради заштите других вредности, као што су права и слободе других лица. У та релативна права спада и Уставом зајемчено право на приступ информацијама, као део слободе изражавања.

---

48 Устав Републике Србије, чл. 3.

49 Ibidem, чл. 20.

50 Крстић, Ивана, Маринковић, Танасије. „Европско право људских права”, Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, (2016) стр. 50–51.

Ограничења људских права не могу и не смеју бити произвољна. Као што је већ речено, ограничења морају бити прописана законом, и то само ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Међутим, законодавац не може унапред да предвиди све ситуације које се могу десити у животу када се два права или два једнако важна интереса нађу у сукобу ком праву, односно ком интересу у конкретном случају дати предност. Стога се законом прописују само услови под којима се право може ограничити, а на органу јавне власти који доноси одлуку јесте да прође кроз одређени мисаони процес, на основу услова и критеријума прописаних законом и да утврди ком праву, односно интересу дати предност у конкретној ситуацији.

У правној теорији и пракси срећемо три различите врсте тестова вагања претежнијег интереса<sup>51</sup>, а то су:

- 1) Тест штете
- 2) Тест пропорционалности и
- 3) Тест јавног интереса.

С обзиром на пре свега практичну намену ове публикације, да буде од помоћи органима власти како да брже и лакше одговоре обавезама прописаним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у наставку ћемо објаснити тест јавног интереса као тест који се спроводи у пракси повереника и који се користи за процену претежнијег интереса у конкретним ситуацијама у поступању по конкретним захтевима за приступ информацијама.

## 7.2. Тест јавног интереса

У стручној литератури доследно се користи појам тест пропорционалности за објашњење услова за ограничење права на приступ информацијама од јавног значаја.<sup>52</sup>

---

51 Пирц Мусар, Наташа. Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character (published in Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005–ISSN 0335–6521, Vol. 31; No. 6/7 page 1694–1706).

52 Дреновак-Ивановић, Мирјана. „Еколошко право“. Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво. Београд (2021):184.

Тест јавног интереса или троделни тест јесте тест развијен, пре свега, у пракси органа надлежних за заштиту права на приступ информацијама од јавног значаја и, по мишљењу одређених аутора, представља једну врсту теста пропорционалности.<sup>53</sup> Остављајући по страни теоријске аспекте овог појма, у објашњењу начина спровођења овог теста користићемо термин тест јавног интереса, јер се тај термин доследно користи како у пракси повереника тако и у пракси многих других органа надлежних за заштиту права на приступ информацијама од јавног значаја (нпр. Велике Британије, Словеније, Хрватске и др.).

Добро разумевање овог теста и његова правилна примена у поступању по појединачним захтевима за приступ информацијама од јавног значаја од суштинског је значаја за правилну примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Међутим, велики проблем у пракси јесте то што га органи јавне власти или уопште не спроводе, или га погрешно спроводе. Према једном емпиријском истраживању које је рађено с циљем мерења учесталости примене теста јавног интереса приликом ограничења права на приступ информацијама утврђено је да „у 96,3% анализираних случајева првостепени органи нису применили тест пропорционалности, а од тога у чак 89,9% долази до потпуног игнорисања одредбе чл. 8, тако да се она и не помиње, док су је у 10,1% случајева поступајући органи изгледа свесни, али је не примењују како треба“.<sup>54</sup>

Основ за спровођење теста јавног интереса налазимо у одредбама члана 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја: „Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону.

---

53 Пирц Мусар, Наташа. Weighing tests with emphasis on public interest test in accesing information of public character (published in Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005–ISSN 0335–6521, Vol. 31; No. 6/7 page 1694–1706).

54 Безбрадица, Ања, Марковић, Василије. „Тестови балансирања и ограничења права на приступ информацијама од јавног значаја у српском праву“; Заштита људских права и слобода у светлу међународних стандарда (ур. Д. Благић), Правни факултет Универзитета у Приштини. Косовска Митровица (2022):193.

Ниједна одредба овог закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана.“

Међутим, пре објашњења самих услова за ограничења права и начина спровођења теста неопходно је појаснити друга два појма, а то су: 1) законске претпоставке оправданог интереса јавности да зна и 2) јавни интерес.

### 7.3. Може ли се ускратити приступ еколошким информацијама у ужем смислу

У чл. 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописане су законске претпоставке о оправданом интересу јавности да зна апсолутно све информације које су у поседу органа јавне власти, с тим што орган јавне власти може да доказује супротно, при чему, као што је већ речено, ниједну одредбу закона не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оног што је неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону. То значи да су **начелно све информације у поседу органа јавне власти доступне јавности, изузев ако у конкретном случају постоји неки разлог прописан законом<sup>55</sup> због ког приступ информацијама треба ограничити (оборива законска претпоставка)**. Ове разлоге називамо **изузетци од права на приступ информацијама од јавног значаја** и као и све изузетке **тумачимо их рестриктивно**.

Међутим, одређене информације су толико значајне да орган јавне власти не може и не сме доказивати да интерес јавности не постоји (необорива законска претпоставка), већ је дужан да их аутоматски објави, било проактивно, било по захтеву тражиоца информације. То значи да у таквим ситуацијама нема места спровођењу теста јавног интереса. Овакве

---

<sup>55</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја у чл. 9. и 14. прописује могуће разлоге за ограничење права на приступ информацијама.

информације морају бити објављене. То се управо односи, између осталог, и на еколошке информације у ужем смислу. Оправдан интерес јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине и те информације морају бити увек (аутоматски) објављене и доступне јавности. У погледу ових информација не спроводи се тест јавног интереса.

Треба напоменути да је и у Архуској конвенцији прописано да информације о емисијама које су релевантне за заштиту животне средине увек морају бити објављене.<sup>56</sup>

## 7.4. Појам јавног интереса

Јавни интерес је све оно што је велика вредност и добробит за једну друштвену заједницу, „што је као такву одржава и унапређује, с циљем да се обезбеде благостање и друштвени ред, мир и склад“.<sup>57</sup> То су очување животне средине, јавни ред и мир, јавна безбедност, заштита уметничких и културних добара, заштита података о личности и сл. Сам „јавни поредак је, између осталог, скуп јавних интереса, и то оних најзначајнијих, круцијалних“.<sup>58</sup> Оправдан интерес јавности да зна такође је јавни интерес.

Појам јавног интереса није само од теоријског значаја већ и од практичног, пошто се у појединим ситуацијама у односу на чињеницу његовог постојања процењује да ли постоји интерес јавности да зна тражене информације. Илустроваћемо то једним примером из праксе повереника. У решењу којим је одбијена жалба жалиоца, између осталог, наводи се „да би се одређене информације учиниле доступним општој јавности, мора постојати оправдан интерес јавности да их зна (чл. 2 ст. 1. Закона). Интерес јавности да зна представља један од јавних интереса који постоји у нашем јавном поретку, па као и било који други јавни интерес претпоставља да то што је у јавном интересу јесте од

---

56 Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, чл. 4. т. 4д.

57 Томић, Зоран. „Јавни поредак: Појам и структура“. *Анали Правног факултета у Београду*, година LXVII, 2/2019, Београд, стр. 36.

58 *Ibidem*.

интереса за неку већу групу људи, за ширу друштвену заједницу, односно да су такве информације од значаја за већу групу људи (нпр. станари неке стамбене зграде, грађани у одређеном насељеном месту, запослени у неком предузећу, становници једног града, сви грађани једне земље и сл.). То даље значи да интерес јавности да зна претпоставља да јавност као таква, нека шира друштвена заједница или већи број људи, има интерес да одређене информације буду јавно доступне, односно објављене. У ситуацији када неко лице поднесе захтев за приступ информацијама од јавног значаја, оно постаје репрезент јавности, што подразумева да оно одређене информације потражује због тога што за таквим информацијама постоји интерес неке веће групе људи. Иако није спорно да тражилац не мора навести разлоге за захтев (чл. 15. ст. 4. Закона), што значи да не мора доказивати било какав правни интерес за приступ траженим информацијама, ипак из духа закона и његове сврхе произилази да се информације морају потраживати ради заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва (чл. 1. ст. 1. Закона). То конкретно значи да се информације потражују ради остварења интереса јавности да зна, а не ради остварења личног и појединачног интереса... У ситуацији када тражилац информације не наступа као репрезент јавности да зна, већ захтев подноси ради остварења личног и појединачног интереса, односно кад циљ подношења захтева није остварење права јавности да зна, онда недостаје суштински саставни елемент информације од јавног значаја, а то је оправдан интерес јавности да зна (чл. 2. ст. 1. Закона). У ситуацији када обелодањивање информације није у интересу јавности да зна, онда нема ни јавног интереса (који подразумева опште добро веће групе људи) да такве информације буду објављене.<sup>59</sup>

У многим ситуацијама интерес јавности да зна и неки други важан јавни интерес преклапају се. Примера ради, интерес очувања животне средине и интерес објављивања информација о емисијама у животну средину преклапају се, па је јасно да такве информације морају бити јавно доступне.

---

59 Решење повереника број: 071-11-909/2023-03 од 13. 4. 2023. године, доступно на <http://skr.rs/z8xH>, страници, приступљено 5. 5. 2023. године.

Међутим, у неким ситуацијама два једнако важна јавна интереса могу бити супротстављена. Примера ради, с једне стране, јавност има интерес да зна информације које се односе на јавне функционере и државне службенике (информације о одсуству с рада, образовању, примањима из буџета и сл.), али, с друге стране, та лица имају право на приватност и заштиту података о личности. У таквим ситуацијама мора се спровести тест јавног интереса како би се утврдило који је јавни интерес претежнији у конкретном случају, интерес јавности да зна тражене информације или интерес лица на које се односе тражене информације.

Врло је важно разликовати „интерес јавности да зна” у смислу јавног интереса и пуке заинтересованости јавности да нешто зна, тј. оног што је интересантно јавности да зна. Примера ради, постоји интерес јавности да зна, у смислу јавног интереса, колико је новца издвојила и платила градска управа неког града на име ангажовања неког естрадног уметника да пева за Нову годину на градском тргу, јер је реч о трошењу новца из јавног буџета. Међутим, ако је тог естрадног уметника ангажовао неки угоститељски објекат у потпуно приватној својини и плаћен је личним новцем, јавности је интересантно да зна податак колико је плаћен, те медији могу писати о том, али ту не постоји јавни интерес да се зна та информација.

## 7.5. Формалноправни и материјалноправни услови за ограничење права на приступ информацијама

### а) Прва фаза теста јавног интереса

Први корак приликом спровођења теста јавног интереса јесте да орган јавне власти утврди да ли би објављивањем тражених информација могла настати штета по неки интерес заснован на Уставу или закону, тј. да ли је испуњен формалноправни услов за ограничење права на приступ информацијама. У нашем Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја не постоји ниједан апсолутни изузетак од права на приступ информацијама, што значи да ниједна врста информација не може аутоматски бити искључена од права на приступ информацијама. Примера

ради, у Великој Британији не може се тражити приступ информацијама у поседу безбедносних органа и служби.

Законом су тачно прописани разлози, тј. интереси због којих је могуће ограничити приступ траженим информацијама. То су<sup>60</sup>:

- интереси заштите живота, здравља, безбедности или којег другог важног добра неког лица;
- интереси спречавања или откривања кривичног дела, неометаног оптужења за кривично дело, вођења предистражног поступка, вођења судског поступка, извршења пресуде или спровођења казне, вођења поступака у смислу закона којим је уређена заштита конкуренције, или било ког другог правно уређеног поступка, или фер поступања и правичног суђења, до окончања поступка;
- интереси одбране земље, националне и јавне безбедности, међународних односа, као и поштовања правила међународног арбитражног права;
- интереси управљања економским процесима у земљи, заштита оправданих економских интереса Републике Србије, спровођење монетарне, девизне и фискалне политике, заштита финансијске стабилности, управљања девизним резервама, надзора над финансијским институцијама и издавања новчаница и кованог новаца;
- заштита тајних података, пословне и професионалне тајне, као и података добијених у поступку заступања за чије објављивање заступани није дао одобрење, у складу са законом којим се уређује рад правобранилаштва;
- заштита права интелектуалне и индустријске својине;
- заштита уметничких, културних и природних добара;
- заштита животне средине и ретких биљних и животињских врста;
- заштита приватности и података о личности.

Само уколико је разлог због којег орган јавне власти сматра да треба ограничити приступ траженим информацијама могуће подвести под неки од напред побројаних интереса испуњен је формалноправни услов за ограничење права на приступ информацијама. Уколико није испуњен овај формалноправни услов за ограничење

---

60 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (чл. 9. и 14).



права, онда нема места ограничењу права и следећи кораци у спровођењу теста се не спроводе. Разлози који се не могу подвести под законом прописане разлоге за ограничење права нису правно релевантни (нпр. да јавност није довољно стручна да разуме документа у којима су садржане тражене информације, да ће тражилац информације објавити информације на друштвеним мрежама да би критиковао рад органа јавне власти и сл.).

б) Друга фаза теста јавног интереса

Након што орган јавне власти утврди да је испуњен формалноправни услов за ограничење права на приступ информацијама, упушта се у другу фазу теста јавног интереса, а то је утврђивање да ли би објављивањем тражене информације настала озбиљна штета по законом заштићени интерес, односно да ли би дошло до озбиљне повреде тог интереса. Ово је први материјалноправни услов који мора бити испуњен да би се приступ траженој информацији ограничио. Штета која би могла настати по законом заштићени интерес у случају објављивања тражене информације није апстрактна, већ стварна и озбиљна. То значи да постоји знатан степен вероватноће да ће до штете доћи уколико тражена информација буде објављена. У овој фази теста орган власти, поред разлога који указују на то да ће до штете доћи уколико тражена информација буде објављена, разматра и разлоге који указују на интерес јавности да зна тражене информације, односно због чега је важно да јавност буде упозната с траженим информацијама.

в) Трећа фаза теста јавног интереса

У последњој, кључној фази овог троделног теста орган јавне власти ставља у међусобни однос разлоге који говоре у прилог објављивању тражене информације, с једне стране, и разлоге који говоре у прилог заштите супротстављеног интереса, тј. необјављивања тражене информације, с друге стране, након чега даје коначну оцену који је интерес важнији, тј. претежнији у конкретном случају. Сликовито говорећи, орган јавне власти ставља на једну страну полужне ваге разлоге за објављивање тражене информације, на другу (правне) разлоге против објављивања тражене информације и гледа на коју ће страну претегнути тас. Посебно је важно истаћи да се оцена претежнијег интереса у неком конкретном случају цени по мерилима

демократског друштва, што значи да се води рачуна о томе да ли је потенцијално ограничење права на приступ информацијама сразмерно сврси заштите интереса који се штити. Само уколико након овако спроведеног теста орган јавне власти утврди да је у демократском друштву неопходно дати предност супротстављеном интересу над интересом права јавности да зна, орган може ограничити право на приступ траженим информацијама. Ово је други материјалноправни услов који мора бити испуњен да би се ограничио приступ траженим информацијама. Услови за ограничење права (формалноправни и материјалноправни) морају бити кумулативно испуњени.

Након што по спроведеном тесту јавног интереса орган власти утврди да право на приступ информацијама од јавног значаја треба ограничити, јер је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на Уставу или закону, дужан је да донесе писмено решење о одбијању захтева за приступ информацијама. Образложење решења треба да садржи све разлоге којима се орган руководио приликом доношења решења, односно објашњење свих корака које је предузео приликом спровођења теста јавног интереса и како је дошао до коначног закључка о томе зашто приступ траженим информацијама треба одбити. У демократском друштву од изузетног је значаја да одлука о ограничењу права на приступ информацијама од јавног значаја буде добро образложена, јер је реч о Уставом зајемченом праву које припада грађанима, које само изузетно може бити ограничено под условима прописаним законом. Образложење омогућава да јавност разуме разлоге којима се руководио орган јавне власти приликом одлучивања о захтеву; тражилац информације има могућност да оспори наводе органа и укаже поверенику као другостепеном органу<sup>61</sup> који одлучује по жалби против таквог решења зашто не треба прихватити разлоге који говоре у прилог ограничења права; а сам повереник има довољно елемената за коначну оцену да ли је орган правилно поступио када је ограничио приступ траженој информацији.

---

61 Против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног касационог суда, Уставног суда, Народне банке Србије, републичког јавног тужиоца (сада врховног јавног тужиоца) и повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности не може се изјавити жалба поверенику, већ се може поднети тужба Управном суду.

Раније је указано на то да се ниједна одредба Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је неопходна у демократском друштву. У том смислу треба имати у виду да ако се тражена информација од јавног значаја може издвојити од осталих информација у документу којима орган власти није дужан тражиоцу да омогући приступ, орган власти ће тражиоцу омогућити приступ делу документа који садржи само издвојену информацију, и обавестиће га да остала садржина документа није доступна, у складу са законом.<sup>62</sup>

## 7.6. Фактори од значаја приликом спровођења теста јавног интереса

У пракси органа надлежних за заштиту права на приступ информацијама од јавног значаја израђене су смернице и водичи који треба да помогну органима јавне власти у разумевању разлога које треба узети у обзир приликом одлучивања да ли тражене информације треба открити, а који фактори су ирелевантни за то.<sup>63</sup> Овде ћемо приказати разлоге који су од значаја, као и оне који нису, за одлуку о томе да ли треба објавити тражене информације, а за које можемо рећи да се односе и на наш правни систем.

Разлози који говоре у прилог одлуци да тражене информације треба учинити доступним јавности, јер доприносе јавном интересу као таквом, јесу:

- Објављивање информација ће допринети да јавност боље разуме како раде органи јавне власти, како и зашто су донели одређене одлуке, како располажу јавном имовином;
- Објављивање информација ће унапредити поузданост и транспарентност у одлучивању;
- Објављивање информација ће допринети да јавност боље разуме питања о којима се води широка јавна расправа;

---

62 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 12.

63 Водич за спровођење теста јавног интереса информацијског повереника Велике Британије, доступно на <http://skr.rs/z8xD>; Смернице за спровођење теста сразмерности и јавног интереса повереника за информисање Републике Хрватске, доступно на <http://skr.rs/z8x2>, страницама приступљено 6. 5. 2023. године.

- Тражена информација је у вези с питањем, појавом или догађајем који су од интереса за јавност, а који су изазвали широку јавну или скупштинску расправу;
- Када је реч о питању које је од значаја за велики број лица или се односи на неку друштвену или политичку кампању;
- Тражене информације се односе на јавну безбедност, јавно здравље и заштиту животне средине;
- Информације се односе на трошење јавног новца, располагање јавним средствима, а посебно ако указују на незаконито добијање или располагање јавним средствима;
- Информација указује на незаконит или неправилан рад институција;
- Информација указује на могући сукоб интереса;
- Информација указује на злоупотребу јавних овлашћења, корупцију или законом кажњиво дело у вршењу послова и надлежности органа јавне власти;
- Информација омогућава учешће јавности у јавној расправи и одлукама које доносе органи јавне власти или може утицати на креирање јавних политика.

## 7.7. Фактори ирелевантни за примену теста јавног интереса

Разлози који немају правни значај приликом спровођења теста јавног интереса и које не треба узети у обзир приликом одлучивања да ли треба објавити информацију јесу:

- Стварање непријатности било ком јавном функционеру или јавном службенику, у смислу да је њихов рад подложен јавној оцени и критици (ово не значи да се смеју објављивати информације из приватног живота ових лица које нису у вези с њиховим професионалним животом);
- Могућност губитка поверења у орган јавне власти или могућа непријатност коју би орган могао претрпети јер је неправилно радио или несврсисходно располагао јавним средствима;
- Могућност да би информација могла бити превише сложена или превише стручна и да је тражилац не би могао лако разумети или да би могла бити погрешно интерпретирана (орган јавне власти може у таквој ситуацији дати додатно објашњење ако сматра да је то битно);

- Могућност да је информација непотпуна и да би могла дезинформисати јавност (одговор на ово је да се приликом објављивања информације објасни њен контекст);
- Лични мотиви тражиоца информација (нпр. лице је у свађи с власником привредног друштва против ког је поднео кривичну пријаву због кривичног дела непредузимање мера за заштиту животне средине. Лични мотив тражиоца информације не искључује интерес јавности да зна које су мере предузели надлежни органи по пријави за кривично дело против животне средине);
- Идентитет подносиоца захтева, будући да ово право припада свима под једнаким условима.<sup>64</sup> Међутим, чињеница да је подносилац захтева новинар или медиј може бити од значаја при спровођењу теста јавног интереса, јер указује на појачан интерес јавности да зна тражену информацију, будући да новинари по природи свог посла пишу о темама које су од значаја за ширу заједницу или већу групу људи, посебно ако је реч о прикупљању грађе за истраживачки чланак.

На крају треба рећи да релевантни и ирелевантни фактори за објављивање информације, побројани у овој публикацији, нису готова решења и правила да ли треба објавити тражену информацију или не, нити је листа могућих разлога овим исцрпљена. Наведени критеријуми су дати само као оријентир и помоћно средство приликом спровођења теста јавног интереса и доношења одлуке да ли тражене информације треба објавити и у ком обиму.

---

64 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 6.

## 7.8. Студија случаја

У наставку ћемо направити студију случаја на основу чињеничног стања у једном поступку по жалби пред повереником<sup>65</sup>, ради разумевања где првостепени органи власти најчешће праве грешку приликом спровођења теста јавног интереса.

Чињенично стање:

Министарство за заштиту животне средине је решењем одбило захтев за приступ информацијама од јавног значаја, којим је тражилац информација тражио достављање копија целокупне документације у вези с поступком који је то министарство, као странка у поступку, покренуло против компаније „Зиђин” и који се води пред Привредним судом у Зајечару, а поводом загађења ваздуха у Бору сумпор-диоксидом, и то копије: тужбе, представке, пријава, одговора на тужбу, кривичне пријаве, прилога уз поднеске, који су део судских списа, као и информацију о броју под којим се води наведени поступак, као и копије документације у вези с контролом републичког инспектора, а на основу које је и инициран наведени судски поступак, образлажући одлуку само тиме да би достављањем информација угрозио, омео или отежао вођење судског поступка. Јавност је кроз писање медија већ била упозната с неким од информација у вези с наведеним поступком. Против решења овог министарства тражилац информација је изјавио жалбу поверенику, након чега је повереник поништио одлуку првостепеног органа и предмет вратио на поновно одлучивање.

Анализа случаја:

- 1) Првостепени орган је указао на то да се води судски поступак, те да би се достављањем тражених информација угрозило, омео или отежало вођење тог поступка. Из наведеног можемо закључити да је испуњен формалноправни услов за ограничење права на приступ траженим информацијама из члана 9. тачке 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Међутим, ту је

---

65 Решење повереника број: 071-01-1646/2020-03 од 8. 9. 2020. године, за више информација види Годишњи извештај повереника за 2020. годину, стр. 32, доступно на <http://skr.rs/z8xR>, страници приступљено 7. 5. 2023. године.

првостепени орган јавне власти стао. Није прошао кроз другу и трећу фазу теста. Управо ту органи јавне власти праве најчешће грешке, тако што само докажу да је испуњен неки законом прописан формални услов за ограничење права из чл. 9. или 14. закона, при чему потпуно превиђају да је на њима терет доказивања који је интерес у конкретном случају претежнији (интерес јавности да зна или други, супротстављени на закону заснован интерес).

- 2) Погледајмо сада шта имамо од информација значајних за спровођење друге фазе теста јавног интереса:
  - а) Из чињеничног стања произилази да се тражене информације односе на мере које су предузели надлежни органи поводом повећаног загађења ваздуха као последице непредузимања мера за заштиту животне средине од стране привредног субјекта, односно да је реч о еколошким информацијама у ширем смислу;
  - б) о проблему загађења ваздуха у том граду и појединим информацијама из судског поступка јавност је извештавана од више медија.

Наведени разлози снажно указују на појачан интерес јавности да зна тражене информације, односно говоре у прилог чињеници да тражене информације треба учинити доступним. Међутим, информације које нам недостају за спровођење друге фазе теста јесу: а) у којој се фази налази судски поступак; б) који су докази већ изведени, а који тек треба да буду изведени; в) да ли би чињење доступним тражених информација олакшало процесни положај окривљених тако што би своју одбрану могли усклађивати с материјалним доказима у списима првостепеног органа, а што би евентуално могло довести до компромитовања прикупљених доказа и немогућности утврђивања материјалне истине, а последично и до избегавања законске одговорности лица одговорних за непредузимање мера за заштиту; 4) да ли у судском поступку тек треба саслушати одређене сведоке, који такође могу своје исказе усклађивати са информацијама евентуално добијеним по захтеву за приступ информацијама и тако директно утицати на исход судског поступка, било у корист оптужбе, било у корист одбране, зависно од тога о чијим је сведоцима реч.

Без свих тих информација не можемо да проценимо како би откривање тражених информација утицало на ток поступка, те стога не можемо ни да пређемо у трећу фазу

теста јавног интереса и да супротставимо разлоге који говоре у корист откривања тражених информација наспрам оних који говоре у корист њиховог ускраћивања до окончања поступка и проценимо и донесемо закључак који је интерес у конкретном случају претежнији (интерес јавности да зна или интерес заштите судског поступка).

- 3) Стога је повереник поништио одлуку првостепеног органа и предмет вратио на поновно одлучивање. У поверениковој одлуци је, између осталог, наведено да првостепени орган није утврдио из којих разлога, тј. на који начин и због којих би околности омогућавањем приступа траженим документима у конкретном случају, односно поступку дошло до угрожавања, ометања или отежавања даљег вођења поступка, при чему разлози за ускраћивање приступа информацијама не могу бити апстрактни и хипотетички, већ морају бити конкретни и јасни. Такође, из списка предмета не види се да је првостепени орган узео у обзир чињеницу да у конкретном случају постоји појачан интерес јавности да зна тражене информације, с обзиром на то да се оне односе на загађење ваздуха у Бору и на поступке који су предузети ради заштите животне средине, као и да је јавност преко медија већ упозната с неким од информација у вези с наведеним поступком (у дневном листу „Данас“ од 24. 2. 2020. године под насловом „Зиђин на суду због загађења ваздуха у Бору“, између осталог, наведено је да се из извештаја инспекторке Емилије Тошић сазнаје да је 21. и 22. 11. 2019. године концентрација сумпор-диоксида у Бору била 4,6 пута изнад законом прописане, а појединих сати и до 8,3 пута више од дозвољене, док је у вестима Радија Слободна Европа на дан 2. 12. 2019. године под насловом „Кривична пријава против директора кинеског Зиђина због загађења“ наведено да је Основном јавном тужилаштву поднета пријава у којој је изнета сумња да је директор „Зиђина“ Long Yi починио кривично дело загађења животне средине, као и да је пријава поднета и против градоначелника Бора и министра за заштиту животне средине, који се терете за кривично дело непредузимање мера за заштиту животне средине. Повереник је наложио првостепеном органу да у поновном поступку допуни поступак и утврди чињенице од значаја за доношење правилне одлуке, те да поново одлучи о захтеву жалиоца у складу са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.



## 7.9. Примери из праксе повереника

У наставку ћемо приказати неке одлуке из праксе повереника, у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама, ради упознавања са ставовима повереника према приступу овим информацијама.

- 1) Повереник је поништио одлуку завода за јавно здравље, којом је одбијен захтев жалиље и наложио заводу да жалиљи достави тражене информације у вези с резултатима анализе квалитета подземних вода. У образложењу одлуке, између осталог, наведено је: Да би првостепени орган ускратио приступ траженим информацијама из разлога поверљивости, на који се позвао у ожалбеном акту, обавезан је да докаже да је оправдано да то учини ради заштите претежнијих интереса из члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Наиме, поред једног од услова из члана 9. тачка 5. закона, да се ради о информацијама или документима за које је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чувају као тајна, односно који су доступни само одређеном кругу лица, неопходно је испуњење и другог услова да се ради о информацијама или документима због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама. Првостепени орган, на коме је терет доказивања, није пружио доказ о оправданости искључења, у конкретном случају, приступа траженим информацијама, односно није доказао на који би начин чињењем доступним тражених информација јавности, па и жалиљи, могле наступити и које би то тешке правне и друге последице по интересе заштићене законом, који претежу над интересом за приступ информацијама, реално наступиле чињењем доступним истих, односно није доказао да постоји узрочно-последична веза између потенцијалног објављивања информација и нарушавања јавног интереса.

С друге стране, из садржине ожалбеног акта не може се утврдити да је првостепени орган приликом одлучивања имао у виду чињеницу да се предметним захтевом траже одређене информације у вези с подземним водама, које су по природи информације о животној средини и у погледу којих појачан интерес јавности да зна. Притом, једно од основних начела заштите животне средине, према одредбама члана

9. став 1. тачка 10. Закона о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018 и 95/2018 – др. закон), јесте начело информисаности и учешћа јавности, којим је прописано, између осталог, да у остваривању права на здраву животну средину свако има право да буде обавештен о стању животне средине, као и да су подаци о стању животне средине јавни, односно одредбом члана 78. став 1. истог закона прописано је да су државни органи, органи Аутономне Покрајине, органи јединице локалне самоуправе и овлашћене и друге организације дужни да редовно, благовремено, потпуно и објективно обавештавају јавност о стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга нивоа загађујуће материје и емисије, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи, у складу са овим законом и другим прописима, док је ставом 2. истог члана прописано да се приступ информацијама о животној средини остварује у складу са законом којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја. Даље је одредбом члана 3. тачка 56а. Закона о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон) предвиђено да је стандард квалитета животне средине концентрација појединачне загађујуће супстанце или групе загађујућих супстанци у води, седименту или биоти, која не може бити прекорачена ради заштите људског здравља и животне средине; док је чланом 2. тачка 3. Уредбе о граничним вредностима загађујућих материја у површинским и подземним водама и седименту и роковима за њихово достизање („Сл. гласник РС”, бр. 50/2012) прописано, између осталог, да је гранична вредност стандард квалитета животне средине изражен као концентрација појединачне загађујуће материје или групе загађујућих материја или индикатора загађивања у површинској и подземној води и седименту, која не сме бити прекорачена с циљем заштите животне средине и здравља људи, док су саме граничне вредности загађујућих материја у подземним водама дате у Прилогу 2. те уредбе. Из наведеног недвосмислено произилази да је интенција законодавца да информације у вези са стањем животне средине буду јавно доступне, односно да се ради о *par excellence* информацијама од јавног значаја, које су у конкретном случају од значаја за заштиту животне средине и здравља људи, имајући у виду да се односе на квалитет подземне воде у долини Јадра, а притом је одредбом члана 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано, између осталог,

да оправдани интерес јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине. Такође, у конкретном случају тражене информације су у вези и с пројектом „Јадар“, који је пројекат од велике вредности и значаја за Републику Србију, и који већ дуже време изазива пажњу јавности и бројних медија, посебно у области заштите животне средине.<sup>66</sup>

- 2) Повереник у својим одлукама увек наглашава важност и посебну вредност еколошких информација, па је тако у вези с једном одлуком указано на то да је првостепени орган дужан да „жалиоцу учини доступним документа из којих се могу сазнати подаци о обиму (обухвату оgrade) према којем су одобрени Услови за заштиту природе на тачно одређеној локацији, тј. скицу оgrade или податак којим је дефинисана величина оgrade, без обзира на то ко је израдио документа у којима су садржане тражене информације, имајући у виду важност природе тражених информација (заштита природе и еколошке мреже)“. У образложењу те одлуке, између осталог, наведено је: „Цењен је навод органа власти да не издаје документа трећих лица, већ само сопствена акта, али он није могао утицати на доношење другачије одлуке у овој управној ствари. Због тога што орган није оспорио поседовање тражених информација, односно документа у којима су оне садржане, те како су тражене информације настале у раду, односно у вези с радом органа власти и односе се на оно о чему јавност има оправдан интерес да зна, имајући у виду надлежност самог завода (да обавља послове заштите природе и природних добара, утврђене Законом о заштити природе) и важност саме природе тражених информација (заштита природе и еколошке мреже), тражене информације јесу информације од јавног значаја, при чему је без значаја ко је израдио тражена документа у којима су оне садржане“.<sup>67</sup>
- 3) Повереник доследно указује на обавезе надлежних органа да информације које су од изузетног значаја за локално становништво, јер се односе на оно што утиче на квалитет њиховог свакодневног живота, здравље, имовину и животну средину, морају бити учињене доступним јавности. Ту свакако спадају и информације о провери усклађености примењиване технологије минирања на коповима

---

66 Решење повереника број: 071-01-2478/2021-03 од 6. 9. 2021. године; Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 11, ур. С. Павловић. Београд (2022):148–154.

67 Ibidem, 146–148.

Велики Кривељ и Церово с технологијом минирања прописаном Просторним планом зоне утицаја наведених рудника (ПППН), којим су дефинисане границе зоне утицаја тих рудника. У одлуци повереника којом је наложено достављање тражених информација наведено је, између осталог, да је у прилог ставу повереника да те информације треба да буду доступне јавности „и чињеница да се у рудницима бакра Велики Кривељ и Церово, који су у саставу рудника бакра Бор, обавља масовна експлоатација руде висококапацитивном опремом (бушилице пречника од 250 до 310 милиметара, а за утовар руде багери великог капацитета, запремине кашике 15 и 22 кубна метра), као и неспорне чињенице да су у вези са стално актуелним проблемима са експлоатацијом руда и производњом која се обавља у РТБ Бору, од стране Министарства за рударство и енергетику, као и Министарства за заштиту животне средине вршене сталне инспекцијске контроле. Такође, увидом у садржину Нацрта просторног плана и Извештаја о стратешкој процени утицаја просторног плана Општине Бор на животну средину, утврђено је да је међу примедбама датим на наведени документ, највише примедба дато од стране домаћинстава која се налазе у граничним зонама, односно зонама утицаја – санитарним зонама наведених рудника Велики Кривељ и Церово, а које се односе на штету коју трпе домаћинства на објектима, биљним културама и осталим утицајима којима су та домаћинства изложена услед коришћења индустријских и прилазних путева рудним комплексима наведених рудника, што се посебно односи на прашину, атмосферске воде и муљ који истичу на имовину власника и тако је угрожавају. Из наведеног произилази да су тражене информације од изузетног значаја за локално становништво, јер се односе на оно што утиче на квалитет њиховог свакодневног живота, здравље, имовину и животну средину, па као такве морају бити учињене доступним јавности”.<sup>68</sup> Из наведене одлуке види се да орган приликом одлучивања по захтеву за приступ еколошким информацијама мора узети у обзир ширу слику и проценити зашто су тражене информације значајне за јавност, односно сагледати их у њиховој вези с правом на здраву животну средину и здравље, заштиту имовине и квалитет живота уопште.

---

68 Решење повереника број 071–01–2904/2019–03 од 9. 11. 2020. године; Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 10, ур. С. Павловић. Београд (2021):255–258.

# 8. ОДГОВОРНОСТ ЗА УСКРАЋИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

## 8.1. Прекршајна одговорност

Пре последњих измена закона којим је уређен слободан приступ информацијама, односно пре почетка примене Закона о изменама и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС” бр. 105 од 8. 11. 2021) од 17. 2. 2022. године, у нашем правном систему постојао је такоређи паралелни систем заштите права на приступ информацијама, односно тражилац информације је због повреде права на приступ информацијама могао:

- а) поднети жалбу поверенику
- б) поднети захтев за покретање прекршајног поступка надлежном прекршајном суду (без подношења жалбе поверенику)  
или
- в) истовремено или у различитим периодима, без утврђеног редоследа, користити оба правна средства. У правној литератури се с правом указивало на несврсисходност таквог решења, јер „када редослед није јасно постављен, долазимо до праксе у којој је могуће да повереник наложи органу јавне власти да омогући приступ траженим информацијама, а да у истовременим поступцима прекршајни суд донесе пресуду у којој указује на то да орган јавне власти није направио прекршај када је одбио приступ траженим информацијама”<sup>69</sup>, што је за последицу, између осталог, имало правну несигурност. У пракси је такође било доста лутања и недоумица у погледу питања ко може бити овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка (само физичко или и правно лице)<sup>70</sup>, као и у погледу питања ко је одговоран за повреду права на приступ информацијама (руководилац органа јавне власти или овлашћено лице за приступ информацијама).<sup>71</sup>

69 Дреновак-Ивановић, Мирјана, „Удружења грађана као тражиоци еколошке информације: Поступак пред повереником за информације од јавног значаја в. Прекршајни поступак”. Правни живот 9.1 (2019):392.

70 Ibidem, 393–395.

71 Ibidem, 395–396.

Нови закон је решио наведене недоумице и јасно је поставио правила. Уведена су два принципа:

- 1) Увек се прво мора искористити редовно правно средство у случају повреде права на приступ информацијама, а то је жалба поверенику.
- 2) Примарно овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка имају повереник, односно управна инспекција.

Тражилац информације не може поднети захтев за покретање прекршајног поступка против органа власти пре окончања поступка по жалби пред повереником, односно пре окончања управног спора ако жалба поверенику није допуштена. У овом је случају тражилац информације дужан да се претходно обрати поверенику са захтевом да повереник поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно управној инспекцији, ако је вођен управни спор. Ако повереник, односно управна инспекција у року од осам дана не одговори тражиоцу информације на захтев за покретање поступка или му одговори да нема основа за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, тражилац информације је овлашћен да сам поднесе захтев за покретање прекршајног поступка. Ако повереник, односно управна инспекција поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, на захтев тражиоца информације или на сопствену иницијативу, дужан је да о евентуалном одустајању од тог захтева обавести тражиоца информације, у року од осам дана од дана одустајања од захтева, да би тражилац информације могао наставити поступак.<sup>72</sup> С обзиром на то да тражилац информације, тј. жалилац могу бити и физичко и правно лице, то последично значи да евентуални супсидијарни подносилац захтева за покретање прекршајног поступка може бити и физичко и правно лице.

Овако законско решење, иако логично (прво жалбени поступак па онда прекршајни), довело је до **знатног пораста броја изјављених жалби поверенику током 2022. године, будући да су се предмети из прекршајних судова „прелили“ поверенику**, а што је даље довело до повећане злоупотребе права пред **повереником и отежаног остваривања права на приступ еколошким информацијама.**<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 28б.

<sup>73</sup> Више о овом проблему види у Годишњем извештају повереника за 2022. годину, доступно на <http://skr.rs/z8xy>, стр. 25–35, страници приступљено 2. 5. 2023. године.

**Законом је сада тачно прописано за које прекршаје одговара руководилац органа<sup>74</sup>, а за које овлашћено лице за поступање по захтевима.<sup>75</sup> Такође је овим законом први пут уведена одговорност запосленог у органу власти ако овлашћеном лицу не достави информације неопходне за поступање по захтеву, односно ако му достави непотпуне или нетачне информације.<sup>76</sup> За све те прекршаје прописана је новчана казна у распону од 20.000 до 100.000 динара.**

**Није одговорно за прекршај овлашћено лице које је поступало по налогу руководиоца органа власти и предузело све радње које је на основу закона, другог прописа или акта било дужно да предузме како би спречило извршење прекршаја.<sup>77</sup>**

Посебно је важно истаћи да мора постојати нулта толеранција на ћутање управе по захтевима за приступ информацијама. То је у супротности с начелима добре управе и дубоко дехуманизује грађанина, због чега је недопустиво. Стога када поводом жалбе због непоступања по захтеву (ћутање управе) повереник утврди да је жалба основана, решењем ће наложити органу власти да у одређеном року поступи по захтеву.<sup>78</sup> У тим ситуацијама повереник не одлучује мериторно о захтеву. Када повереник донесе овакво решење, он у складу са законом који регулише прекршајни поступак издаје прекршајни налог и новчаном казном у износу од 30.000 динара кажњава за прекршај овлашћено лице за поступање по захтевима, односно руководиоца органа ако овлашћено лице није одређено, због непоступања по захтеву у складу с роковима из члана 16. закона (ћутање управе).

---

74 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 46. ст. 1.

75 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 46. ст. 2.

76 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 46. ст. 3.

77 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 46. ст. 4.

78 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 24. ст. 6.

## 8.2. Кривична одговорност

Кривичним законодавством није предвиђено кривично гоњење и кажњавање због ускраћивања права на приступ информацијама од јавног значаја, изузев кад је реч о одређеним еколошким информацијама, а што говори о значају ових информација будући да се њиме штите најзначајније вредности у једном друштву. Биће кривичног дела повреде права на информисање о стању животне средине гласи: „Ко противно прописима ускрати податке или да неистините податке о стању животне средине и појавама који су неопходни за процену опасности по животну средину и предузимање мера за заштиту живота и здравља људи, казниће се новчаном казном или затвором до једне године”.<sup>79</sup> Из наведеног произилази да је инкриминисано ускраћивање података које је противно прописима, па је реч о кривичном делу бланкетног карактера.<sup>80</sup>

---

79 Кривични законик, чл. 268.

80 Дреновак-Ивановић, Мирјана „Еколошко право”. Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво. Београд (2021):98.



# 9. ПОСТУПАЊЕ ПОВЕРЕНИКА ПО ЖАЛБАМА У ВЕЗИ СА ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

## 9.1. Статистички подаци за 2018. годину

У 2018. години поверенику је изјављено укупно 3.340 нових жалби, од чега је у 47 жалби (1,40%) предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

У тој години решене су 34 жалбе у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

Посматрано у односу на решене жалбе, девет жалби је било против органа локалне самоуправе, шест против локалних јавних предузећа, девет против министарстава, три против покрајинских органа, три против републичких јавних предузећа и четири против републичких дирекција, завода, фондова и др.

Од тога је 17 жалби изјављено због ћутања управе по захтеву жалиоца (50%), 11 жалби је било на одговор органа власти (32,35%), две жалбе су изјављене против одлуке садржане у акту (5,88%), а четири на закључак односно решење органа власти (11,76%).

Тражене информације су се углавном односиле на услове за рад мини-хидроелектрана, управљање отпадом, студије процене утицаја на животну средину, квалитет вода и сечу дрвећа.

Подносиоци жалби су били адвокати у два случаја, грађани у 16 случајева, медији у шест, а у десет случајева удружења грађана која се баве екологијом и заштитом животиња.

Жалбе су решене на следећи начин:

- две жалбе су одбачене из формалних разлога,
- у 14 предмета поступак је обустављен по службеној дужности или због одустанка жалиоца од жалбе, јер је орган власти након жалбе изјављене поверенику поступио по захтеву за приступ информацијама,
- у 17 предмета повереник је наложио првостепеним органима да жалиоцима учине доступним тражене информација, од тога је 13 решења извршено (76,47%), а четири су неизвршена (23,52%),
- у једном предмету повереник је поништио одлуку првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак.

## 9.2. Статистички подаци за 2019. годину

У 2019. години поверенику је изјављено укупно 5.265 нових жалби, од чега је у 93 жалбе (1,76%) предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

У тој години решено је сто жалби у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.<sup>81</sup>

Посматрано у односу на решене жалбе, 57 жалби је било против органа локалне самоуправе, 11 против локалних јавних предузећа, 12 против министарстава, две против покрајинских органа, две против републичких јавних предузећа и десет против републичких дирекција, завода, фондова и др., једна против установа у области привреде, пољопривреде, шумарства и водопривреде, четири против установа у области здравства и једна против осталих органа власти.

---

81 Решаване су и жалбе пренете из претходних година.

Од тога је 81 жалба изјављена због ћутања управе по захтеву жалиоца (81%), 14 жалби је било на одговор органа власти (14%), две жалбе су изјављене против одлуке садржане у акту (2%), а три на закључак односно решење органа власти (3%).

Тражене информације су се углавном односиле на утицај подизања гондоле на Ушћу на Калемегдану на животну средину; загађење ваздуха; коришћење средстава буџетског фонда за заштиту животне средине; рад надлежних инспекција поводом еколошких акцидентата и других радњи носилаца пројеката којима се угрожава животна средина; услове за рад мини-хидроелектрана; управљање отпадом; студије процене утицаја на животну средину; квалитет вода; утицај горива која се користе за огрев на животну средину и сечу дрвећа.

Подносиоци жалби су били грађани у 35 случајева; медији у пет; у 54 случаја удружења грађана која се баве екологијом и заштитом животиња; у четири органи власти и у два остали подносиоци.

Жалбе су решене на следећи начин:

- пет жалби је одбачено из формалних разлога,
- у шест случајева жалба је одбијена као неоснована,
- у 66 предмета поступак је обустављен по службеној дужности или због одустанка жалиоца од жалбе, јер је орган власти након жалбе изјављене поверенику поступио по захтеву за приступ информацијама,
- један поступак по жалби је обустављен због смрти странке,
- у укупно 22 предмета повереник је наложио првостепеним органима да жалиоцима учине доступним тражене информација, од тога је 13 решења извршено (59,09%), а девет неизвршено (40,90%).

### 9.3. Статистички подаци за 2020. годину

У 2020. години поверенику је изјављена укупно 3.281 нова жалба, од чега је у 88 жалби (2,68%) предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

У тој години решене су 72 жалбе у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

Посматрано у односу на решене жалбе, 15 жалби је било против органа локалне самоуправе, шест против локалних јавних предузећа, 17 против министарстава, једна против независних државних органа и тела, три против покрајинских органа, две против правосудних органа, 15 против републичких јавних предузећа, осам против републичких дирекција, завода, фондова и др., две против установа у области науке, културе и информисања, две против установа у области здравства и једна против осталих органа власти.

Од тога је 38 жалби изјављено због ћутања управе по захтеву жалиоца (52,77%), 14 жалби је било на одговор органа власти (19,44%), шест жалби је изјављено против одлуке садржане у акту (8,33%), а 14 на закључак, односно решење органа власти (19,44%).

Тражене информације су се у највећем броју случајева односиле на загађење ваздуха; рад надлежних инспекција поводом еколошких акцидентата и других радњи носилаца пројеката којима се угрожава животна средина; услове за рад мини-хидроелектрана; управљање отпадом; студије процене утицаја на животну средину; квалитет вода; стање земљишта, мониторинг земљишта и отпадних вода, одлагање индустријског и опасног отпада, информације о инвестиционим пројектима који могу имати значајан утицај на заштиту животне средине.

Подносиоци жалби су били грађани у 25 случајева, медији у пет, у 41 случају удружења грађана, и то углавном она која се баве екологијом и неколико њих антикорупцијом, а једну жалбу је изјавио адвокат.

Жалбе су решене на следећи начин:

- четири жалбе су одбачене из формалних разлога,
- у три случаја жалба је одбијена као неоснована,
- у 31 предмету поступак је обустављен по службеној дужности или због одустанка жалиоца од жалбе, јер је орган власти након жалбе изјављене поверенику поступио по захтеву за приступ информацијама,
- у укупно 21 предмету повереник је наложио првостепеним органима да жалиоцима учине доступним тражене информације (сва решења су извршена 100%),
- у пет предмета поништени су акти првостепених органа (одлуке садржане у акту, решења и закључци) и предмети враћени на поновно одлучивање,
- у осам предмета поништени су акти првостепених органа (одлуке садржане у акту, решења и закључци).

## 9.4. Статистички подаци за 2021. годину

У 2021. години поверенику је изјављено укупно 5.175 нових жалби, од чега је у 129 жалби (2,49%) предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

У тој години решена је 131 жалба у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.<sup>82</sup>

Посматрано у односу на решене жалбе, 64 жалбе су биле против органа локалне самоуправе, осам против локалних јавних предузећа, 18 против министарстава, три против покрајинских органа, једна против правосудних органа, 19 против републичких јавних предузећа, 11 против републичких дирекција, завода, фондова и др., три против установа у области привреде, пољопривреде, шумарства и водопривреде, једна против установа у области здравства и три против установа високог образовања.

---

82 Решаване су и жалбе пренете из претходних година.

Од тога су 62 жалбе изјављене због ћутања управе по захтеву жалиоца (47,32%), 42 жалбе су биле на одговор органа власти (32,06%), пет жалби је изјављено против одлуке садржане у акту (3,81%), а 22 на закључак односно решење органа власти (16,79%).

Тражене информације су се у највећем броју односиле на пројекат „Јадар“ компаније „Рио Тинто“; рад надлежних инспекција и вршење надзора над великим загађивачима; рад мини-хидроелектрана; загађење ваздуха; управљање отпадом; студије процене утицаја на животну средину; загађење буком; квалитет вода и информације о одобреном финансирању пројеката у области заштите животне средине.

Подносиоци жалби су били: адвокати у једном случају, грађани у 51 случају, медији у седам предмета, удружења грађана у 71 случају (баве се углавном екологијом и неколико њих антикорупцијом) и политичка странка у једном случају.

Жалбе су решене на следећи начин:

- 13 жалби је одбачено из формалних разлога,
- у 16 случајева жалба је одбијена као неоснована,
- у 42 предмета поступак је обустављен по службеној дужности или због одустанка жалиоца од жалбе, јер је орган власти након жалбе изјављене поверенику поступио по захтеву за приступ информацијама,
- у два предмета је органу власти наложено да поступи по захтеву тражиоца, без мериторног одлучивања о захтеву,
- у укупно 47 предмета повереник је наложио првостепеним органима да жалиоцима учине доступним тражене информација, од тога су 32 решења извршена (68,08%), 13 је неизвршено (27,65%), а два су делимично извршена (4,25%),
- у 11 случајева поништени су акти првостепених органа (одлуке садржане у акту, решења и закључци) и предмети враћени на поновно одлучивање.

## 9.5. Статистички подаци за 2022. годину

У 2022. години поверенику је изјављено укупно 9.214 нових жалби, од чега је у 258 жалби (2,80%) предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

У тој години решено је 200 жалби у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

Посматрано у односу на решене жалбе, 56 жалби је било против органа локалне самоуправе, осам против локалних јавних предузећа, 87 против министарстава, једна против независних државних органа, четири против покрајинских органа, једна против правосудних органа, 25 против републичких јавних предузећа, девет против републичких дирекција, завода, фондова и др., две против установа у области науке, културе и информисања, пет против установа у области здравства, једна против установа високог образовања и једна против осталих органа власти.

Од тога је 138 жалби изјављено због ћутања управе по захтеву жалиоца (69%), 27 жалби је било на одговор органа власти (13,5%), осам жалби је изјављено против одлуке садржане у акту (4%), а 27 на закључак, односно решење органа власти (13,5%).

Тражене информације су се углавном односиле на рад надлежних инспекција за заштиту животне средине и мере које су предузимали; рад мини-хидроелектрана; управљање отпадом; студије процене утицаја на животну средину; стратешке процене утицаја на животну средину; квалитет вода; издате дозволе за управљање индустријским, опасним и неопасним отпадом; мониторинг отпадних вода; мониторинг земљишта; мерења из стационарних извора загађивања; информације у вези са изградњом термоелектране Колубара; пројекат „Јадар“; сечу дрвећа; недобијање докумената у вези с јавним политикама у области заштите животне средине и сл.

Подносиоци жалби су били адвокати у три случаја, грађани у 85 случајева, медији у пет, удружења грађана која се баве екологијом у 107 случајева.

Жалбе су решене на следећи начин:

- пет жалби је одбачено из формалних разлога,
- у пет случајева жалба је одбијена као неоснована,
- у 55 предмета поступак је обустављен по службеној дужности или због одустанка жалиоца од жалбе, јер је орган власти након жалбе изјављене поверенику поступио по захтеву за приступ информацијама,
- у 54 предмета органу власти је наложено да поступи по захтеву тражиоца, без мериторног одлучивања о захтеву,
- у укупно 53 предмета повереник је наложио првостепеним органима да жалиоцима учине доступним тражене информација, од тога су 23 решења извршена (43,39%), а 30 је неизвршено (56,60%),
- донето је 26 решења којим се поништава акт првостепеног органа (решење, закључак органа власти или одлука садржана у акту) и предмет враћа на поновно поступање,
- два решења којима се поништава акт првостепеног органа (решење, закључак органа власти или одлука садржана у акту).

*Поступање повереника у вези с новим овлашћењима за издавање прекршајних налога и подношење захтева за покретање прекршајних поступака*

Од 17. 2. 2022. године, када је почела примена Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>83</sup>, тј. од када је повереник добио нова овлашћења, поднето је осам захтева за покретање прекршајног поступка од чега је само у једном случају поднет захтев за покретање прекршајног поступка због неизвршења одлуке којом је наложено чињење доступним еколошких информација и то против одговорног лица у Градској управи Града Ваљева.

У истом периоду укупно је издато 126 прекршајних налога<sup>84</sup>, од чега 35 (27,77%) због „ћутања управе“ по захтевима у којима је тражен приступ еколошким информацијама.

---

83 „Сл. гласник РС“ бр. 105/21.

84 Прекршајни налози се издају овлашћеним лицима у органима власти, због непоступања по захтеву жалиоца (тзв. ћутање управе), чл. 47. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.



Прекршајни налози због „ћутања управе“ по захтевима у којима је тражен приступ еколошким информацијама издати су овлашћеним лицима запосленим у следећим органима јавне власти:

- ЕДБ, издат један прекршајни налог,
- Град Ваљево Градска управа, издата четири прекршајна налога,
- председник Општине Мионица, издат један прекршајни налог,
- Коридори Србије, издат један прекршајни налог,
- ЈП Србија-гас, издат један прекршајни налог,
- Министарство за заштиту животне средине, издато 26 прекршајних налога,
- Министарство здравља, издат један прекршајни налог.

## 9.6. Статистички подаци за период од 1. 1. 2023. до 31. 3. 2023. године

У периоду од 1. 1. 2023. до 31. 3. 2023. године поверенику је изјављено укупно 1.819 нових жалби, од чега је у 116 жалби (6,37%) предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

У том периоду решено је 45 жалби у којима је предмет захтева за приступ информацијама био приступ еколошким информацијама.

Посматрано у односу на решене жалбе, 18 жалби је било против органа локалне самоуправе, једна против локалних јавних предузећа, 18 против министарстава, три против републичких јавних предузећа, једна против установа у области науке, културе и информисања, једна против установа у области здравства и три против установа високог образовања.

Од тога је 28 жалби изјављено због ћутања управе по захтеву жалиоца (62,22%), 13 жалби је било на одговор органа власти (28,88%), једна жалба је изјављена против одлуке садржане у акту (2,22%), две на закључак, односно решење органа власти (4,44%) и једна против одлуке о трошковима поступка (2,22%).

Тражене информације су се углавном односиле на извршена мерења Института за заштиту животне средине; загађење ваздуха; управљање отпадом; мерење буке; изградњу ауто-пута и сл.

Подносиоци жалби су били грађани у 16 случајева, удружења грађана која се баве екологијом у 24 случаја, политичке странке у три случаја и остали у два случаја.

Жалбе су решене на следећи начин:

- две жалбе су одбачене из формалних разлога,
- у два случаја жалба је одбијена као неоснована,
- у 20 предмета поступак је обустављен по службеној дужности или због одустанка жалиоца од жалбе, јер је орган власти након жалбе изјављене поверенику поступио по захтеву за приступ информацијама,
- у 12 предмета је наложено органу власти да поступи по захтеву тражиоца, без мериторног одлучивања о захтеву,
- у укупно шест предмета повереник је наложио првостепеним органима да жалиоцима учине доступним тражене информације, од тога су четири решења извршена, а у два није истекао рок за поступање по налогу у моменту прибављања ових података,
- у два случаја поништена је одлука првостепеног органа и предмет враћен на поновно поступање,
- донето је једно решење којим се усваја захтев за накнаду трошкова поступка по жалби.

*Поступање повереника у вези с новим овлашћењима за издавање прекршајних налога и подношење захтева за покретање прекршајних поступака у периоду од 1. 1. 2023. до 31. 3. 2023. године*

У периоду од 1. 1. 2023. до 31. 3. 2023. године повереник је поднео осам захтева за покретање прекршајног поступка, од чега се један односи на одлуку по жалби у предмету у ком су предмет захтева биле информације у вези са заштитом животне средине. Захтев је поднет против одговорног лица у Министарству за заштиту животне средине.

У истом периоду укупно су издата 62 прекршајна налога, од чега је девет (14,51%) прекршајних налога издато због „ћутања управе“ по захтевима у којима је тражен приступ еколошким информацијама.

Прекршајни налози издати су овлашћеним лицима запосленим у следећим органима јавне власти:

- Министарству за заштиту животне средине, осам прекршајних налога,
- Министарству за рударство и енергетику, један прекршајни налог.

## 9.7. Анализа статистичких података

Анализа статистичких података указује на одређене трендове који су од значаја за процену доступности еколошких информација у Србији, а што даље може бити основ за доношење препорука како побољшати стање у овој области.

Број изјављених жалби поверенику због повреде права на приступ еколошким информацијама у односу на укупан број изјављених жалби расте из године у годину, почев од 1,40% процената у 2018. години до 2,80% у 2022. години. Показатељ овог тренда најпре је податак да је у прва три месеца 2023. године од укупно изјављеног броја жалби у том периоду 6,37% жалби изјављено због повреде права на приступ еколошким информацијама.

Број жалби које повереник реши на годишњем нивоу у вези са жалбама због повреде права на приступ еколошким информацијама углавном је мањи од броја примљених жалби из те области. Разлог за то лежи у огромној оптерећености Службе повереника, приливу предмета који расте из године у годину, недовољном броју запослених, а пре свега због енормне злоупотребе права на приступ информацијама.<sup>85</sup>

---

85 Више о овом проблему види у Годишњем извештају повереника за 2022. годину, доступно на <http://skr.rs/z8xl>, стр. 30–36, страници приступљено 2. 5. 2023. године.

Највећи број жалби изјављује се против министарстава и органа локалне самоуправе, којима је у надлежности обављање послова државне управе који се односе на систем заштите и унапређење животне средине, односно којима су поверени послови који се тичу заштите животне средине.

Посебно су забрињавајући подаци у погледу изјављених жалби због „ћутања управе“ и неизвршених решења повереника.

Проценти жалби изјављених због ћутања органа власти по захтевима за приступ еколошким информацијама у односу на укупан број изјављених жалби због повреде права на приступ овим информацијама крећу се од 47,32% у 2021. години до чак 81% у 2019. години (у 2018. години тај проценат је износио 50%, у 2020. години 52,77%, у 2022. години 69%, а у прва три месеца 2023. године 62,22%).

Процент неизвршених решења повереника у којима је наложено чињење доступним тражених еколошких информација такође је висок и креће се од 23,5% у 2018. години до чак 56,60% у 2022. години (изузетак је 2020. година, када су извршена сва решења повереника). С обзиром на то да су последњим законским изменама отклоњени системски проблеми који су се односили на могућност извршења одлука повереника, могло би се очекивати да ће овај негативни тренд бити заустављен.

Највећи број жалби изјављују удружења грађана која се баве заштитом животне средине, што је и логично очекивати.

Анализа тражених информација у жалбама указује на то да је јавност често принуђена да тражи по захтеву информације које би јавности морале бити доступне на проактивној основи (активно информисање), тј. информације за које је прописано да морају бити јавно објављене без посебног захтева странке.

Највећи број прекршајних налога издат је против овлашћених лица у Министарству за заштиту животне средине, а у чијој је управо надлежности, између осталог, спровођење Архуске конвенције.<sup>86</sup>

---

86 Закон о министарствима („Сл. гласник РС”, бр. 128/2020 и 116/2022), чл. 6. ст. 1.

# 10. ЕКОЛОШКЕ ИНФОРМАЦИЈЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Право на здраву животну средину није зајемчено као посебно људско право у Европској конвенцији о људским правима и основним слободама. У том смислу ни процедурални, тј. формалноправни аспекти овог права (право на приступ еколошким информацијама, учешће јавности у доношењу одлука које утичу на животну средину и право на приступ еколошкој правди) нису загарантовани овом конвенцијом као засебна права. Међутим, како је ова конвенција живи инструмент, Европски суд за људска права, као њен главни тумач и креатор ставова према њеном значењу и домашају, увек изналази начин како да се она интерпретира ради општег и стварног признања и поштовања права и слобода прокламованих у њој.

Стање животне средине у знатној мери утиче на квалитет живота људи, њихово здравље и благостање. Галопирајуће климатске промене као последица, пре свега, економског развоја довеле су до истребљења многих животињских и биљних врста, јавно здравље је озбиљно угрожено, милиони људи умиру због загађења ваздуха и животне средине. Стога не изненађује чињеница да су се и у богатој пракси Европског суда за људска права морала отворити питања која су од значаја за заштиту животне средине, укључујући и питање доступности еколошких информација. Можда би било логично очекивати да је право на приступ еколошким информацијама прво штићено и признато преко слободе изражавања – члан 10. конвенције, којим је, између осталог, предвиђена слобода примања информација. Међутим, право на приступ еколошким информацијама први пут је признато преко права на поштовање приватног и породичног живота (чланом 8. конвенције).

У пресуди Гвера и остали против Италије од 19. 2. 1998. године<sup>87</sup>, суд је са 18 гласова за и два гласа против нашао да у конкретном случају нема кршења права из чл. 10. конвенције, али је једногласно усвојио да је дошло до кршења члана 8. конвенције.

---

87 Пресуда Европског суда за људска права GUERRA AND OTHERS v. ITALY (број представке 116/1996/735/932) од 19. 2. 1998. године, доступно на <http://skr.rs/z8xL>, страници приступљено 9. 5. 2023. године.

Наиме, у том предмету подносиоци представке су била лица која су живела врло близу фабрике хемикалија која производи вештачка ђубрива. Незгоде због неисправности већ су се догађале у прошлости, а најозбиљнији инцидент догодио се 1976. године, када је торањ за испирање амонијака експлодирао, те је испуштено неколико тона хемикалија. Сто педесет људи примљено је у болницу због акутног тровања арсеником. Подносиоци захтева су тврдили да је услед недостатка практичних мера, поготово за смањење загађења животне средине и опасности од великих незгода које произлазе из рада такве фабрике, прекршено њихово право на поштовање физичког интегритета и живота. Такође су истакли да су надлежни органи пропустили да информишу јавност о опасностима и о мерама које је потребно предузети у случају веће незгоде, чиме је повређено њихово право на слободу информисања.

Суд је утврдио да је дошло до повреде члана 8. конвенције, утврдивши да италијанска влада није испунила своју обавезу осигуравања права подносилаца представке на поштовање њиховог приватног и породичног живота. Посебно је истакнуто да тешко загађење животне средине може утицати на благостање појединаца и спречити га у уживању права на дом на начин да то негативно утиче на њихов приватни и породични живот. У овом предмету подносиоци представке чекали су све до завршетка производње вештачких ђубрива 1994. године да добију неопходне податке који би им омогућили да процене ризике с којима би се они и њихове породице могли суочити ако наставе да живе у граду посебно изложеном опасности у случају акцидента у фабрици.

У стручној литератури<sup>88</sup> указује се на то да је проблематично то што суд право на приступ еколошким информацијама сагледава само кроз призму члана 8. конвенције, јер је то доста ужи приступ у односу на права загарантована Архуском конвенцијом, према којој свако може тражити приступ еколошким информацијама и држава и надлежни органи имају проактивну обавезу да те информације учине доступним јавности, док по члану 8. конвенције заштиту може тражити само појединац који сматра да му је право на поштовање приватног и породичног живота повређено, односно угрожено. С друге стране, то има и

---

88 Крстић, Ивана, Чучковић, Бојана. „Procedural aspects of article 8 of the ECHR in enviromental cases the greening of human rights law”. *Annals FLB Belgrade Law Review*, (2015):181–182.

своје предности, јер би признавање права на приступ еколошким информацијама кроз члан 10. конвенције омогућило држави да се ослободи одговорности да није испунила обавезе прописане тим чланом тако што би избегла да проблематична питања стави у писану форму или што би их класификовала као тајне податке.

У наставку ће бити дат преглед још неких пресуда Европског суда за људска права у којима је суд утврдио да је дошло до повреде људских права подносилаца представки због пропуштања позитивне обавезе државе да им учини доступним еколошке информације.

У предмету Роуч против Велике Британије<sup>89</sup>, суд је нашао да је дошло до повреде права из члана 8. конвенције, јер Велика Британија није испунила своју позитивну обавезу да предвиди и пропише „ефикасан и приступачан поступак“ који би омогућио подносиоцу представке да има приступ свим релевантним и прикладним информацијама, на основу којих би могао проценити ризик по здравље којем је био изложен приликом његовог учешћа у тестирању бојних отрова које је спроводила британска војска током његове службе у тој војсци шездесетих година.

У пресуди Бринкат и остали против Малте<sup>90</sup>, суд је утврдио да је дошло до повреде члана 2. конвенције (право на живот) подносиоца представке чији је сродник преминуо и до повреде члана 8. конвенције у односу на остале подносиоце представке због тога што је малтешка влада пропустила да испуни своје позитивне обавезе и да донесе, између осталог, одговарајуће прописе и предузме практичне мере како би се људи заштитили и како би им се омогућио приступ информацијама које су им потребне да би проценили ризик по живот и здравље услед вишедеценијске изложености азбесту на раду у бродоградилштима.

Из примера наведених пресуда видимо да се право на приступ еколошким информацијама штити посредним путем, кроз права призната чл. 2. и 8. конвенције. Осим тога, број

---

89 Пресуда Великог већа Roche v. the United Kingdom (број представке 32555/96) од 19. 10. 2005. године, сиже пресуде доступан на <http://skr.rs/z8xF>, страници приступљено 9. 5. 2023. године.

90 Пресуда Brincat and Others v. Malta (број представки 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, and 62338/1) од 24. 5. 2014. године, сиже пресуде доступан на <http://skr.rs/z8xv>, страници приступљено 9. 5. 2023. године.

предмета пред судом који се тиче и других еколошких ствари, а не само приступа еколошким информацијама, у сталном је порасту. Имајући у виду значај заштите животне средине, да опстанак свих живих бића на планети зависи пре свега од тога шта ће човек предузети, да о одрживом развоју можемо говорити само ако нађемо разумну меру између постизања циљева економског развоја и адекватне заштите животне средине, те да се то у процедуралном смислу постиже прописима, јавним политикама, стратегијама и сл. усмереним ка том циљу, у стручној литератури отвара се питање да ли у будућности можемо очекивати да један од корака у том правцу буде прописивање права на заштиту животне средине као засебног права у оквиру Европске конвенције о људским правима.<sup>91</sup> Рад Савета Европе указује на одлучност да се овом питању посвети дужна пажња. У том смислу значајан искорак представља и Препорука Комитета министара Савета Европе (2022) 20 државама чланицама о људским правима и заштити животне средине од 27. 9. 2022. године<sup>92</sup>, којом је, између осталог, препоручено државама чланицама да право на чисту, здраву и одрживу животну средину препознају као посебно људско право које је као такво важно за уживање људских права и повезано је и с другим правима, те да државе чланице треба да обезбеде без икакве дискриминације приступ информацијама и правди у питањима заштите животне средине; учешће у процесу доношења одлука које утичу на животну средину, као и образовање о значају животне средине. Државе чланице треба да осигурају да су људска права узета у обзир у свим фазама поступка доношења одлука које утичу на животну средину.

---

91 Више о овоме види Дреновак-Ивановић, Мирјана „Еколошко право“. Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво. Београд (2021):147–148; Крстић, Ивана, Чучковић, Бојана. „Procedural aspects of article 8 of the ECHR in environmental cases the greening of human rights law“. *Annals FLB Belgrade Law Review*, (2015):189.

92 Препорука Комитета министара Савета Европе (2022) 20 државама чланицама о људским правима и заштити животне средине – Recommendation CM/Rec (2022) 20 of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment), доступно на <http://skr.rs/z8xu>, страници приступљено 8. 5. 2023. године.



# 11. АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА

## 11.1. Опште напомене

Стални пораст популације на Земљи захтева и убрзан економски развој да би се задовољиле потребе милијарди људи на планети, а што неминовно доводи до све већег и већег загађења животне средине и убрзаних климатских промена. Стога се у последњих неколико деценија стално морају изналазити нови начини како постићи оптималну меру између потребе економског развоја, с једне стране, и очувања животне средине, за садашње и будуће генерације, с друге стране, односно како постићи циљеве одрживог развоја.

Адекватна заштита животне средине неминовно подразумева мере које морају бити предузете од стране надлежних органа јавне власти, почев од образовања сваког појединца који треба да схвати значај заштите животне средине и своју улогу у томе, преко мера обавезивања свих привредних субјеката које су мере заштите дужни предузети с циљем заштите животне средине и контроле спровођења тих мера, до доношења одговарајућих закона, јавних политика, стратегија и других одлука. Предузимања свих тих мера нема без јасних, тачних и потпуних података чијом се анализом долази до одговора где су кључни проблеми, те последично где и како реаговати, тј. које конкретне мере предузети.

Стога су „теоријске анализе вођене на терену проналажења процесних права која гарантују примену и заштиту права на здраву, сигурну, еколошки уравнотежену и одрживу животну средину. Процесноправне претпоставке које гарантују заштиту оног квалитета животне средине који је могуће постићи у једној заједници јесу право на приступ еколошким информацијама, право на учешће у доношењу еколошких одлука и право на правну заштиту”<sup>93</sup>, а што управо чини три стуба на којима почива Архуска конвенција.

Архуска конвенција, тј. **Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, како гласи њен пун назив, јесте међународни споразум настао под окриљем Економске**

93 Дреновак-Ивановић, Мирјана, „Еколошко право”. Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво. Београд (2021):131–132.

**комисије Уједињених нација за Европу (UNECE<sup>94</sup>), који има 47 страна (46 држава плус Европска унија).<sup>95</sup>**

Конвенција је отворена за потписивање у граду Архусу у Данској 25. јуна 1998. године, ступила је на снагу 30. октобра 2001. године, а Република Србија ју је ратификовала 2009. године.<sup>96</sup>

## 11.2. Циљеви и вредности Архуске конвенције

Творци ове конвенције су у преамбули навели којим циљевима су се руководили приликом њеног сачињавања и на којим су је вредностима саздали. То су, између осталог:

- потреба за заштитом, очувањем и унапређењем стања животне средине и обезбеђењем одрживог и за животну средину прихватљивог развоја,
- адекватна заштита животне средине је од основне важности по људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот,
- свака особа има право да живи у животној средини која одговара њеном здрављу и благостању и дужност, како индивидуалну тако и у заједници с другима, да штити и унапређује животну средину у корист садашњих и будућих генерација,
- грађани, ради остварења овог права и поштовања ове дужности, морају имати доступност информација, право на учествовање у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине,
- у области животне средине, боља доступност информација и веће учешће јавности у доношењу одлука побољшавају квалитет и спровођење одлука, доприносе свесности јавности у питањима животне средине, дају могућност јавности да изрази своју забринутост и омогућавају органима јавне власти да ове чињенице узму у обзир, чиме се унапређује одговорност и транспарентност у доношењу одлука и јача подршка јавности одлукама у питањима животне средине,

---

94 The United Nations Economic Commission for Europe, <http://skr.rs/z8xT>, страници приступљено 13. 5. 2023. године.

95 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, информације доступне на <http://skr.rs/z8xj>, страници приступљено 13. 5. 2023. године.

96 Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 38/2009).

- одговарајућу улогу у заштити животне средине могу имати и грађани појединци, невладине организације и приватни сектор, због чега је неопходно промовисати образовање у области животне средине ради унапређивања разумевања животне средине и одрживог развоја, те подстаћи свест шире јавности и њено учешће у доношењу одлука које се односе на животну средину и одрживи развој,
- целовито разматрање питања везаних за животну средину приликом доношења одлука подразумева одговарајућу потребу органа јавне власти за поседовањем прецизних, разумљивих и актуелних информација о животној средини,
- јавности, укључујући и организације, треба да буду доступни ефикасни судски механизми ради заштите њихових легитимних интереса и примене закона,
- важно је да потрошачи имају обезбеђене адекватне информације о производима како би били у могућности да направе избор који је у складу са захтевима заштите животне средине,
- услед забринутости јавности због намерног пуштања генетички модификованих организама у животну средину постоји потреба за већом транспарентношћу и већим учешћем јавности у доношењу одлука у овој области,
- спровођење ове конвенције доприноси јачању демократије у региону Економске комисије Уједињених нација за Европу.

Из наведеног произилази неколико важних карактеристика ове конвенције:

- 1) Право на здраву животну средину препознато је као једно од основних људских права, а које снажно корелира с другим људским правима, посебно правом на живот и здравље.
- 2) Промовисана је идеја одрживог развоја, тј. сазнања и значаја да сви имамо одговорност за очување животне средине за будуће генерације, тј. за оне који долазе после нас.
- 3) Јасно је наглашено да одговарајућу улогу и обавезу у очувању животне средине имамо сви без икаквог изузетка: сви органи јавне власти, приватни сектор, невладине организације, као и сваки појединац.
- 4) Направљена је врло јасна веза, тј. корелација између одговорности државе и органа јавне власти и заштите животне средине.

- 5) Промовисан је значај демократије у очувању животне средине, путем омогућавања целокупној јавности, а посебно заинтересованој јавности<sup>97</sup> да учествује у доношењу одлука које су од значаја за заштиту животне средине.

### 11.3. Опште обавезе уговорних страна

Зарад постизања циљева и вредности промовисаних приликом сачињавања Конвенције и њеног отварања за потпис и ратификацију предвиђене су одређене обавезе страна уговорница општег карактера.<sup>98</sup> То су:

- 1) Свака страна ће предузети неопходне законодавне, управне и друге мере, укључујући мере за постизање компатибилности између одредаба за имплементацију информација, учешће јавности и доступности одредбама о правној заштити из ове конвенције, као и одговарајуће извршне мере, за установљавање и одржавање јасног, транспарентног и конзистентног оквира за спровођење одредаба ове конвенције.
- 2) Свака страна ће настојати да обезбеди да службеници и власти помажу и пружају савете јавности у тражењу доступности информација, у олакшавању учешћа у доношењу одлука и у тражењу правне заштите у питањима животне средине.
- 3) Свака страна ће промовисати еколошко образовање и еколошку свест код јавности, посебно у погледу обезбеђења доступности информација, учешћа у доношењу одлука и остваривања правне заштите у питањима животне средине.
- 4) Свака страна ће обезбедити одговарајуће признање и помоћ удружењима, организацијама и групама које промовишу заштиту животне средине и обезбедити усклађеност свог националног правног система са овом обавезом.
- 5) Одредбе ове конвенције неће утицати на право сваке стране на одржавање или увођење мера којима се обезбеђује шира доступност информација, веће учешће

---

97 Конвенцијом је „заинтересована јавност” дефинисана као јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интереса у доношењу одлука у области животне средине. За потребе ове дефиниције, невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством биће сматране заинтересованим. Према нашем Закону о удружењима („Сл. гласник РС”, бр. 51/2009, 99/2011 – др. закони и 44/2018 – др. закон), то би биле организације уписане у одговарајући регистар код Агенције за привредне регистре (нпр. РЕРИ, ОРКА и сл.).

98 Члан 3. конвенције.

јавности у доношењу одлука и шире право на правну заштиту у питањима животне средине, од оних које захтева ова конвенција.

- 6) Овом конвенцијом неће се захтевати било какво дерогирање постојећих права на доступност информација, учешће јавности у доношењу одлука и права на правну заштиту у питањима животне средине.
- 7) Свака страна ће промовисати примену принципа ове конвенције у међународним процесима доношења одлука у области животне средине и у оквиру међународних организација поводом питања везаних за животну средину.
- 8) Свака страна ће обезбедити да лица која остварују своја права у складу са одредбама ове конвенције не буду кажњавана, гоњена или узнемиравана на било који начин због својих активности. Ова одредба неће утицати на овлашћења националних судова да у судским поступцима одређују накнаде у разумном износу.
- 9) У границама релевантних одредаба ове конвенције, јавност ће имати доступност информација, могућност учешћа у доношењу одлука и право на правну заштиту у вези с питањима животне средине без дискриминације у погледу држављанства, националности или места пребивалишта, а у случају правног лица, без дискриминације у вези с тим где има регистровано седиште или стварни центар својих активности.

Из цитираних одредаба конвенције произилази да ова конвенција прописује минималне стандарде који морају бити постигнути у погледу доступности информација, учешћа јавности у доношењу одлука и правне заштите у вези с питањима животне средине, што значи да стране уговорнице могу у својим националним законодавствима прописати шира права од оних предвиђених овом конвенцијом. Даље су конвенцијом прописане посебне и конкретне обавезе страна уговорница, а које представљају стубове на којима почива конвенција, о чему ће у наставку бити више речи.

## 11.4. Стубови Архуске конвенције

Архуска конвенција почива на три стуба, а то су:

- 1) Доступност еколошких информација
- 2) Учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину
- 3) Правна заштита у вези с питањима животне средине

### 11.4.1. Доступност еколошких информација

Право на приступ еколошким информацијама у овој конвенцији подразумева како пасивно тако и активно информисање јавности о стању животне средине.

**Активно информисање јавности** подразумева не само објављивање већ постојећих информација него и предузимање одређених додатних напора с циљем стварања јасних, тачних и потпуних података неопходних за доношење одговарајућих одлука као што је нпр. вођење регистра загађења.

Обавезе активног информисања јавности о стању животне средине подразумевају<sup>99</sup>:

- 1) (а) Да органи јавне власти поседују и ажурирају информације у области животне средине у складу са својим функцијама; (б) Успостављање система обавезног протока информација према органима јавне власти о предложеним и постојећим активностима које могу имати значајног утицаја на животну средину; (в) У случају непосредне опасности по здравље људи или животну средину, било да је она узрокована људском делатношћу или природним узроцима, да све информације које би могле омогућити јавности да предузме мере за спречавање или ублажавање штете која произилази из те претње, а које поседују органи јавне власти, буду одмах и без одлагања достављене припадницима јавности који могу бити угрожени.
- 2) Свака страна ће обезбедити да у оквиру националног законодавства, начин на који органи јавне власти стављају информације у области заштите животне средине на располагање јавности буде транспарентан и да те информације буду ефективно доступне, између осталог, путем: (а) Обезбеђивања за јавност довољних података о

---

99 Члан 5. конвенције.

врсти и обиму информација у области животне средине које поседују релевантни органи јавне власти, о основним условима под којима се те информације чине расположивим и доступним, и о поступку којим се до тих информација може доћи; (б) Установљавања и одржавања практичних мера, као што су: (I) Установљавање јавно доступних листа, регистара и досијеа; (II) Обавезивање службеника да пружају подршку јавности у тражењу информација у оквиру ове конвенције; и (III) Одређивања тачака за контакт; и (в) Обезбеђивања бесплатног приступа информацијама у области животне средине садржаним у листама, регистрима или досијеима назначеним у тачки (б) (I).

- 3) Свака страна ће обезбедити да информације у области животне средине постану све доступније у електронским базама података до којих јавност може лако доћи путем јавних телекомуникационих мрежа. Информације доступне у овој форми требало би да садрже: (а) Извештаје о стању животне средине, како је наведено у ставу 4. у доњем тексту; (б) Текстовете законских одредаба које се тичу животне средине; (в) По могућству, политике, планове и програме и/или у вези са животном средином и споразуме у области животне средине; и (г) Остале информације, до мере до које би доступност таквих информација у овој форми олакшала примену националног закона којим се спроводи ова конвенција, под условом да су такве информације већ доступне у електронској форми.
- 4) Свака страна ће у редовним временским интервалима, до три-четири године, објављивати и дистрибуирати национални извештај о стању животне средине, укључујући информације о квалитету животне средине и информације о претњама животној средини.
- 5) Свака страна ће предузети мере у оквиру свог националног законодавства с циљем достављања, између осталог: (а) Законских аката и политичких докумената као што су документи о стратегијама, политикама, програмима и акционим плановима који се односе на животну средину и извештаја о постигнутом напретку у њиховој примени, сачињених на различитим нивоима управе; (б) Међународних уговора, конвенција и споразума о питањима животне средине; и (в) Према потреби других значајних међународних докумената о питањима животне средине.
- 6) Свака страна ће подстицати оператере чије активности имају значајног утицаја на животну средину да редовно информишу јавност о утицају њихових делатности и

производа на животну средину, у случајевима где је то могуће, путем организовања добровољног „еко-обележавања“ и програма „еко-контроле“ или на неки други начин.

- 7) Свака страна ће: (а) Објављивати податке и анализе података које сматра релевантним и важним у обликовању главних предлога политике животне средине; (б) Објавити или на други начин учинити доступним расположиви материјал са објашњењима о сарадњи с јавношћу у вези с питањима која спадају у домен ове конвенције; и (в) Обезбедити у одговарајућој форми информације о начину вршења јавних функција или пружању јавних услуга од стране управе на свим нивоима, а у вези с питањима која се односе на животну средину.
- 8) Свака страна ће развити механизме који ће омогућити да јавности буде доступан довољан обим информација о производу, како би били у стању да направе избор који је у складу са захтевима животне средине.
- 9) Свака страна ће предузети мере за прогресивно формирање националног кохерентног система инвентара или регистара загађења у виду структурисане, компјутеризоване и јавно доступне базе података, при чему би се подаци за ову базу прикупљали путем стандардизованог извештавања, узимајући у обзир, када је то целисходно, међународне процесе на овом плану. Овакав систем може обухватити податке о уношењу, испуштању и преносу посебног низа супстанци и производа који потичу од посебног низа активности у медијуме животне средине, укључујући коришћење воде, енергије и других ресурса и *in situ* и *ex situ* места обраде и одлагања.

**Обавеза пасивног информисања јавности** према конвенцији<sup>100</sup> подразумева право свакога да без обавезе исказивања било каквог интереса поднесе захтев за приступ еколошким информацијама, чему кореспондира обавеза органа јавне власти да тражену информацију учини доступном што је пре могуће, а најкасније месец дана након подношења захтева. У случајевима када обим и сложеност информација оправдава продужење тог рока, он може бити продужен до два месеца од дана подношења захтева. Подносилац захтева ће бити обавештен о сваком продужењу као и о разлозима којима

---

<sup>100</sup> Члан 4. конвенције.



се оно правда. Приступ траженој информацији само изузетно може бити одбијен и то (а) Ако орган јавне власти којем је захтев поднет не поседује информације у области животне средине које су тражене; (б) Ако је захтев очигледно неразуман или је сувише уопштено формулисан, или (в) Ако се захтев односи на податке који се налазе у завршној фази обраде или се односи на интерну комуникацију између органа јавне власти, када је такво изузеће предвиђено националним законодавством или уобичајеном праксом, узимајући у обзир јавни интерес за објављивање информација.

Осим тога, захтев за информацију у области животне средине може бити одбијен уколико би њено објављивање негативно утицало на: (а) Поверљивост рада органа јавне власти, у случају када је поверљивост предвиђена националним законодавством; (б) Међународне односе, националну одбрану или јавну безбедност; (в) Исправност рада судских органа, право лица на правично суђење, или могућност органа јавне власти да спроведе кривичну или дисциплинску истрагу; (г) Поверљивост комерцијалних и индустријских информација, у случају када је поверљивост предвиђена законом с циљем заштите легитимног економског интереса, с тим што и у том случају информације о емисијама које су релевантне за заштиту животне средине морају бити објављене; (д) Права интелектуалне својине; (ђ) Поверљивост личних података и/или досијеа који се односе на физичко лице, када то лице није дало пристанак на објављивање информација јавности, у случајевима када је таква поверљивост предвиђена националним законодавством; (е) Интересе трећег лица које је доставило тражене информације, када то лице није имало или није могло бити стављено под законску обавезу давања информација, у случајевима када то лице не да пристанак на објављивање информација; или (ж) Животну средину на коју се информације односе, као што су подручја за размножавање ретких врста.

Конвенцијом је изричито предвиђено да се претходно наведени основи за одбијање захтева тумаче на рестриктиван начин, узимајући у обзир интерес јавности за објављивање информација и узимајући у обзир да ли се тражене информације односе на емисије у животну средину.

Када орган јавне власти не поседује тражене информације у области животне средине, тај орган јавне власти ће што је пре могуће обавестити подносиоца захтева о томе којем

органу јавне власти треба да се обрати за тражене информације, или ће проследити захтев том органу и обавестити о томе подносиоца.

Одбијање захтева биће дато у писменој форми ако је захтев био у писменој форми или ако подносилац то захтева. У одбијајућој одлуци биће наведени разлози одбијања, те дата правна поука о поступку преиспитивања те одлуке. Одбијајућа одлука биће донета што је пре могуће, а најкасније у року од месец дана, изузев ако сложеност информација оправдава продужење овог рока на период до два месеца након подношења захтева. Подносилац ће бити обавештен о сваком продужењу рока и о разлозима за то.

Свака страна може дозволити својим органима јавне власти да наплате накнаду за пружање информација, али та накнада не сме премашивати разуман износ. Органи јавне власти који имају намеру да уведу наплаћивање накнаде за пружање информација ставиће подносиоцима захтева на располагање ценовник накнада које се могу наплатити, а који ће указивати на околности под којима се оне могу наплатити, или се од њиховог плаћања ослободити, и када достављање информација зависи од авансног плаћања такве накнаде.

#### 11.4.2. Учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину

Други стуб Архуске конвенције је учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину, што представља вид партиципативне демократије<sup>101</sup>, која подразумева учешће грађана у свим фазама одлучивања, што нарочито кад је реч о заштити животне средине подразумева идентификовање и дефинисање проблема; утврђивање алтернативних решења; давање приоритета одређеном решењу; одлучивање о прихватању или неприхватању тог предлога; формулација плана примене и сама примена плана.<sup>102</sup>

---

101 Марјановић, Милош Љ. „Партиципативна демократија као нова политичка култура”, Зборник радова Правног факултета Нови Сад, бр. 3. Нови Сад (2004):131.

102 Ibidem.

Конвенцијом је предвиђено како се обезбеђује учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину поводом:

- спровођења посебних активности у енергетском сектору, приликом производње и обраде метала, у минералној и хемијској индустрији, приликом управљања отпадом и др.<sup>103</sup>
- планова, програма и политика у вези са животном средином<sup>104</sup>
- током припрема извршних прописа и/или општеприменљивих законски обавезујућих нормативних инструмената<sup>105</sup>.

### 11.4.3. Правна заштита у вези с питањима животне средине

Трећи стуб Архуске конвенције подразумева обавезу уговорних страна да обезбеде ефикасна правна средства у управним и судским поступцима, пред независним и непристрасним телима, односно органима, а којима се штити и фактички омогућава право на приступ еколошким информацијама, као и право учешћа јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину.<sup>106</sup>

---

103 Чл. 6. конвенције.

104 Чл. 7. конвенције.

105 Члан 8. конвенције.

106 Члан 9. конвенције.

## 12. ПРЕПРЕКЕ У ОСТВАРИВАЊУ ПРАВА НА ПРИСТУП ЕКОЛОШКИМ ИНФОРМАЦИЈАМА

Анализа стања у области приступа еколошким информацијама урађена током припрема ове публикације показује да постоје озбиљни проблеми, које би под хитно требало решавати, с обзиром на суштински значај еколошких информација за заштиту и унапређење животне средине. Кључне препреке у остваривању права на приступ еколошким информацијама су:

- 1) Запослени у органима јавне власти нису довољно свесни значаја и вредности приступа информацијама од јавног значаја, а нарочито приступа еколошким информацијама, зашто су оне важне и која је њихова улога у заштити и унапређењу животне средине. Обавезе прописане Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја веома често доживљавају само као „бирокуратски терет“.
- 2) Овлашћена лица у органима јавне власти нису довољно обучена како да спроведу тест јавног интереса у ситуацијама када постоје разлози који указују на то да би приступ траженим информацијама могао бити ограничен, нити га користе, а што све скупа доводи до продужења поступка и отежаног приступа еколошким информацијама. Осим тога, нису упознати с правилима о томе којим информацијама приступ никада не сме бити ограничен.
- 3) Органи јавне власти у чијој су надлежности послови заштите животне средине пропуштају да испуне своју обавезу активног информисања јавности, па су грађани, а пре свега удружења грађана која се баве заштитом животне средине, принуђени да подносе захтев за приступ информацијама које би јавности морале бити доступне на проактивној основи (активно информисање), тј. информације за које је прописано да морају бити јавно објављене без посебног захтева странке.
- 4) Највећи број жалби због повреде права на приступ еколошким информацијама изјављује се управо против оних органа којима су поверени најзначајнији послови који се тичу заштите животне средине, а то су министарства и органи локалне самоуправе. Посебно је забрињавајуће и што је највећи број издатих прекршајних налога због тзв. ћутања управе издат против овлашћених лица запослених у органу коме је основна надлежност заштита животне средине.

- 5) Процент жалби изјављених због ћутања органа власти по захтевима за приступ еколошким информацијама врло је висок у односу на укупан број изјављених жалби због повреде права на приступ овим информацијама (од 47,32% у 2021. години до чак 81% у 2019. години).
- 6) Процент неизвршених решења повереника у којима је наложено чињење доступним тражених еколошких информација такође је висок и креће се од 23,5% у 2018. години до чак 56,60% у 2022. години.
- 7) Број жалби које повереник реши на годишњем нивоу у вези са жалбама због повреде права на приступ еколошким информацијама углавном је мањи од броја примљених жалби из те области. Разлог за то лежи у огромној оптерећености Службе повереника, приливу предмета који расте из године у годину, недовољном броју запослених, али пре свега због енормне злоупотребе права на приступ информацијама.

# 13. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРЕПРЕКА

Препоруке за превазилажење препрека описаних у дванаестом поглављу су:

- 1) Образовање запослених у свим органима јавне власти, а посебно у органима који обављају послове заштите животне средине, о значају и вредностима права на приступ информацијама од јавног значаја, а поготово еколошким информацијама, зашто су оне важне и која је њихова улога у заштити и унапређењу животне средине.
- 2) Спровести посебну обуку за запослене у свим органима јавне власти, а посебно у органима који обављају послове заштите животне средине, о начинима остваривања права на приступ еколошким информацијама, обавезама које корелирају с тим, поступку остваривања права на приступ еколошким информацијама с акцентом на то како се спроводи тест јавног интереса у случају ограничења права и подизање свести да се изузеци од права на приступ еколошким информацијама у ширем смислу тумаче крајње рестриктивно, док се приступ еколошким информацијама у ужем смислу никада не може ограничити.
- 3) Неопходно је подићи свест запослених у органима јавне власти о бенефитима које ће имати уколико доследно спроводе обавезу активног информисања грађана о еколошким информацијама, јер што је већи број проактивно објављених информација то ће бити мање захтева за приступ и мање оптерећења у раду. Међутим, то не искључује обавезу позивања на одговорност (дисциплинску, прекршајну и др.) запослених и руководилаца који пропусте да испуне обавезу објављивања информација за које је прописано да морају бити јавно објављене без посебног захтева странке.
- 4) Толеранција на ћутање органа власти по захтевима за приступ еколошким информацијама мора бити нулта. Стога је нужно прекршајно казнити, тј. издати прекршајни налог за сваки појединачни случај „ћутања управе“ по захтеву тражиоца за приступ информацијама.
- 5) С обзиром на то да су последњим изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја „деблокирани“ механизми за принудно извршење новчаних казни које изриче повереник у поступку управног извршења својих

решења, те да је повереник добио овлашћење да подноси захтев за покретање прекршајног поступка против руководиоца органа који не изврши поверениково решење, у будућности можемо очекивати да ће се смањити проценат неизвршених решења повереника којим је наложено омогућавање приступа еколошким информацијама. Међутим, с обзиром на значај еколошких информација, у случају упорног непоступања по поверениковим решењима и немогућности фактичког извршења решења, упркос претходно предузетим мерама, требало би размотрити и друге облике одговорности; као што су нпр. прописивање посебног кривичног дела због неизвршења поверениковог решења којим је наложено давање еколошких информација; прописивање могућности разрешења руководиоца органа који више пута не изврши поверениково решење и сл.

- 6) С обзиром на то да злоупотреба права на приступ информацијама знатно отежава остваривање права грађана којима су информације заиста потребне и чије је људско право на приступ информацијама озбиљно угрожено, потребно је изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и прописати институт злоупотребе права на жалбу поверенику, јер би се тим институтом управо штитило само право и омогућило поверенику да регуларно решава жалбе жалилаца чије је право на приступ информацијама заиста угрожено, уместо решавања огромног броја жалби лица која их не подносе у јавном интересу ради прибављања информација од јавног значаја, већ ради стицања материјалне користи, из нечасних и непоштених мотива. Међутим, имајући у виду ограничене капацитете повереника (људске и материјалне) за решавање броја жалби који прогресивно расте из године у годину и огромно оптерећење његове службе злоупотребом права, приликом прављења приоритета за решавање предмета предност увек треба дати предметима који се односе на еколошке информације, као и на информације о јавном здрављу, због значаја тих информација за општу јавност.

## 14. ЗАКЉУЧАК

*Тек када последње дрво буде посечено, последња риба поједена и последњи извор затрован, схватићете да не можете да једете новац.*<sup>107</sup>

Приступ еколошким информацијама у нашем правном систему ужива посебну заштиту, што је разумљиво с обзиром на то да су ове информације у снажној корелацији с јавним здрављем. Без њих нема учешћа јавности у доношењу одлука које су од значаја за одржање здраве животне средине, а без учешћа јавности не можемо ни очекивати да ће привредни субјекти, као главни загађивачи, који су првенствено профитно оријентисани, бранити у поступку доношења одлука интересе очувања и унапређења заштите животне средине.

Изменама Закона о заштити животне средине из 2016. године дошло је до хармонизације правног оквира који уређује приступ еколошким информацијама.<sup>108</sup> Заједно са изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чија је примена почела у фебруару 2022. године, а којима су деблокирани механизми за принудно извршење повереникових одлука, проширена овлашћења повереника да издаје прекршајне налоге и подноси захтеве за покретање прекршајног поступка, прописан нови изузетак од права на приступ информацијама (угрожавање животне средине или ретких биљних и животињских врста, а што је као могући изузетак који се тумачи рестриктивно прописан и Архуском конвенцијом) створен је један добар нормативни оквир за приступ еколошким информацијама.

Упркос томе у пракси има јако много проблема, а као кључни проблеми издвајају се пропуштање обавезе активног информисања јавности, висок проценат жалби изјављених поверенику због тзв. ћутања управе, као и висок проценат неизвршених одлука повереника. Иако су та незаконита понашања санкционисана, иако се изричу казне, иако одговорни треба и морају да сносе санкције за непоштовање законских обавеза, главни

---

<sup>107</sup> Пословица америчких урођеника.

<sup>108</sup> Дреновак-Ивановић, Мирјана, „Удружења грађана као тражиоци еколошке информације: Поступак пред повереником за информације од јавног значаја в. Прекршајни поступак“. Правни живот 9.1 (2019):389.



циљ није и не треба да нам буде кажњавање одговорних, већ подизање опште свести и подучавање сваког појединца у погледу значаја приступа еколошким информацијама за унапређење заштите животне средине и постизања циљева одрживог развоја.

Сви треба да схватимо да свако од нас има своју улогу у систему заштите животне средине. Као грађанин/грађанка могу да допринесем тако што нећу користити пластичне кесе и флашице; гасићу светло кад није неопходно да буде упаљено; нећу куповати непотребну одећу и обућу; рециклираћу итд. Као јавни службеник/службеница учићу о значају еколошких информација и поступку њиховог остваривања; поступање у складу с прописима који регулишу приступ еколошким информацијама поставићу као један од приоритета у свом раду; нећу штампати документа која није неопходно да одштампам; документа која морам одштампати штампаћу двострано. Свако може дати допринос унапређењу стања животне средине и њеном очувању, не само за генерације које долазе после нас већ и за све биљне и животињске врсте с којима делимо исти дом. У том стилу, писање овог текста завршићу цитатом еколошког активисте Роберта Свона: *Највећа претња нашој планети јесте уверење да ће је неко други спасти.*

# СПИСАК КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ И ПРАВНИХ ИЗВОРА

Безбрадица, Ања, Марковић, Василије. „Тестови балансирања и ограничења права на приступ информацијама од јавног значаја у српском праву“; Заштита људских права и слобода у светлу међународних стандарда (ур. Д. Благоић), Правни факултет Универзитета у Приштини. Косовска Митровица (2022).

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters, доступно на <http://skr.rs/z8xr>, страници приступљено 28. 4. 2023. године.

Водич за спровођење теста јавног интереса Информацијског повереника Велике Британије, доступно на <http://skr.rs/z8xB>, страници приступљено 6.5.2023. године.

Годишњи извештај повереника за 2022. годину, доступно на <http://skr.rs/z8xJ>, страници приступљено 2. 5. 2023. године.

Дреновак-Ивановић, Мирјана. „Еколошко право“. Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво. Београд (2021).

Дреновак-Ивановић, Мирјана. „Удружења грађана као тражиоци еколошке информације: Поступак пред повереником за информације од јавног значаја в. Прекршајни поступак“. Правни живот 9.1 (2019).

Дреновак-Ивановић, Мирјана. The Public’s Right of Access to Information on Climate Change and Transposition of the Environmental acquis into Serbian Legislation. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)–ISSUE 2. Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law Osijek. Editors Dunja Duić and Tunjica Petrašević, (2018).

**Жигић, Александар.** „Доступност информација о заштити животне средине“. Правни факултет Универзитета **Унион. Докторска дисертација (2019).**

Закон о заштити животне средине („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 95/2018 – др. закон).

Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон).

Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 128/2020 и 116/2022).

Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење, 2/2023 – одлука УС).

**Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине . („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 38/2009).**

Закон о процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС“, бр. 15/2004 и 36/2009).

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу с Протоколом број 11, Протокола уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005 – испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010. и 10/2015).

**Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21).**

**Кривични законик („Сл. гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019).**

Крстић, Ивана, Маринковић, Танасије. „Европско право људских права”, Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, (2016).

Крстић, Ивана, Чучковић, Бојана. „Procedural aspects of article 8 of the ECHR in enviromental cases the greening of human rights law”. *Annals FLB Belgrade Law Review*, (2015).

Марјановић, Милош Љ. „Партиципативна демократија као нова политичка култура”, Зборник радова Правног факултета Нови Сад, бр. 3. Нови Сад (2004).

**Миленковић, Дејан. „Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја”.** Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Београд (2010)

Павловић, Славољупка. „Преглед најважнијих измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 11, ур. С. Павловић. Београд (2022).

Пирц Мусар, Наташа. Weighing tests with emphasis on public interest test in accesing information of public character (published in *Slovenian Law Review Podjetje in delo, Ljubljana, Gospodarski vestnik 2005–ISSN 0335–6521, Vol. 31; No. 6/7 page 694–1706*).

Препорука Комитета министара Савета Европе (2022)<sup>20</sup> државама чланицама о људским правима и заштити животне средине (Recommendation CM/Rec (2022)<sup>20</sup> of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment ), доступно на <http://skr.rs/z8xd>, страници приступљено 8. 5. 2023. године.

Пресуда Brincat and Others v. Malta (број представки 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, and 62338/1) од 24. 5. 2014. године, сиже пресуде доступан на <http://skr.rs/z8xo>, страници приступљено 9. 5. 2023. године.

Пресуда Великог већа Roche v. the United Kingdom (број представке 32555/96) од 19. 10. 2005. године, сиже пресуде доступан на <http://skr.rs/z8xC>, страници приступљено 9. 5. 2023. године.

Пресуда Европског суда за људска права GUERRA AND OTHERS v. ITALY (број представке 116/1996/735/932) од 19. 2. 1998. године, доступно на <http://skr.rs/z8xW>, страници приступљено 9. 5. 2023. године.

Пресуда Европског суда за људска права Tarasag A Szabadsagjogokert против Мађарске (представка бр. 37374/05) од 14. 4. 2009. године, параграф 27, доступно на <http://skr.rs/z8x1>, страници **приступљено 27. 4. 2023.**

Решење повереника бр. 071–11–1139/2022–03 од 03. 11. 2022. године, доступно на <http://skr.rs/z8xh>, страници приступљено 30. 4. 2023. године.

Годишњи извештај повереника за 2020. годину, доступно на <http://skr.rs/z8xq>, страници приступљено 7. 5. 2023. године.

Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 8, ур. С. Павловић. Београд (2019).

Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 9, ур. С. Павловић. Београд (2020).

Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 10, ур. С. Павловић. Београд (2021).

Слободан приступ информацијама – Ставови и мишљења повереника, публикација бр. 11, ур. С. Павловић. Београд (2022).

Смернице за спровођење теста сразмерности и јавног интереса повереника за информисање Републике Хрватске, доступно на <http://skr.rs/z8xA>, страници приступљено 6. 5. 2023. године.

Томић, Зоран. „Јавни поредак: Појам и структура“. Анали Правног факултета у Београду, година LXVII, 2/2019, Београд (2019).

Уредба о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја („Сл. гласник РС“, бр. 8/06).

Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006. и 115/2021).

# 15. ТЕКСТ АРХУСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ

## КОНВЕНЦИЈА О ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИЈА, УЧЕШЋУ ЈАВНОСТИ У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА И ПРАВУ НА ПРАВНУ ЗАШТИТУ У ПИТАЊИМА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

*Стране ове Конвенције,*

*Подсећајући на 1. принцип Стокхолмске декларације о човековој средини,*

*Такође подсећајући на 10. принцип Декларације о животној средини и развоју из Рија (1992),*

*Подсећајући даље на резолуције Генералне скупштине 37/7 од 28. октобра 1982. о Светској повељи за природу и 45/94 од 14. децембра 1990. о потреби обезбеђивања здраве животне средине за добробит појединаца,*

*Подсећајући на Европску повељу о животној средини и здрављу усвојену на Првој европској конференцији о животној средини и здрављу Светске здравствене организације у Франкфурту на Мајни, у Немачкој, 8. децембра 1989,*

*Потврђујући потребу за заштитом, очувањем и унапређењем стања животне средине и обезбеђењем одрживог и за животну средину прихватљивог развоја,*

*Увиђајући да је адекватна заштита животне средине од основне важности по људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот,*

*Увиђајући такође да свака особа има право да живи у животној средини која одговара њеном здрављу и благостању и дужност, како индивидуалну тако и у заједници са другима, да штити и унапређује животну средину у корист садашњих и будућих генерација,*

*Сматрајући* да грађани, у циљу остварења овог права и поштовања ове дужности, морају имати доступност информација, право на учествовање у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине, и констатујући да би грађанима могла да буде потребна помоћ у циљу остваривања њихових права,

*Увиђајући* да, у области животне средине, боља доступност информација и веће учешће јавности у доношењу одлука повећавају квалитет и спровођење одлука, доприносе свесности јавности у питањима животне средине, дају могућност јавности да изрази своју забринутост и омогућавају органима јавне власти да ове чињенице узму у обзир,

*У циљу* унапређења одговорности и транспарентности у доношењу одлука и јачању подршке јавности одлукама у питањима животне средине,

*Увиђајући* пожељност транспарентности у свим владиним секторима и позивајући законодавна тела на примену принципа ове конвенције,

*Такође, увиђајући* потребу јавности да буде информисана о процедурама за учешће у доношењу одлука у питањима животне средине, да има слободан приступ том поступку и да познаје начин коришћења тих поступака,

Увиђајући даље значај одговарајућих улога које могу имати грађани појединци, невладине организације и приватни сектор у заштити животне средине,

*У жељи* да промовишу образовање у области животне средине у циљу унапређивања разумевања животне средине и одрживог развоја, и да подстакну свест шире јавности и њено учешће у доношењу одлука које се односе на животну средину и одрживи развој,

*Имајући у виду*, у овом контексту, значај коришћења медија и електронских или других будућих форми комуникације,



*Увиђајући* значај целовитог разматрања питања везаних за животну средину у доношењу владиних одлука и одговарајућу потребу органа јавне власти за поседовањем прецизних, разумљивих и актуелних информација о животnoj средини,

*Констатујући* да органи јавне власти располажу информацијама о животnoj средини у јавном интересу,

*Посебно* да ефикасни судски механизми буду доступни јавности, укључујући и организације, а у циљу заштите њихових легитимних интереса и примене закона,

*Имајући у виду* важност да потрошачи имају обезбеђене адекватне информације о производима, како би били у могућности да направе избор који је у складу са захтевима заштите животне средине,

*Увиђајући* забринутост јавности због намерног пуштања генетички модификованих организама у животну средину и потребе за већом транспарентношћу и већим учешћем јавности у доношењу одлука у овој области,

*Уверене* да ће се спровођењем ове Конвенције допринети јачању демократије у региону Економске комисије Уједињених нација за Европу (UNECE),

*Свесне* улоге коју у том смислу има UNECE и подсећајући, између осталог, на Смернице UNECE за доступност информација о животnoj средини и учешће јавности у поступку доношења одлука у области животне средине, прихваћених у Министарској декларацији усвојеној на Трећој министарској конференцији „Животна средина за Европу“, која је одржана у Софији, Бугарска, 25. октобра 1995,

*Имајући у виду* релевантне одредбе Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, усвојене у Еспоу, Финска, 25. фебруара 1991, као и Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса и Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, обе усвојене у Хелсинкију 17. марта 1992, и осталих регионалних конвенција,

Свесне да ће се усвајањем ове Конвенције допринети даљем јачању процеса „Животна средина за Европу” и резултатима Четврте министарске конференције у Архусу, Данска, јуна 1998. године,

*Споразумеле су се о следећем:*

## **Члан 1.**

### **ЦИЉ**

Ради давања доприноса заштити права сваког појединца садашњих и будућих генерација на живот у животној средини адекватној његовом здрављу и благостању, свака Страна ће гарантовати право на доступност информација, учешће јавности у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине, у складу са одредбама ове Конвенције.

## **Члан 2.**

### **ДЕФИНИЦИЈЕ**

За сврхе ове Конвенције,

- 1) „Страна” значи, ако се у тексту не наводи другачије, уговорна страна ове Конвенције;
- 2) „Орган јавне власти” значи:
  - a) Влада на националном, регионалном и другим нивоима;
  - b) Физичка или правна лица која обављају јавне функције у складу са националним законодавством, укључујући посебне дужности, активности или услуге у односу на животну средину;
  - c) Сва друга физичка или правна лица која имају јавне одговорности или функције, или пружају јавне услуге у вези са животном средином, под контролом тела или особе на које се односе одредбе тачке (a) или (b) из горњег текста;
  - d) Институције било које регионалне организације за економску интеграцију наведене у члану 17, која је Страна ове Конвенције.

Ова дефиниција не укључује тела или институције које поступају у судском или законодавном својству;

- 3) „Информација о животној средини” представља сваку информацију у писменом, визуелном, звучном, електронском или другом материјалном облику о:
- a) Стању елемената животне средине, као што су ваздух и атмосфера, вода, тло, земљиште, предели и природни комплекси, биолошки диверзитет и његове компоненте, укључујући генетички модификоване организме као и о интеракцији између ових елемената;
  - b) Факторима као што су супстанце, енергија, бука и зрачење, и активностима или мерама, укључујући управне мере, о споразумима у области заштите животне средине, о политици, законским актима, плановима и програмима који утичу или ће вероватно утицати на елементе животне средине у оквиру тачке у горњем тексту, анализама трошкова и користи (cost-benefit анализама) и другим економским анализама и претпоставкама које се користе у доношењу одлука у области животне средине;
  - c) Стању здравља и безбедности људи, условима живота људи, културним споменицима и грађевинама, уколико на њих утиче или може да утиче стање елемената животне средине, или уколико на њих делују ови елементи, фактори, активности или мере на које се односи тачка (b) у горњем тексту;
- 4) „Јавност” значи једно или више физичких и правних лица и, у складу са националним законодавством или праксом, њихова удружења, организације или групе;
- 5) „Заинтересована јавност” значи јавност која је угрожена или ће вероватно бити угрожена или има интереса у доношењу одлука у области животне средине. За потребе ове дефиниције, невладине организације које промовишу заштиту животне средине и које задовољавају услове прописане националним законодавством биће сматране заинтересованим.

### **Члан 3.**

#### **ОПШТЕ ОДРЕДБЕ**

- 1) Свака Страна ће предузети неопходне законодавне, управне и друге мере, укључујући мере за постизање компатибилности између одредаба за имплементацију информација, учешће јавности и доступности одредбама о правној заштити из ове конвенције, као и одговарајуће извршне мере, за установљивање и одржавање

јасног, транспарентног и конзистентног оквира за спровођење одредби ове Конвенције.

- 2) Свака Страна ће настојати да обезбеди да службеници и власти помажу и пружају савете јавности у тражењу доступности информација, у олакшавању учешћа у доношењу одлука и у тражењу правне заштите у питањима животне средине.
- 3) Свака Страна ће промовисати еколошко образовање и еколошку свест код јавности, посебно по питању обезбеђења доступности информација, учешћа у доношењу одлука и остваривања правне заштите у питањима животне средине.
- 4) Свака Страна ће обезбедити одговарајуће признање и помоћ удружењима, организацијама и групама које промовишу заштиту животне средине и обезбедити усклађеност свог националног правног система са овом обавезом.
- 5) Одредбе ове Конвенције неће утицати на право Стране на одржавање или увођење мера којима се обезбеђује шира доступност информација, веће учешће јавности у доношењу одлука и шире право на правну заштиту у питањима животне средине, од оних које захтева ова Конвенција.
- 6) Овом Конвенцијом се неће захтевати било какво дерогирање постојећих права на доступност информација, учешће јавности у доношењу одлука и права на правну заштиту у питањима животне средине.
- 7) Свака Страна ће промовисати примену принципа ове Конвенције у међународним процесима доношења одлука у области животне средине и у оквиру међународних организација по питањима везаним за животну средину.
- 8) Свака Страна ће обезбедити да лица која остварују своја права у складу са одредбама ове Конвенције не буду кажњавана, гоњена или узнемиравана на било који начин због својих активности. Ова одредба неће утицати на овлашћења националних судова да у судским поступцима одређују накнаде у разумном износу.
- 9) У границама релевантних одредаба ове Конвенције, јавност ће имати доступност информација, могућност учешћа у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине без дискриминације по питању држављанства, националности или места пребивалишта, а у случају правног лица, без дискриминације у вези тога где има регистровано седиште или стварни центар својих активности.

#### Члан 4.

### ДОСТУПНОСТ ИНФОРМАЦИЈА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

- 1) Свака Страна ће обезбедити да, у складу са наредним ставовима овог члана, органи јавне власти, као одговор на захтев за информацијама о животној средини, учине те информације доступним јавности, у оквиру националног законодавства, укључујући и случајеве када је то захтевано у складу са тачком (b) у доњем тексту, копије релевантне документације која садржи или обухвата такве информације:
  - a) Без потребе да се исказује интерес;
  - b) У захтеваној форми изузев:
    - i) када је органу јавне власти једноставније да учини доступним те информације у другој форми, у ком случају ће се дати разлози за њихово достављање у тој форми; или
    - ii) када је информација већ доступна јавности у другој форми.
- 2) Информације у области животне средине из става 1. у горњем тексту биће стављене на располагање што је пре могуће, а најкасније месец дана након подношења захтева. У случајевима када обим и сложеност информација оправдава продужење овог рока, тај рок може бити продужен до два месеца од дана подношења захтева. Подносилац захтева ће бити обавештен о сваком продужењу као и о разлозима којима се оно правда.
- 3) Захтев за информацијом у области животне средине може бити одбијен:
  - a) Ако орган јавне власти којем је захтев поднет не поседује информације у области животне средине које су тражене;
  - b) Ако је захтев очигледно неразуман или је сувише уопштено формулисан; или
  - c) Ако се захтев односи на податке који се налазе у завршној фази обраде, или се односи на интерну комуникацију између органа јавне власти, када је такво изузеће предвиђено националним законодавством или уобичајеном праксом, узимајући у обзир јавни интерес за објављивање информација.

- 4) Захтев за информацијом у области животне средине може бити одбијен уколико би њено објављивање негативно утицало на:
- a) Поверљивост рада органа јавне власти, у случају када је поверљивост предвиђена националним законодавством;
  - b) Међународне односе, националну одбрану или јавну безбедност;
  - c) Исправност рада судских органа, право лица на правично суђење, или могућност органа јавне власти да спроведе кривичну или дисциплинску истрагу;
  - d) Поверљивост комерцијалних и индустријских информација, у случају када је поверљивост предвиђена законом у циљу заштите легитимног економског интереса. У том оквиру, информације о емисијама које су релевантне за заштиту животне средине биће објављене;
  - e) Права интелектуалне својине;
  - f) Поверљивост личних података и/или досијеа који се односе на физичко лице, када то лице није дало пристанак на објављивање информација јавности, у случајевима када је таква поверљивост предвиђена националним законодавством;
  - g) Интересе трећег лица које је доставило тражене информације, када то лице није имало или није могло бити стављено под законску обавезу давања информација, у случајевима када то лице не да пристанак на објављивање информација; или
  - h) Животну средину на коју се информације односе, као што су подручја за размножавање ретких врста.

Претходно наведени основи за одбијање захтева тумачиће се на рестриктиван начин, узимајући у обзир интерес јавности за објављивање информација и узимајући у обзир да ли се тражене информације односе на емисије у животну средину.

- 5) Када орган јавне власти не поседује тражене информације у области животне средине, тај орган јавне власти ће што је пре могуће обавестити подносиоца захтева о томе којем органу јавне власти треба да се обрати за тражене информације, или ће проследити захтев том органу и обавестити о томе подносиоца.
- 6) Свака Страна ће обезбедити да, ако се информације изузете од објављивања у складу са ставом 3 (в) и 4 из горњег текста могу издвојити без нарушавања

поверљивости изузетих информација, органи јавне власти ставе на располагање остатак тражених информација у области животне средине.

- 7) Одбијање захтева биће дато у писменој форми ако је захтев био у писменој форми или ако подносилац то захтева. У одбијајућој одлуци ће бити наведени разлози одбијања, те дата правна поука о поступку преиспитивања те одлуке који је регулисан у члану 9. Одбијајућа одлука ће бити донета што је пре могуће а најкасније у року од месец дана, изузев ако сложеност информација оправдава продужење овог рока на период до два месеца након подношења захтева. Подносилац ће бити обавештен о сваком продужењу рока и о разлозима за исто.
- 8) Свака Страна може дозволити својим органима јавне власти да наплате накнаду за пружање информација, али та накнада не сме премашивати разуман износ. Органи јавне власти који имају намеру да уведу наплаћивање накнаде за пружање информација ставиће подносиоцима захтева на располагање ценовник накнада које се могу наплатити, а који ће указивати на околности под којима се оне могу наплатити, или се од њиховог плаћања ослободити, и када достављање информација зависи о авансном плаћању такве накнаде.

## **Члан 5.**

### **ПРИКУПЉАЊЕ И ДОСТАВЉАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

- 1) Свака Страна ће обезбедити:
  - a) Да органи јавне власти поседују и ажурирају информације у области животне средине у складу са својим функцијама;
  - b) Успостављање система обавезног протока информација према органима јавне власти о предложеним и постојећим активностима које могу имати значајног утицаја на животну средину;
  - c) У случају непосредне опасности по здравље људи или животну средину, било да је она узрокована људском делатношћу или природним узроцима, да све информације које би могле омогућити јавности да предузме мере за спречавање или ублажавање штете која произилази из те претње, а које поседују органи јавне власти, буду одмах и без одлагања достављене припадницима јавности који могу бити угрожени.

- 2) Свака Страна ће обезбедити да, у оквиру националног законодавства, начин на који органи јавне власти стављају информације у области заштите животне средине на располагање јавности буде транспарентан и да те информације буду ефективно доступне, између осталог, путем:
- a) Обезбеђивања за јавност довољних података о врсти и обиму информација у области животне средине које поседују релевантни органи јавне власти, о основним условима под којима се те информације чине расположивим и доступним, и о поступку којим се до тих информација може доћи;
  - b) Установљавања и одржавања практичних мера, као што су:
    - i) Установљавање јавно доступних листа, регистара и досијеа;
    - ii) Обавезивање службеника да пружају подршку јавности у тражењу информација у оквиру ове конвенције; и
    - iii) Одређивања тачака за контакт; и
  - c) Обезбеђивања бесплатног приступа информацијама у области животне средине садржаним у листама, регистрима или досијеима назначеним у тачки (b) (i).
- 3) Свака Страна ће обезбедити да информације у области животне средине постану све доступније у електронским базама података до којих јавност може лако доћи путем јавних телекомуникационих мрежа. Информације доступне у овој форми требало би да садрже:
- a) Извештаје о стању животне средине, како је наведено у ставу 4. у доњем тексту;
  - a) Текстовете законских одредаба које се тичу животне средине;
  - b) По могућности, политике, планове и програме о/или у вези са животном средином и споразуме у области животне средине; и
  - c) Остале информације, до мере до које би доступност таквих информација у овој форми олакшала примену националног закона којим се спроводи ова Конвенција, под условом да су такве информације већ доступне у електронској форми.
- 4) Свака Страна ће у редовним временским интервалима, не дужим од три или четири године, објављивати и дистрибуирати национални извештај о стању животне



средине, укључујући информације о квалитету животне средине и информације о претњама животnoj средини.

- 5) Свака Страна ће предузети мере у оквиру свог националног законодавства у циљу достављања, између осталог:
  - a) Законских аката и политичких докумената као што су документи о стратегијама, политикама, програмима и акционим плановима који се односе на животну средину и извештаја о постигнутом напретку у њиховој примени, сачињених на различитим нивоима управе;
  - b) Међународних уговора, конвенција и споразума о питањима животне средине; и
  - c) Према потреби других значајних међународних докумената о питањима животне средине.
  
- 6) Свака Страна ће подстицати оператере чије активности имају значајног утицаја на животну средину да редовно информишу јавност о утицају њихових делатности и производа на животну средину, у случајевима где је то могуће, кроз организовање добровољног „еко-обележавања” и програма „еко-контроле” или на неки други начин.
  
- 7) Свака Страна ће:
  - a) Објављивати податке и анализе података које сматра релевантним и важним у обликовању главних предлога политике животне средине;
  - b) Објавити или на други начин учинити доступним расположиви материјал са објашњењима о сарадњи са јавношћу у питањима која спадају у домен ове Конвенције; и
  - c) Обезбедити у одговарајућој форми информације о начину вршења јавних функција или пружању јавних услуга од стране управе на свим нивоима, а у вези питања која се односе на животну средину.
  
- 8) Свака Страна ће развити механизме који ће омогућити да јавности буде доступан довољан обим информација о производу, како би били у стању да направе избор који је у складу са захтевима животне средине.

- 9) Свака Страна ће предузети мере ка прогресивном формирању националног кохерентног система инвентара или регистара загађења у виду структурисане, компјутеризоване и јавно доступне базе података, при чему би се подаци за ову базу прикупљали путем стандардизованог извештавања, узимајући у обзир, када је то целисходно, међународне процесе на овом плану. Овакав систем може да обухвата податке о уношењу, испуштању и преносу посебног низа супстанци и производа који потичу од посебног низа активности у медијуме животне средине, укључујући коришћење воде, енергије и других ресурса и in-situ i ex-situ места обраде и одлагања.
- 10) Ниједна одредба овог члана не може одузети право Странама на одбијање објављивања одређене информације о животној средини у складу са чланом 4. ст. 3. и 4.

## **Члан 6.**

### **УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА О ПОСЕБНИМ АКТИВНОСТИМА**

- 1) Свака Страна:
  - a) Примењиваће одредбе овог члана у вези одлука о томе да ли дозволити предложене активности наведене у Анексу I;
  - b) Примењиваће такође, у складу са својим националним законодавством, одредбе овог члана на одлуке о предложеним активностима које нису наведене у Анексу I, а које могу имати значајног утицаја на животну средину. У том циљу, Стране ће одредити да ли се на предложену активност односе ове одредбе;  
и
  - c) Може одлучити, од случаја до случаја, ако је таква могућност предвиђена националним законодавством, да не примењује одредбе овог члана на предложене активности које служе у сврху националне одбране, ако та Страна сматра да би примена одредаба овог члана имала неповољног утицаја на наведене интересе.
- 2) Заинтересована јавност ће бити обавештена, било путем јавног саопштења или уколико је могуће појединачно, у раној фази поступка доношења одлука по

питањима животне средине, те на адекватан, благовремен и ефикасан начин, између осталог, о:

- a) Предложеној активности и захтеву о коме ће се одлучивати;
  - b) Природи могућих одлука или о нацрту одлуке;
  - c) Органу јавне власти надлежном за доношење одлуке;
  - d) Предвиђеној процедури, која укључује, када и како се те информације могу обезбедити и информације о:
    - i) Почетку процедуре;
    - ii) Могућности за учешће јавности;
    - iii) Времену и месту одржавања сваке јавне расправе;
    - iv) Органу јавне власти од кога се релевантне информације могу добити и где су релевантне информације депоноване ради стављања на увид јавности;
    - v) Релевантном органу јавне власти или било ком другом органу коме се могу упућивати коментари или питања, као и обавештења о року предвиђеном за упућивање коментара и питања; и
    - vi) Доступности релевантних информација о животној средини које се односе на предложену активност; и
  - e) Чињеници да је дата активност подложна националној или прекограничној процедури процене утицаја на животну средину.
- 3) Процедуре учешћа јавности у доношењу одлука ће имати разумне временске рокове за различите фазе остваривања, остављајући довољно времена за информисање јавности у складу са ставом 2. из горњег текста и за припремање јавности за ефикасно учешће у процесу доношења одлука по питањима животне средине.
  - 4) Свака Страна ће омогућити учешће јавности у раној фази, када су све опције још увек отворене и када може доћи до ефикасног учешћа јавности.
  - 5) Свака Страна би требала, по потреби, подстицати подносиоце захтева да обезбеде информације везане за циљеве због којих подносе захтев, да одреде заинтересовану јавност и да расправљају пре подношења захтева за давање дозволе.
  - 6) Свака Страна ће захтевати од надлежних органа јавне власти да заинтересованој јавности, на захтев и када је то прописано националним законодавством, у што

краћем временском року омогући бесплатан преглед свих релевантних информација које се тичу процеса доношења дате одлуке, а које се у датом моменту налазе на располагању, као што је наведено у овом члану. Ово не нарушава право страна да одбију објављивање одређених информација у складу са чланом 4. ст. 3. и 4. Релевантне информације ће у најмањој мери обухватити, без нарушавања одредаба члана 4. следеће:

- a) Опис локације и физичких и техничких карактеристика предложене активности, укључујући процену очекиваних количина остатака и емисија;
  - b) Опис значајних ефеката предложене активности на животну средину;
  - c) Опис предвиђених мера спречавања и/или смањивања ефеката, укључујући емисије;
  - d) Не-технички резиме горе наведеног;
  - e) Нацрт главних алтернатива проучених од стране подносиоца захтева; и
  - f) У складу са националним законодавством, главне извештаје и препоруке које су достављене органу јавне власти у време када ће заинтересована јавност бити информисана, у складу са ставом 2. из горњег текста.
- 7) Процедурама за учешће јавности ће се омогућити јавности да подноси, било у писменој или другој одговарајућих форми, у току јавне расправе или истраге са подносиоцем захтева, све евентуалне коментаре, информације, анализе и мишљења која се сматрају релевантним за предложену активност.
- 8) Свака Страна ће обезбедити да се приликом доношења одлуке узме у обзир исход учешћа јавности.
- 9) Свака Страна ће обезбедити да се, у случају кад одлуку донесе орган јавне власти, јавност благовремено информише о одлуци у складу са одговарајућом процедуром. Свака Страна ће учинити доступним јавности текст одлуке заједно са разлозима и образложењима на којима је одлука заснована.
- 10) Свака Страна ће обезбедити да се, када орган јавне власти поновно разматра или ажурира оперативне услове дате активности из става 1, примењују одредбе ст. 2. до 9. овог члана мутатис мутандис, када је то потребно.
- 11) Свака Страна ће, у оквиру свог националног законодавства и у мери у којој је то оствариво и могуће, примењивати одредбе овог члана приликом одлучивања о

томе да ли да се дозволи намерно испуштање генетички модификованих организама у животну средину.

#### **Члан 7.**

### **УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ КОЈЕ СЕ ОДНОСИ НА ПЛАНОВЕ, ПРОГРАМЕ И ПОЛИТИКУ У ВЕЗИ СА ЖИВОТНОМ СРЕДИНОМ**

Свака Страна ће сачинити одговарајуће практичне аранжмане и/или друге мере за учешће јавности током припрема планова и програма у вези са животном средином, у транспарентном и објективном оквиру, пошто је доставила потребне информације јавности. У овом оквиру ће бити примењени члан б. ст. 3, 4. и 8. Део јавности који може да учествује ће утврдити надлежни орган јавне власти, узимајући у обзир циљеве ове Конвенције. Свака Страна ће, у одговарајућој мери, настојати да обезбеди могућности за учешће јавности у припреми политике у вези са животном средином.

#### **Члан 8.**

### **УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ ТОКОМ ПРИПРЕМЕ ИЗВРШНИХ ПРОПИСА И/ИЛИ ОПШТЕПРИМЕЊИВИХ ЗАКОНСКИ ОБАВЕЗУЈУЋИХ НОРМАТИВНИХ ИНСТРУМЕНАТА**

Свака Страна ће настојати да промовише ефективно учешће јавности у одговарајућој фази поступка, када су опције још увек отворене, током припреме извршних прописа од стране органа јавне власти и других опште примењивих законски обавезујућих правила која могу имати значајан утицај на животну средину.

У том циљу треба предузети наредне кораке:

- 1) Потребно је утврдити довољне временске рокове за ефикасно учешће јавности;
- 2) Потребно је објавити или на други начин ставити на располагање јавности нацрт правила; и
- 3) Потребно је дати јавности могућност да учествује у расправи директно или преко представничких консултативних тела.

Резултат учешћа јавности биће узет у обзир у највећој могућој мери.

## Члан 9.

### ПРАВО НА ПРАВНУ ЗАШТИТУ

- 1) Свака Страна ће, у оквиру свог националног законодавства, обезбедити да свако лице које сматра да је његов захтев за доставу информација из члана 4. игнорисан, неосновано одбијен, било поједини његови делови или у целини, или да је на било који начин третиран супротно одредбама истог члана, има приступа поступку преиспитивања пред судом или неким другим законом установљеним независним и непристрасним телом.

У случајевима када Страна обезбеђује примену поступка преиспитивања пред судом, обезбеђује и да то лице такође има могућности покретања бесплатне или јефтине, законски одређене убрзане процедуре поновног разматрања од стране органа јавне власти или преиспитивања које би учинило неко независно непристрасно тело, осим суда.

Коначне одлуке, сходно овом ставу 1, биће обавезујуће за орган јавне власти који поседује информације. Разлози ће бити наведени у писаној форми, најпосле када се одбија доступност информација у складу са овим ставом.

- 2) Свака Страна, у оквиру свог националног законодавства, обезбедиће да припадници заинтересоване јавности
  - a) који имају довољног интереса, или, алтернативно,
  - b) тврде да је дошло до кршења права, у случају када прописи о управном поступку једне Стране то захтевају као предуслов, имају право на поступак преиспитивања пред судом и/или другим независним и непристрасним телом установљеним законом, у циљу побијања материјалне и процесне законитости било које одлуке, чињења или пропуштања чињења, према одредбама члана 6. и, када је то предвиђено националним законодавством и без нарушавања одредаба става 3. у доњем тексту, другим релевантним одредбама ове конвенције.

Критеријуми дефинисања довољног интереса и кршења овог права биће одређени у складу са захтевима националног законодавства и са циљем да се заинтересованој јавности омогући широка правна заштита у оквиру делокруга ове конвенције. У том циљу, интерес било које невладине организације која испуњава захтеве из члана 2. став 5. сматраће се довољним за примену подстава (a) у горњем тексту. Такође

ће се сматрати да такве организације имају права која могу бити прекршена према подставу (b) у горњем тексту.

Одредбама става 2. не искључује се могућност прелиминарног преиспитивања од стране неког управног органа, и оне не утичу на захтев да се користе управни поступци за преиспитивање пре прибегавања судским поступцима преиспитивања, када је такав захтев постављен националним законодавством.

- 3) Поред тога, и без нарушавања могућности остваривања правне заштите из ст. 1. и 2. у горњем тексту, свака Страна ће обезбедити да припадници јавности, када испуњавају евентуалне услове које поставља национално законодавство, имају доступност управним и судским поступцима којима се оспорава чињење или пропусти које су учинила физичка лица или орган јавне власти, а која су у супротности са одредбама њиховог националног законодавства које се односи на животну средину.
- 4) Поред тога и без нарушавања одредаба става 1. у горњем тексту, процедуре из ст. 1, 2. и 3. из горњег текста ће обезбедити адекватне и ефикасне правне лекове, укључујући и привремене мере, и биће поштене, правичне, благовремене и неће бити праћене превисоким трошковима који отежавају њихово коришћење. Одлуке које се доносе по одредбама овог члана биће донете или забележене у писаној форми. Одлуке судова и када год је то могуће других тела, биће јавно доступне.
- 5) У циљу унапређивања ефикасности одредаба овог члана, свака Страна ће обезбедити да јавности буду доступне информације о могућности покретања управних и судских поступака за преиспитивање, а размотриће могућност установљења одговарајућих механизма пружања помоћи за уклањање или смањење финансијских и других препрека за доступност правосуђа.

## **Члан 10.**

### **САСТАНЦИ СТРАНА**

- 1) Први састанак Страна биће сазван најкасније годину дана након ступања на снагу ове Конвенције. Након тога, редовни састанци Страна биће одржавани најмање једном у две године, уколико Стране о томе не одлуче другачије, или на писмени захтев било које Стране, под условом да тај захтев добије подршку најмање једне трећине Страна у року од шест месеци пошто га Извршни секретар Економске комисије за Европу упуту свим Странама.

- 2) Стране ће на својим састанцима континуирано пратити примењивање ове Конвенције на основу редовног извештавања Страна. Имајући у виду овај циљ, оне ће:
  - a) Преиспитивати политику и правне и методолошке приступе који се тичу доступности информација, учешћа јавности у доношењу одлука и права на правну заштиту у питањима животне средине, у смислу њиховог даљег унапређивања;
  - b) Размењивати информације о искуству које су стекли закључивањем и примењивањем билатералних и мултилатералних споразума или других аранжмана релевантних у односу на циљеве ове Конвенције, а чије су стране једна или више Страна ове Конвенције;
  - c) Тражити, тамо где је то потребно, услуге одговарајућих тела UNECE и других компетентних међународних тела и посебних комитета у свим аспектима који се односе на постизање циљева ове Конвенције;
  - d) Установити помоћна тела ако би то по њиховом мишљењу било потребно;
  - e) Припремати, по потреби, протоколе ове Конвенције;
  - f) Разматрати и усвајати предлоге амандмана на ову Конвенцију у складу са одредбама члана 14;
  - g) Разматрати и предузимати додатне радње које су потребне за постизање циљева ове Конвенције;
  - h) На свом првом састанку, разматрати и консензусом усвојити Пословник о раду за своје састанке и састанке помоћних тела;
  - i) На свом првом састанку, разматрати своја искуства у погледу примене одредаба члана 5. став 9. и разматрати који су кораци неопходни у циљу даљег развијања система из тог става, узимајући у обзир међународне процесе и развој, укључујући разраду одговарајућег инструмента који се односи на инвентаре или регистре о испуштању и трансферу загађења, а који би Конвенцији могли бити прикључени као анекси.
- 3) На састанцима Страна се може, по потреби, разматрати установљивање финансијских аранжмана на бази консензуса.
- 4) Уједињене нације, њене специјализоване агенције и Међународна агенција за атомску енергију, као и свака државна или регионална организација за економску интеграцију која по члану 17. има право да потпише Конвенцију, али која није



Страна ове Конвенције, као и свака међувладина организација која се бави истим областима којима се бави и Конвенција, овлашћене су да учествују као посматрачи на састанцима Страна.

- 5) Свака невладина организација која се бави областима којима се бави Конвенција, а која је обавестила Извршног секретара Економске комисије за Европу о својој жељи за буде репрезентована на састанку Страна, имаће право учешћа као посматрач, изузев у случају када најмање једна трећина присутних Страна поднесе приговоре.
- 6) У сврху поштовања одредаба ст. 4. и 5. из горњег текста, Пословник о раду из става 2 (h) из горњег текста предвидеће практичне модалитете за поступак пријема и друге релевантне услове.

### **Члан 11.**

#### **ПРАВО ГЛАСА**

- 1) Свака Страна ове Конвенције имаће један глас, изузев у случајевима предвиђених у ставу 2. у доњем тексту.
- 2) Регионалне организације за економску интеграцију ће у предметима у оквиру своје надлежности имати онолико гласова колики је број њихових чланица које су Стране Конвенције. Ове организације неће користити своје право гласа уколико то чине њихове државе чланице, и обрнуто.

### **Члан 12.**

#### **СЕКРЕТАРИЈАТ**

Извршни секретар Економске комисије за Европу вршиће следеће функције секретаријата:

- a) Сазивање и припремање састанака Страна;
- b) Прослеђивање свим Странама извештаја и других информација примљених у складу са одредбама ове Конвенције; и
- c) Друге функције које могу одредити Стране.

### **Члан 13.**

#### **АНЕКСИ**

Анекси на ову Конвенцију представљаће њен саставни део.

## Члан 14.

### АМАНДМАНИ НА КОНВЕНЦИЈУ

- 1) Свака Страна може предложити амандмане на ову Конвенцију.
- 2) Текст сваког предложеног амандмана на Конвенцију поднеће се у писменој форми Извршном секретару Економске комисије за Европу који ће их пренети свим Странама, најкасније деведесет дана пре одржавања састанка Страна на коме је дати амандман предложен за усвајање.
- 3) Стране ће начинити сваки напор да постигну споразум у виду консензуса око сваког предложеног амандмана. Ако све могућности око постизања консезуса буду исцрпљене без постизања споразума, амандман ће се у крајњем случају усвојити тро-четвртинском већином гласова Страна које су присутне и које гласају на састанку.
- 4) Амандмане на ову Конвенцију који буду усвојени у складу са ставом 3. у горњем тексту, Депозитар ће доставити свим Странама на ратификацију, одобрење или прихватање. Амандмани на ову конвенцију, изузев на анексе, ће ступити на снагу за Стране које су их ратификовале, одобриле или прихватиле, деведесетог дана пошто Депозитар прими обавештење о њиховој ратификацији, одобрењу или прихватању од најмање три четвртине свих Страна. Након тога, ови амандмани ће ступити на снагу за сваку другу Страну деведесетог дана након што дата Страна депонује свој инструмент о ратификацији, одобрењу или прихватању амандмана.
- 5) Свака Страна која није у могућности да одобри амандман на анекс ове Конвенције, обавестиће о томе Депозитара у писменој форми у року од дванаест месеци од дана обавештења о усвајању. Депозитар ће без одлагања обавестити све Стране о пријему таквог обавештења. Страна може у свако доба заменити своје претходно обавештење прихватањем амандмана и, након депоновања инструмента прихватања код Депозитара, амандмани на тај анекс ступиће на снагу за ту Страну.
- 6) Након истека рока од дванаест месеци од датума када је Депозитар доставио предлог амандмана, како је предвиђено у ставу 4. у горњем тексту, амандман на анекс ступиће на снагу за оне Стране које нису доставиле обавештење из става 5. у горњем тексту, под условом да такво обавештење није поднето од више од једне трећине страна.
- 7) За сврхе овог члана, „Стране које су присутне и које гласају“ означава Стране које су присутне и које гласају за или против.

## **Члан 15.**

### **РАЗМАТРАЊЕ ПОШТОВАЊА ОДРЕДБИ**

Стране ће на састанку, на основу консензуса, успоставити неконфронтирајуће, неправне и консултативне опционе аранжмане ради разматрања поштовања одредби ове конвенције. Овим аранжманима ће се омогућити одговарајуће укључивање јавности и они могу да садрже могућност комуникације од стране припадника јавности у разматрању питања која се односе на ову конвенцију.

## **Члан 16.**

### **РЕШАВАЊЕ СПОРОВА**

- 1) Уколико се између две или више Страна јави спор око тумачења или примене ове Конвенције, оне ће решење тражити путем преговора или на било који други начин решавања спорова који је прихватљив за Стране у спору.
- 2) Приликом потписивања, ратификовања, прихватања, одобравања или приступања овој Конвенцији, или у било које време након тога, свака Страна има могућност да писмено обавести Депозитара да у случају спора који није решен у складу са ставом 1. у горњем тексту, прихвата један или оба од следећих начина за решавања спора као обавезан, у односу према било којој другој Страни која прихвата исту обавезу:
  - a) Подношење спора Међународном суду правде;
  - b) Арбитража у складу са поступком утврђеним у Анексу II.
- 3) Уколико су Стране у спору прихватиле оба начина решавања спора из става 2. у горњем тексту, спор се може поднети само Међународном суду правде, осим ако се стране у спору не споразумеју другачије.

## **Члан 17.**

### **ПОТПИСИВАЊЕ**

Ова Конвенција биће отворена за потписивање у Архусу (Данска) 25. јуна 1998. године, а након тога у седишту Уједињених нација у Њујорку до 21. децембра 1998. године и то за државе чланице Економске комисије за Европу, као и за државе које имају консултативан статус код Економске комисије за Европу у складу са ст. 8. и 11. Резолуције Економског и

социјалног савета 36 (IV) од 28. марта 1947. године, као и за регионалне организације за економску интеграцију које су основале суверене државе чланице Економске комисије за Европу, а које су на њих пренеле надлежност за питања која се регулишу овом Конвенцијом, укључујући и надлежност за закључивање уговора који се односе на ову материју.

### **Члан 18.**

#### **ДЕПОЗИТАР**

Генерални секретар Уједињених нација ће поступати као Депозитар ове Конвенције.

### **Члан 19.**

#### **РАТИФИКАЦИЈА, ПРИХВАТАЊЕ, ОДОБРАВАЊЕ И ПРИСТУПАЊЕ**

- 1) Ова Конвенција ће бити подложна ратификацији, прихватању или одобравању држава потписница и организација регионалне економске интеграције.
- 2) Ова Конвенција ће бити отворена за приступање од 22. децембра 1998. године државама и организацијама за регионалну економску сарадњу из члана 17.
- 3) Свака друга држава, која није поменута у ставу 2. у горњем тексту, а која је чланица Уједињених нација, може приступити Конвенцији по одобрењу састанка Страна.
- 4) Било која организација поменута у члану 16. која постане Страна ове Конвенције, а да ниједна њена држава чланица није страна потписница, преузеће све обавезе из ове конвенције. Ако су једна или више држава чланица такве једне организације Стране ове конвенције, организација и њене државе чланице ће одлучивати о својим односним одговорностима за остваривање својих обавеза према Конвенцији. У таквим случајевима, организација и државе чланице неће имати право да истовремено остварују права према Конвенцији.
- 5) Организације регионалне економске интеграције поменуте у члану 16. ће у својим инструментима ратификације, прихватања, одобравања или приступања назначити домен своје надлежности у погледу питања која се регулишу овом Конвенцијом. Ове организације ће такође обавестити Депозитара о свим релевантним модификацијама у погледу домена њихових надлежности.

## **Члан 20.**

### **СТУПАЊЕ НА СНАГУ**

- 1) Ова Конвенција ступиће на снагу деведесетог дана након датума депоновања шеснаестог инструмента ратификације, прихватања, одобравања или приступања.
- 2) За потребе става 1. у горњем тексту, ниједан инструмент који депонује организација регионалне економске интеграције неће се сматрати као додатни онима које су депоновале државе чланице такве организације.
- 3) За сваку државу или организацију поменути у члану 17. која ратификује, прихвати или одобри ову Конвенцију или јој приступи након депоновања шеснаестог инструмента ратификације, прихватања, одобравања или приступања, Конвенција ће ступити на снагу деведесетог дана након датума када та држава или организација депонује свој инструмент ратификације, прихватања, одобравања или приступања.

## **Члан 21.**

### **ПОВЛАЧЕЊЕ**

У било ком тренутку након три године од датума на који је ова Конвенција ступила на снагу за одређену Страну, та се Страна може повући из Конвенције давањем писменог обавештења Депозитару. Свако такво повлачење ступиће на снагу деведесетог дана од датума пријема таквог обавештења од стране Депозитара.

## **Члан 22.**

### **АУТЕНТИЧНИ ТЕКСТОВИ**

Оригинал ове Конвенције, чији су енглески, француски и руски текстови подједнако аутентични, биће депонован код Генералног секретара Уједињених нација.

ПОТВРДУ ЧЕГА, доле потписани, за то прописно овлашћени, потписују ову Конвенцију.

САЧИЊЕНО у Архусу (Данска), двадесет петог дана јуна, хиљаду девет стотина деведесет осме године.

## СПИСАК АКТИВНОСТИ ПОМЕНУТИХ У ЧЛАНУ 6. СТАВ 1(а)

- 1) Енергетски сектор:
  - Рафинерије минералне нафте и гаса;
  - Инсталације за гасификацију и обезбеђивање течним горивима;
  - Термоелектране и друге инсталације на сагоревање са улазном топлотом од 50 мегавата (MW) или већом;
  - Пећи за кокс;
  - Нуклеарне електране и други нуклеарни реактори, укључујући растављање и престанак рада таквих електрана и реактора 1/ (осим истраживачких инсталација за производњу и конверзију физионих и фертилних материјала чија максимална снага не прелази 1 kW сталног топлотног оптерећења);
  - Инсталације за поновну обраду озраченог нуклеарног горива;
  - Инсталације намењене:
    - за производњу или обogaћивање нуклеарног горива;
    - за обраду озраченог нуклеарног горива или високо радиоактивног отпада;
    - за коначно одлагање озраченог нуклеарног горива;
    - само за коначно одлагање радиоактивног отпада;
    - само за држање (планирано на више од 10 година) озрачених нуклеарних горива или радиоактивног отпада на месту различитом од места производње.
  
- 2) Производња и обрада метала:
  - Инсталације за пржење или синтеровање металне руде (укључујући сулфидне руде);
  - Инсталације за производњу сировог гвожђа и челика (примарном или секундарном фузијом) укључујући континуирано ливење, са капацитетом од преко 2,5 тоне на сат;
  - Инсталације за обраду црних метала:
    - i) Топле ваљаонице с капацитетом од преко 20 тона сировог челикапо сату;

- ii) Ковнице са чекићима чија енергија прелази 50 кило-џула по чекићу, где се користи топлотна енергија која прелази 20 MW;
- iii) Наношење заштитних слојева легура метала са уносом који прелази 2 тоне сировог челика на сат;
- Ливнице за црне метале чија производња прелази 20 тона дневно;
- Инсталације:
  - i) За производњу обојених сирових метала из руде, концентрата или секундарних сировина металуршким, хемијским или електролитичким процесима;
  - ii) За топљење, укључујући легирање, обојених метала, укључујући поново добијене производе (рафинирање, ливење, итд.), са капацитетом топљења од преко 4 тоне дневно за олово и кадмијум, или од преко 20 тона дневно за све остале метале;
- Инсталације за површинску обраду метала и пластичних материјала уз помоћ електролитичких или хемијских процеса где запремина базена за обраду прелази 30m<sup>3</sup>.

### 3) Минерална индустрија:

- Инсталације за производњу цементног клинкера у ротационим пећима производног капацитета од преко 500 тона дневно, или креча у ротационим пећима производног капацитета од преко 50 тона дневно, или у другим пећима са производним капацитетом од преко 50 тона дневно;
- Инсталације за производњу азбеста и производа на бази азбеста;
- Инсталације за производњу стакла, укључујући стаклену вуну, са капацитетом топљења од преко 20 тона дневно;
- Инсталације за топљење минералних супстанци, укључујући производњу минералних влакана, са капацитетом топљења од преко 20 тона дневно;
- Инсталације за производњу керамичких производа печењем, посебно црепова, цигала, ватросталних цигала, плочица, камених и порцеланских предмета, са производним капацитетом од преко 75 тона дневно, и/или са капацитетом пећи од преко 4 m<sup>3</sup> и поставком густине по пећи преко 300 kg/m<sup>3</sup>.

#### 4) Хемијска индустрија:

Производња у оквиру значења категорија активности садржаних у овом ставу означава производњу на индустријском нивоу хемијском обрадом супстанци или група супстанци наведеним у тачкама (а) до (е):

- а) Хемијске инсталације за производњу базних органских хемикалија, попут:
- i) Простих угљоводоника (линеарних или цикличних, засићених или неза-  
сићених, алифатичних или ароматичних);
  - ii) Угљоводоника који садрже кисеоник, попут алкохола, алдехида, кетона, кар-  
боксилних киселина, естера, ацетата, етера, пероксида, епоксидних смола;
  - iii) Сумпорних угљоводоника;
  - iv) (IV) Азотних угљоводоника, попут амина, амида, азотних једињења, нитро-је-  
дињења или нитратних једињења, алкилцијанида, цијанида, изоцијанида;
  - v) Угљоводоника који садрже фосфор;
  - vi) Халогених угљоводоника;
  - vii) Органскометална једињења;
  - viii) Базичних пластичних материјала (полимера, синтетичких влакана и влакана  
на бази целулозе);
  - ix) Синтетичких гума;
  - x) Боја и пигмената;
  - xi) Површински активних средстава;
- б) Хемијске инсталације за производњу базних неорганских хемикалија, попут:
- i) Гасова, као што су амонијак, хлор или хлороводоник, флуор или флуоро-во-  
доник, угљенични оксид, сумпорна једињења, азотни оксид, водоник,  
сумпор диоксид, карбонил хлорид;
  - ii) Киселина, попут хромне киселине, флуороводоничне киселине, фосфорне кисе-  
лине, азотне киселине, хлороводоничне киселине, сумпорне киселине, пушљиве  
сумпорне киселине (олеум) и друге неорганске киселине које садрже сумпор;
  - iii) База, попут амонијум хидроксида, калијум хидроксида, натријум хидроксида;
  - iv) Соли, попут амонијум хлорида, калијум хлората, калијум карбоната,  
натријум карбоната, пербората, сребро нитрата;
  - v) Неметала, металних оксида и других неорганских једињења попут калцијум  
карбида, силицијум, силицијум карбида;



- c) Хемијске инсталације за производњу вештачких ђубрива на основу фосфора, азота или калијума (простих или сложених вештачких ђубрива);
  - d) Хемијске инсталације за производњу основних производа за заштиту биља и биоцида;
  - e) Инсталације код којих се користе хемијски или биолошки процеси за производњу основних фармацеутских производа;
  - f) Хемијске инсталације за производњу експлозива;
  - g) Хемијске инсталације код којих се користе хемијски или биолошки процеси за производњу адитива на бази протеина, ензима и других протеинских супстанци.
- 5) Управљање отпадом:
- Инсталације за спаљивање, рециклажу, хемијски третман или депоније опасног отпада;
  - Инсталације за спаљивање комуналног отпада са капацитетом од преко 3 тоне по сату;
  - Инсталације за одлагање неопасног отпада са капацитетом од преко 50 тона дневно;
  - Депоније које примају преко 10 тона дневно или са укупним капацитетом који прелази 25.000 тона, искључујући депоније инертног отпада.
- 6) Постројења за третирање отпадних вода са капацитетом од преко 150.000 популационог еквивалента.
- 7) Индустијска постројења за:
- a) Производњу пулпе од дрвета и сличних влакнастих материјала;
  - b) Производњу папира и картона са производним капацитетом од преко 20 тона дневно.
- 8) (a) Изградња линија за међуградски железнички саобраћај и аеродрома 2/ са основном дужином писте од 2.100 m или више;
- (b) Изградња путева за моторна возила и аутопутева; 3/
- (c) Изградња новог пута од четири или више трака, или исправљање и/или преуређивање постојећег пута од две траке или мање, у циљу омогућавања четири или

више трака, тамо где би тај нови пут, преуређени и/или проширени део пута био 10 km или више непрекидне дужине.

- 9) (a) Унутрашњи водни путеви и пристаништа за унутрашњи водни саобраћај који омогућава пролаз пловила од преко 1.350 тона;  
(b) Трговачке луке, докови за утовар и истовар повезана са копном и спољним лукама (искључујући докове за трајекте), који омогућавају пролаз пловилима од преко 1.350 тона.
- 10) Системи за прикупљање подземних вода или вештачки системи за обнављање подземних вода где је годишња запремина прикупљене или обновљене воде еквивалентна или прелази 10 милиона кубних метара.
- 11) (a) Радови на преносу водних ресурса између речних сливова где се тим преносом желе спречити могуће несташице воде и где количина пренесене воде износи преко 100 милиона кубних метара годишње;  
(b) У свим другим случајевима, радови на преносу водних ресурса између речних сливова где вишегодишњи просечни проток слива прелази 2.000 милиона кубних метара годишње, и где количина пренесене воде прелази 5% од тог протока.  
У оба случаја искључен је пренос пијаће воде цевоводима.
- 12) Екстракција петролеја и природног гаса за комерцијалне сврхе, када количина екстрахованог петролеја прелази 500 тона дневно, а гаса 500.000 кубних метара дневно.
- 13) Бране и друге инсталације намењене за задржавање или стално складиштење воде, када нова или додатна количина задржане или ускладиштене воде прелази 10 милиона кубних метара.
- 14) Цевоводи за транспорт гаса, нафте или хемикалија са пречником већим од 800 mm и дужином која прелази 40 km.
- 15) Постројења за интензивно узгајање живине или свиња са преко:
  - a) 40.000 места за живину;
  - b) 2.000 места за товне свиње (преко 30 kg); или
  - c) 750 места за крмаче.

- 16) Каменоломи и отворени рударски копови чија површина прелази 25 хектара, или експлоатација тресета, где површина локације прелази 150 хектара.
- 17) Изградња далековаода са напоном од 220 kV или више и дужином већом од 15 km.
- 18) Постројења за складиштење петролеја, петрохемијских или хемијских производа са капацитетом од 200.000 тона или више.
- 19) Остале активности:
  - Постројења за предтретман (поступци попут прања, избељивања, мерцеризације) или бојења влакана или текстила, чији капацитет прелази 10 тона дневно;
  - Постројења за бојење коже чији капацитет прелази 12 тона финалних производа дневно;
  - (а) Кланице са капацитетом производње већом од 50 тона дневно;  
(б) Постројења за прераду и обраду прехранбених производа од:
    - і) животињских сировина (осим млека) са производним капацитетом финалних производа већим од 75 тона дневно;
    - і) биљних сировина са производним капацитетом готових производа већим од 300 тона дневно (просечна вредност на кварталној основи);
  - (с) Прерада и обрада млека, где је количина добијеног млека већа од 200 тона дневно (просечна вредност на годишњој основи);
  - Постројења за уклањање или рециклажу животињских лешева и животињског отпада чији капацитет прераде прелази 10 тона дневно;
  - Постројења за површински третман супстанци, предмета или производа уз помоћ органских растварача, посебно за обраду челика, штампање, превлачење, одмашћивање, заштиту од воде, калибрацију, бојење, чишћење и импрегнацију, са капацитетом потрошње од преко 150 kg на сат или преко 200 тона годишње;
  - Постројења за производњу ћумура (спаљени угаљ) или електрографита уз помоћ термичке обраде или графитизације.
- 20) Свака активност коју не обухватају ст. од 1. до 19. у горњем тексту, а где се предвиђа учешће јавности у оквиру поступка за процену утицаја на животну средину, у складу с националним законодавством.

- 21) Одредбе члана 6. став 1(а) ове Конвенције не примењују се ни на један од горе наведених пројеката предузетих искључиво или претежно у циљу истраживања, развоја и тестирања нових метода или производа у току мање од две године, изузев уколико није вероватно да ће изазвати значајан утицај на животну средину или здравље.
- 22) Свака промена или проширење активности, када таква промена или проширење одговара критеријумима/граничним вредностима које поставља овај Анекс, подлежу одредбама члана 6. став 1 (а) ове Конвенције. Свака друга промена или проширење активности подлеже одредбама члана 6. став 1 (b) ове Конвенције.

## Напомене

- 1) Нуклеарне електране и други нуклеарни реактори престају бити таква инсталација када се сво нуклеарно гориво и други радиоактивно контаминирани елементи перманентно уклоне са локације инсталације.
- 2) У сврху ове Конвенције, „аеродром“ означава аеродром који је у складу са дефиницијом из Чикашке конвенције из 1944. године, којом се успоставља Међународна организација за цивилну авијацију (Анекс 14).
- 3) У сврху ове Конвенције, „аутопут“ означава пут који је у складу са дефиницијом из Европског споразума о главним међународним саобраћајним артеријама од 15. новембра 1975. године.

### АРБИТРАЖА

- 1) У случају подношења спора на арбитражу у складу са одредбама члана 16. став 2. ове Конвенције, страна или стране у спору ће обавестити секретаријат о предмету арбитраже и назначити посебно чланове ове конвенције чије је тумачење или примена у питању. Секретаријат ће добијене информације проследити свим Странама ове Конвенције.
- 2) Арбитражни трибунал ће се састојати од три члана. Страна или стране које туже, као и друга страна или стране у спору именуваће по једног арбитра, а двоје именованих арбитра ће на основу споразума одредити трећег који ће бити председник арбитражног већа. Он не сме да буде држављанин ниједне од страна у спору, нити место његовог сталног боравишта може бити на територији једне од тих страна, нити он може бити запослен код њих, нити да је радио на том случају у било ком другом својству.
- 3) Ако се председник арбитражног већа не именује у року од два месеца од именовања другог арбитражног судије, Извршни секретар Економске комисије за Европу ће, на захтев било које стране у спору, одредити председника у даљем двомесечном року.
- 4) Ако једна од страна у спору не именује арбитра у року од два месеца од пријема захтева, друга страна може о томе информисати Извршног секретара Економске комисије за Европу, који ће именовати председника арбитражног већа у даљем двомесечном року. По именовању, председник арбитражног већа ће захтевати од стране која није именовала свог арбитра да то учини у року од два месеца. Ако она то не учини у датом року, председник ће обавестити Извршног секретара Економске комисије за Европу који ће именовати датог арбитра у даљем двомесечном року.
- 5) Арбитражно веће ће донети своју одлуку у складу са међународним правом и одредбама ове Конвенције.
- 6) Свако арбитражно веће основано у складу са одредбама предвиђеним у овом анексу донеће своја правила о поступку.

- 7) Одлуке арбитражног већа, било да се ради о процесним или материјалним, биће донете већином гласова његових чланова.
- 8) Веће има овлашћење да предузме све одговарајуће мере да би утврдило чињенице.
- 9) Стране у спору ће олакшати рад арбитражног већа и посебно коришћењем свих средстава која су им на располагању, оне ће:
  - a) Доставити сва релевантна документа, средства и информације;
  - b) Омогућити, где је то потребно, позивање сведока или вештака и прихватити њихов доказни материјал.
- 10) Стране и арбитраи ће штитити поверљивост сваке информације коју добију у поверењу у току поступка пред арбитражним већем.
- 11) Арбитражно веће може, на захтев једне од страна, препоручити привремене мере заштите.
- 12) Ако се једна од страна у спору не појави пред арбитражним већем или не пружи одбрану свог случаја, друга страна може захтевати од већа да настави са поступком и донесе своју коначну одлуку. Одсуство једне стране или неучествовање у одбрани неће представљати препреку за одвијање поступка.
- 13) Арбитражно веће може да саслуша и одлучи о противтужбеним захтевима који произилазе директно из предмета спора.
- 14) Уколико арбитражно веће не одлучи другачије, због посебних околности датог случаја, трошкови већа, укључујући накнаде за његове чланове, падају на терет страна у спору на једнаке делове. Веће ће водити евиденцију свих својих трошкова о чему ће поднети завршни извештај странама у спору.
- 15) Свака Страна ове Конвенције која има правни интерес у предмету спора и на коју може да утиче одлука у датом случају, може да се умеша у поступак уз сагласност већа.
- 16) Арбитражно веће ће донети своју одлуку у року од пет месеци од датума свог установљења, осим ако не утврди да је неопходно да продужи временски рок на период који не би требао бити дужи од пет месеци.
- 17) Одлука арбитражног већа ће бити пропраћена образложењем. Она ће бити коначна и обавезујућа за све стране у спору. Арбитражно веће ће одлуку проследити странама у спору и секретаријату. Секретаријат ће даље проследити примљене информације свим Странама ове Конвенције.

- 18) Сваки спор који се може појавити између страна, у погледу тумачења или извршења одлуке, свака страна може изнети арбитражном већу које је ту одлуку донело, или, у случају да ово веће не може да се сазове, другом већу установљеном за ову сврху на исти начин као и претходно.

