

SUDJELOVANJE JAVNOSTI U OKOLIŠnim POSTUPCIMA NA ŽUPANIJSKOJ RAZINI

Zakonske obveze vezane uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini – postupci procjene utjecaja na okoliš/ ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu- teorija i praksa

Legal requirements of public participation in county level environmental/nature impact assessment procedures- theory and practice

PROJEKT “ODGOVORNO ZA PRIRODU”



Projekt Odgovorno za prirodu /Responsible for Nature financira Europska unija i sufinancira i Ured za udruge Vlade RH.

SAŽETAK

Sudjelovanje javnosti u zaštiti okoliša i prirode ima svoju zakonsku podlogu u međunarodnom zakonodavstvu, posebice u Arhuškoj konvenciji.

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu, tzv. Arhuška konvencija, predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša. Odredbe konvencije prenesene su u hrvatsko zakonodavstvo prvenstveno kroz odredbe Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15), Zakona o zaštiti prirode (NN 80/13) te Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15), kao i niza podzakonskih propisa.

Kroz projekt „Odgovorno za prirodu“ nastojalo se utvrditi koliko se provode zakonske obveze vezane uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini (prilikom provođenja postupaka procjene utjecaja na okoliš/ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu), odnosno one povezane s informiranjem javnosti te uključivanjem javnosti u okolišne procese.

Kao rezultat, izrađen je dokument „**Sudjelovanje javnosti u okolišnim postupcima na županijskoj razini**“. Dokument je nastao na temelju provedene analize provedbe zakonskih obveza vezanih uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini te rezultata radioničkog dijela međusektorskog seminara održanog u okviru projekta. Prikazani su metodologija i ključni rezultati spomenute analize, kao i metodologija izrade preporuka za sudjelovanje javnosti u okviru seminara. Iznesena su mišljenja sudionika seminara, predstavnika organizacija civilnoga društva, županijskih upravnih odjela nadležnih za zaštitu okoliša, Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Hrvatske agencije za okoliš i prirodu, a vezano za trenutnu razinu i kvalitetu provedbe informiranja javnosti, sudjelovanja u okolišnim postupcima, kvalitetu samih postupaka i načina donošenja odluka te suradnje među nadležnim tijelima.

Iako je ovaj dokument prvenstveno vezan uz realizaciju prava na pristup informacijama i prava na sudjelovanje u okolišnim postupcima, posebice na županijskoj razini, poslijedično neispunjavanje obveza iz prva dva stupa dovodi i do primjene prava povezanih s trećim stupom Arhuške konvencije, pristupom pravosuđu te su i o njemu u poglavljju „Zaključci i preporuke“ navedena neka razmatranja.

Očekujemo da će pojedine preporuke biti primijenjene od strane različitih dionika uključenih u zaštitu okoliša i prirode. Na taj način će projekt „Odgovorno za prirodu“ i ovaj dokument doprinijeti poboljšanju ovih procesa kroz podizanje razine svijesti o važnosti sudjelovanja javnosti u okolišnim postupcima, posebice na županijskoj i lokalnoj razini, a posredno i u ostalim postupcima i aktivnostima na svim razinama vlasti, što bi u konačnici trebalo rezultirati i demokratizacijom društva.

UVOD

Dvogodišnji projekt „Odgovorno za prirodu“ započeo je u 11. studenog 2015. godine. Udruga Sunce je nositelj projekta, Udruga BIOM, Društvo Marjan i Ekonomski fakultet iz Splita su partneri na projektu dok je Pravni fakultet iz Splita suradnik na projektu.

Opći cilj projekta je doprinijeti povećanju razine transparentnosti i efikasnosti u upravljanju prirodnim resursima u Hrvatskoj. Jedan od specifičnih ciljeva projekta je *povećati transparentnost rada ustanova odgovornih za upravljanje prirodnim resursima i poboljšati sudjelovanje javnosti kao temelj za otvoreno upravljanje i borbu protiv korupcije u upravljanju prirodnim resursima*.

U svrhu ostvarenja ovog specifičnog cilja predviđeno je nekoliko aktivnosti, između ostalih i one usmjerene ka županijskim upravnim odjelima nadležnim za zaštitu okoliša te okolišnim postupcima koji se odvijaju na županijskoj razini.

Tako je provedena **Analiza provedbe zakonskih obveza vezanih uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini (postupci procjene utjecaja na okoliš/ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu)**. Rezultati analize predstavljeni su na **nacionalnom seminaru** održanom u travnju 2017. godine u Zagrebu.

U ovom dokumentu prikazani su najznačajniji rezultati analize, kao i preporuke sudionika seminara. Svrha dokumenta je unaprijediti sudjelovanje javnosti u zaštitu okoliša i prirode, posebice na županijskoj i lokalnoj razini. Stoga je namijenjen svim dionicima u ovim procesima, predstavnicima županijskih upravnih odjela za zaštitu okoliša u Hrvatskoj, relevantnim institucijama za zaštitu prirode i okoliša na nacionalnoj razini (Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Hrvatska agencija za okoliš i prirodu i dr.), javnim ustanovama za upravljanje zaštićenim područjima, okolišnim organizacijama civilnoga društva, građanskim inicijativama i zainteresiranim građanima.

Dokument je u pdf formi dostupan na mrežnim stranicama:

www.sunce-st.org
www.biom.hr
www.drustvomarjan.hr

ANALIZA PROVEDBE ZAKONSKIH OBVEZA VEZANIH UZ SUDJELOVANJE JAVNOSTI NA ŽUPANIJSKOJ RAZINI

Metodologija

Prvi korak u realizaciji analize provedbe zakonskih obveza vezanih uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini bio je pregled mrežnih stranica svih županija, odnosno nadležnih upravnih odjela u Hrvatskoj. Pregled je izvršen putem zadanog upitnika izrađenog u suradnji Udruge Sunce, Udruge BIOM i tvrtke Prizma CPI d.o.o.

Upitnikom se, između ostalog, provjeravalo jesu li županije omogućile pristup informacijama isticanjem kontakta službenika za informiranje i ostalih relevantnih podataka, je li na stranicama dostupna različita obvezna dokumentacija povezana s postupcima u nadležnosti županije - prvenstveno procjenama utjecaja na okoliš (PUO) i ocjenama prihvatljivosti za ekološku mrežu (OPEM) - te na koji je način ova dokumentacija organizirana, odnosno je li pregledna i pristupačna građanima. Također, procijenjeno je koliko je bilo lako pronaći navedene dokumente, kao i preglednost i transparentnost mrežnih stranica općenito.

Namjera je bila da provedena evaluacija odražava prosječne mogućnosti pregleda „običnog građanina“ te su stoga isti izvršili studenti Pravnog fakulteta iz Splita u okviru programa volontiranja¹, tijekom travnja 2016. godine.

Po završetku pregleda mrežnih stranica provedeni su intervju s predstavnicima županijskih upravnih odjela nadležnih za zaštitu okoliša putem zadanog vodiča. Intervjuiranje su provele udruge BIOM i Sunce u razdoblju od studenog 2016. do veljače 2017. godine.

Rezultati analize provedbe zakonskih obveza vezanih uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini

Pregled mrežnih stranica

U sklopu pregleda mrežnih stranica željelo se pronaći županiju čija mrežna stanica može poslužiti kao primjer dobre prakse. Međutim, iako su pojedine županije odskočile u smislu objavljenih sadržaja, niti jedna županija nije se izdvojila na način da može poslužiti kao primjer ostalima.

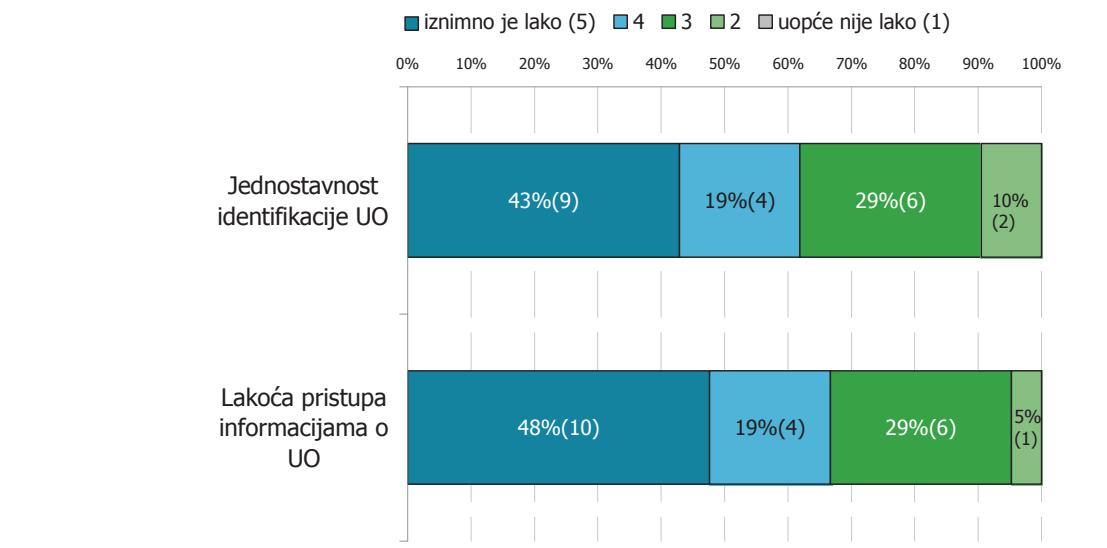
Zaštita okoliša u županijama Hrvatske u nadležnosti je različitih upravnih odjela, najčešće je isti upravni odjel nadležan i za prostorno uređenje i graditeljstvo², u pojedinim županijama za komunalne

¹ Razvoj programa **volontiranja** također je jedna od aktivnosti projekta „Odgovorno za prirodu“. Osnovni cilj uspostave programa volontiranja za studente Pravnog fakulteta je povećanje participacije mladih u društvu kroz uključivanje u aktivnosti praćenja pristupa informacijama, otvorenosti lokalne uprave i efikasnosti upravljanja prirodnim resursima.

² Vukovarsko-srijemska županija, Primorsko-goranska županija, Karlovačka županija, Sisačko-moslavačka, Osječko-baranjska, Koprivničko-križevačka županija, Međimurska županija, Krapinsko-zagorska županija, Zagrebačka županija.

poslove³, ili za oba ova područja⁴, u dvije županije zaštita okoliša nalazi se unutar upravnog odjela koji je nadležan i za poljoprivredu, odnosno poljoprivredu, šumarstvo, slatkovodno ribarstvo, lovstvo⁵, a u jednoj unutar upravnog odjela za gospodarstvo i graditeljstvo⁶. Dvije županije imaju upravne odjele čiji su poslovi isključivo vezani uz poslove zaštite okoliša⁷.

Koliko je bilo jednostavno identificirati nadležni upravni odjel (UO) i pristupiti informacijama o njegovom radu vidljivo je iz Slike 1.



Slika 1. Procjena jednostavnosti identifikacije nadležnog UO i pristupa informacijama o njegovom radu (skala 1 do 5)

Sve županije i Grad Zagreb na svojim mrežnim stranicama imale su kontakt službenika za informiranje, a kojem je bilo iznimno lako pristupiti kod 17 županija, vrlo lako kod 2, dok kod 2 županije uopće nije bilo lako pronaći ovaj kontakt.

Obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija pronađena je kod 17 županija, od čega je teže bilo pronaći ovu obavijest kod 1 županije.

Slična je situacija i s obrascima ili poveznicama na obrasce te visinu naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Naime, spomenuto je pronađeno kod 18 županija, od čega je teže bilo pronaći ove obrasce kod 1 županije. Kod 16 županija pronađena je podstranica relevantnog Upravnog odjela nadležnog i za zaštitu okoliša. **Kod 18 županija pronađene su informacije o okolišnim postupcima, odnosno procjenama utjecaja na okoliš te ocjenama prihvatljivosti za ekološku mrežu.**

3 Splitsko-dalmatinska županija, Šibensko-kninska županija, Ličko-senjska županija, Brodsko-posavska županija

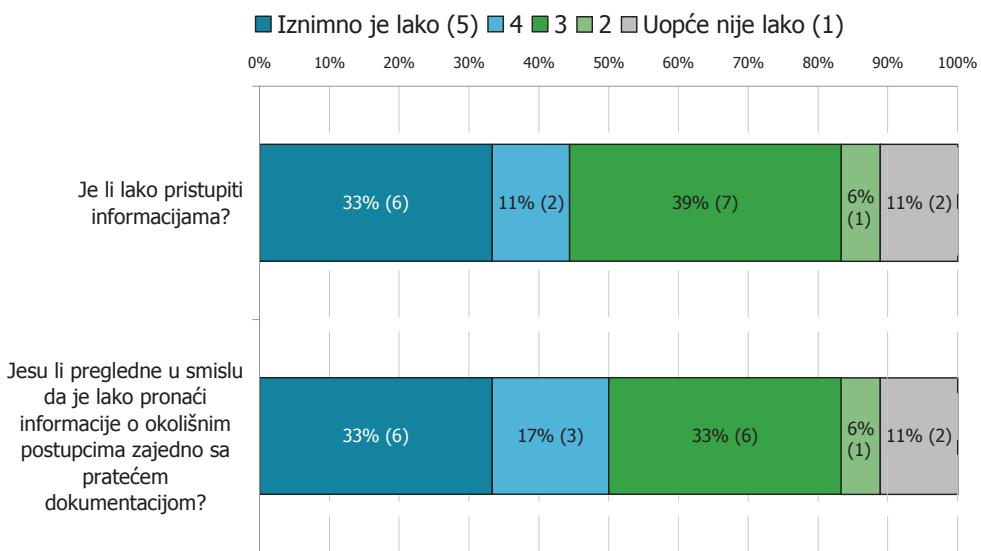
4 Zadarska županija, Virovitičko-podravska županija.

5 Varaždinska županija, Bjelovarsko-bilogorska županija.

6 Požeško-slavonska županija.

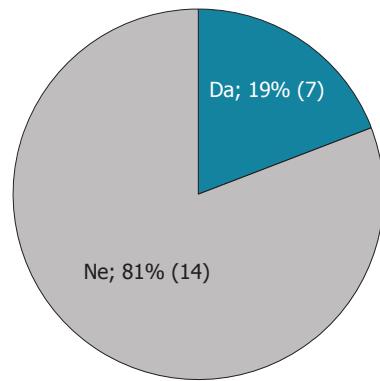
7 Dubrovačko-neretvanska županija ima Upravni odjel za zaštitu okoliša, Istarska županija ima Upravni odjel za održivi razvoj, a Grad Zagreb, Gradski ured za energetiku, zaštitu okoliša i održivi razvoj.

Koliko je lako bilo pristupiti ovim informacijama vidljivo je na Slici 2.



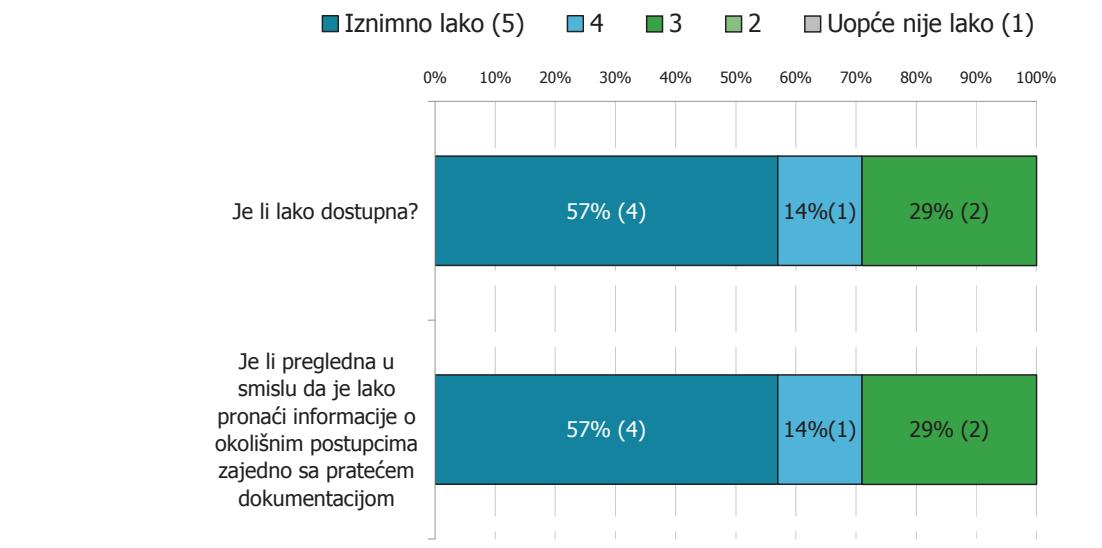
Slika 2. Procjena lakoće pristupa i pronalaženja informacija o okolišnim postupcima (skala 1 do 5)

Samo je kod 8 županija utvrđeno postojanje izbornika ili neke vrste grupiranja okolišnih postupaka. Kako je arhiviranje dokumentacije za okolišne postupke na mrežnim stranicama iznimno bitno jer omogućava praćenje ovih postupaka, jedan od zadataka bio je i utvrditi koliko županija arhivira dokumentaciju vezanu uz okolišne postupke na mrežnim stranicama, a rezultati pregleda pokazali su postojanje arhive kod samo 7 županija (Slika 3.).



Slika 3. Udio mrežnih stranica s arhivom dokumentacije o okolišnim postupcima provedenih od strane Županije

Prosječne ocjene dostupnosti i preglednosti odnosno lakoće pronalaženja informacija u pronađenim arhivama kretale su se od 3 do 5 na skali od 1 = „uopće nije lako“ do 5 = „iznimno lako“ (Slika 4.)



Slika 4. Procjena lakoće pristupa i pronalaženja informacija u arhivama o okolišnim postupcima provedenima od strane županija (skala 1 do 5)

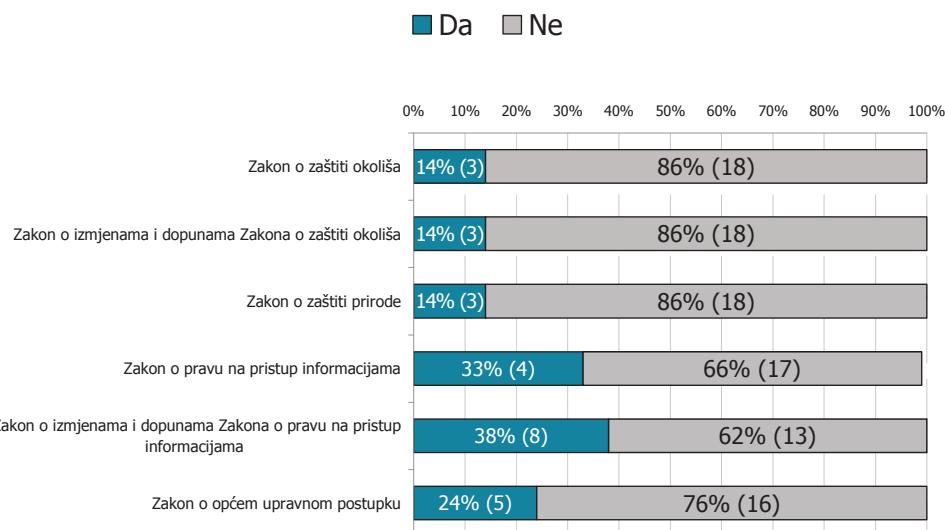
Pregled je uključivao i procjenu dostupnosti prateće dokumentacije uz informaciju o postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš (studija), odnosno ocjenu o prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu (elaborat) te je kod 12 županija (57%) ova dokumentacija bila nedostupna.

Ono što pregledom nije bilo moguće utvrditi, a svakako je značajno, je informacija nalazi li se dokumentacija svih zahvata na mrežnim stranicama županija, osobito onih za koje se samo provodi ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu (OPEM), dakle onih koji nisu dio postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš. Naime, organizacije civilnoga društva susretale su se sa slučajevima kada bi saznale za neki zahvat na području ekološke mreže, a pregledom županijskih stranica utvrđeno je kako za isti ne postoji dokumentacija kojom se informira građane o postupku, a često se postupak za zahvat nije niti proveo.

Jedan od načina putem kojih bi bilo moguće saznati stvaran broj provedenih OPEM postupaka bio bi analiza broja zatraženih mišljenja od Hrvatske agencije za okoliš i prirodu (nekadašnjeg Državnog zavoda za zaštitu prirode).⁸ Međutim, provedba ovakve analize bila je izvan okvira i mogućnosti našeg istraživanja.

8 Sukladno čl. 30, 31 i 35 Zakona o zaštiti prirode nadležno tijelo iz čl. 29. (Ministarstvo ili upravno tijelo ovisno o vrsti zahvata) dužno je prije donošenja odluke u postupku ocjene prihvatljivosti za područje ekološke mreže zatražiti prethodno mišljenje HAOP-a o mogućim značajnim, negativnim utjecajima zahvata na ciljeve očuvanja i cjelovitost područja Ekološke mreže.

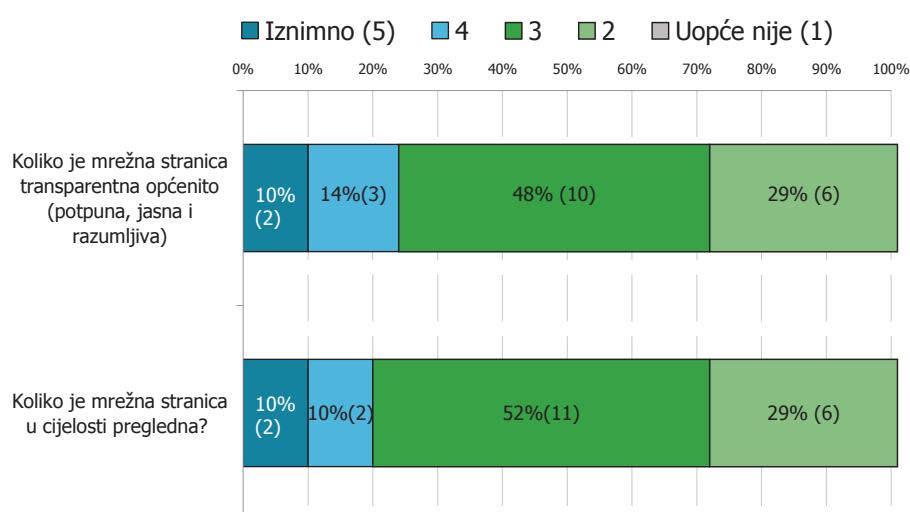
Najveći dio mrežnih stranica županija nema relevantno okolišno zakonodavstvo, dok su Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09) i Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15) nešto dostupniji (Slika 5.)



Slika 5. Dostupnost relevantnog zakonodavstva na mrežnim stranicama županija

Vrlo je slična situacija s ostalim relevantnim podzakonskim aktima i uredbama.

Procjena transparentnosti mrežnih stranica županija i njihove preglednosti vidljiva je iz Slike 6. Najveći broj županija ocijenjen je u oba elementa ocjenom 3, no ono što je zabrinjavajuće je udio od gotovo 30% županijskih mrežnih stranica koje su procijenjene kao netransparentne i nepregledne.



Slika 6. Procjena transparentnosti i preglednosti mrežnih stranica županija (skala 1 do 5)

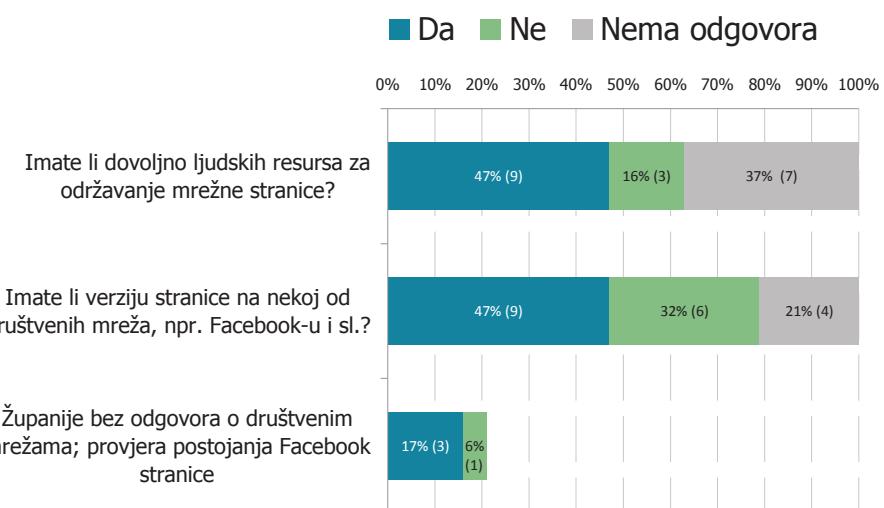
Intervjuiranje

Ukupno je na pitanja iz vodiča namijenjenog intervjuirajući, odgovorilo 18 od 20 županija, pretežno putem e-maila odnosno pisanim putem. Grad Zagreb dostavio je svoje odgovore nakon održanog seminara u travnju 2017. te rezultati prikazani u ovom dokumentu uključuju i ove naknadno dostavljene informacije.

Samim time, možemo zaključiti kako je ukupni odaziv iznimno visok – čak 90,5% regionalnih tijela vlasti sudjelovalo je u ovoj fazi provedenog istraživanja – a jedine županije čije je sudjelovanje izostalo su Karlovačka i Ličko-senjska županija.

Iako je namjera bila intervjuiranje provesti putem direktnih telefonskih razgovora, najveći broj županija je odgovore odlučio poslati e-mailom. Dostavljanje odgovora pisanim putem onemogućilo je postavljanje dodatnih potpitanja za provjeru pojedinih odgovora te je također rezultiralo određenim brojem neodgovorenih pitanja, bilo zbog nerazumijevanja, nepostojanja informacija ili nevoljnosti UO da odgovore na ta pitanja. Sudjelovale su osobe različitih funkcija / pozicija - pročelnici odjela (7 županija), stručni suradnici (11 županija), 1 županija ispunila je upitnik anonimno, a kod 4 županije odgovore je davalo nekoliko osoba.

S obzirom na relativno nezadovoljavajuće stanje mrežnih stranica županija, a što je utvrđeno njihovim prethodnim pregledom, tijekom intervjuiranja nastojalo se utvrditi imaju li županije dovoljno ljudskih resursa za njihovo održavanje. Gotovo 50% županija istaknulo je kako imaju dovoljno ljudskih resursa, međutim, zanimljivo je istaknuti i kako sudionici iz 7 županija nisu znali odgovor na ovo pitanje (Slika 7.). Utvrđeno je i kako 12 županija ima Facebook stranicu, iako je ovaj broj utvrđen između ostalog i naknadnom provjerom 4 županije koje nisu pružile odgovor vezan uz Facebook stranice, pri čemu je utvrđeno da 3 od 4 županije ipak imaju Facebook stranicu (Slika 7.).

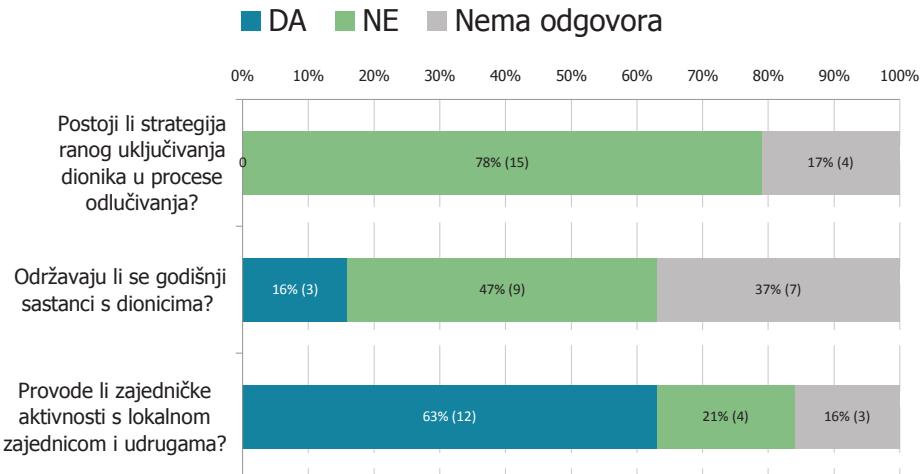


Slika 7. Raspoloživost ljudskih resursa za potrebe održavanja mrežnih stranica i prisutnost županija na Facebook stranicama

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu, tzv. Arhuška konvencija predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša. Stoga je kroz intervjuiranje provjereno koliko su županije, odnosno njihovi djelatnici upoznati s ovim pravnim aktom. Tako na pitanje „Jeste li upoznati s odredbama Arhuške konvencije?“ ispitnici iz 2 županije nisu dali odgovore, dok je 1 županija odgovorila s niječnim odgovorom. Ostale županije, njih 16, odnosno njihovi djelatnici upoznati su s odredbama Arhuške konvencije.

Iako je pregledom mrežnih stranica županija utvrđeno da sve županije imaju osobu za informiranje, čak dvije županije na pitanje „Je li imenovana osoba za informiranje?“ nisu pružile odgovor. Prema ovome se može zaključiti, kao i u slučaju Facebook stranica županija, kako zaposlenici županija nisu interno upoznati s aktivnostima koje županija provodi u svrhu informiranja javnosti, ali niti obvezama povezanimi s informiranjem. Utvrđeno je kako je u 13 županija ova osoba dodatno educirana za pružanje informacija, dok iz 6 županija ponovno nismo dobili odgovor na pitanje.

Dosadašnja praksa u svijetu pokazala je kako je sudjelovanje i rano uključivanje građana u procese odlučivanja koji imaju utjecaj na okoliš, za razliku od samog informiranja, kao i uključivanja zbog pukog ispunjavanja zakonskih obveza, višestruko učinkovitije za donošenje ispravnih odluka u korist lokalne zajednice. Stoga je ispitano na koji način županije održavaju odnose s dionicima. Rezultati su kvantitativno prikazani na Slici 8.



Slika 8. Provedba različitih aspekata odnosa s dionicima

Iz dobivenih odgovora moguće je zaključiti kako najveći broj djelatnika županija objave informacija koje su zakonska obveza, a koje se objavljaju tijekom postupaka, smatra dovoljnim uključivanjem javnosti u procese odlučivanja. Uočeno je tek nekoliko primjera uključivanja javnosti kroz fokus grupe, radne skupine i osnivanja vijeća, međutim, ovi primjeri javljaju se sporadično te nije zamijećeno da je ijedna županija odlučila kontinuirano koristiti učinkovitije pristupe uključivanja javnosti.

PREPORUKE SA SEMINARA

Preporuke su izrađene u okviru seminara „Sudjelovanje javnosti u okolišnim postupcima“ održanog 06. travnja 2017. godine u Zagrebu. Na seminaru je prisustvovalo ukupno 40 sudionika, među kojima predstavnici 12 županijskih upravnih odjela nadležnih za zaštitu okoliša⁹ te Grada Zagreba, predstavnici 5 organizacija civilnoga društva¹⁰, Ministarstva zaštite okoliša i energetike (MZOE), Hrvatske agencije za okoliš i prirodu (HAOP) te predstavnica Ureda pučkog pravobranitelja. U okviru seminara sudionici su se upoznali s rezultatima analize provedbe zakonskih obveza vezanih uz sudjelovanje javnosti na županijskoj razini, predstavljena su iskustva Dubrovačko-neretvanske županije u provedbi okolišnih postupaka, kao i iskustva u radu Ureda pučke pravobraniteljice u okolišnim pitanjima.

Udruga BIOM i Udruga Sunce predstavili su sudsku praksu kao mehanizam sudjelovanja javnosti, a do čijeg stvaranja dolazi upravo zbog neadekvatnog provođenja informiranja i sudjelovanja javnosti. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike i Hrvatska agencija za okoliš i prirodu održali su predstavljanje na temu „Provedba okolišnih postupaka na županijskoj razini i sudjelovanje javnosti“.

U drugom dijelu seminara predstavljeni su rezultati analize zakonodavnog okvira za sudjelovanje javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš koju je za WWF Adriju izradila Dušica Radojčić iz

⁹ Dubrovačko-neretvanska županija, Karlovačka županija, Primorsko-goranska županija, Splitsko-dalmatinska županija, Zadarska županija, Zagrebačka županija, Bjelovarsko-bilogorska županija, Brodsko-posavska županija, Koprivničko-križevačka županija, Krapinsko-zagorska županija, Požeško-slavonska županija, Vukovarsko-srijemska županija

¹⁰ Zelena Istra, Zelena akcija, WWF Adria, BIOM, Udruga Sunce

Zelene Istre. Ova analiza također sadrži niz preporuka za poboljšanje prakse sudjelovanja javnosti među kojima su: izrada popisa zainteresirane javnosti od strane tijela nadležnih za provedbu okolišnih postupaka, unaprjeđenje metoda obavještavanja javnosti, osiguravanje pristupa svim relevantnim informacijama važnim za donošenje odluka, te unaprjeđenje zakonskog okvira jasnjim definiranjem pojedinih odredbi. Publikacija je dostupna na mrežnoj stranici <http://aarhus.zelena-istra.hr/node/194>.

Metodologija

Nakon navedenih predstavljanja u prvom dijelu, u drugom dijelu seminara su - kroz međusektorsku suradnju - izrađene preporuke za unaprjeđenje sudjelovanja javnosti u okolišnim postupcima te unaprjeđenje kvalitete samih postupaka. Korištena je participativna metoda World Café, kao prikladna metoda za razmjenu znanja i ideja među većim brojem sudionika. U opuštenoj atmosferi, kroz nekoliko ciklusa razgovora poticao se kreativni proces s ciljem razvijanja novih ideja, stjecanja novih spoznaja i pronaalaženja mogućnosti djelovanja. Tako su svi sudionici razmjenili ideje, iskustva i znanja povezana sa sljedećim pitanjima:

1. Kako poboljšati informiranje javnosti/zainteresirane javnosti u okolišnim postupcima?
2. Kako poboljšati sudjelovanje javnosti/zainteresirane javnosti u okolišnim postupcima?
3. Kako unaprijediti protok informacija između MZOE, HAOP-a i županijskih upravnih odjela?
4. Kako unaprijediti rad povjerenstava u postupcima procjene utjecaja na okoliš?

Potom su svi sudionici u plenumu potvrdili nalaze grupa, a na temelju kojih su izrađene preporuke.

1. *Kako poboljšati informiranje javnosti/zainteresirane javnosti u okolišnim postupcima?*

Kako bi javnost mogla kvalitetno sudjelovati u postupcima najprije treba biti informirana. Upravo stoga se nastojalo utvrditi na koji način i koliko kvalitetno se provodi informiranje javnosti.

Pregled mrežnih stranica, provedeno intervjuiranje u okviru projekta, ali i rezultati analize zakonodavnog okvira za sudjelovanje javnosti u postupcima procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene utjecaja na okoliš pokazali su sudionicima seminara kako se informiranje javnosti još uvijek ne provodi na zadovoljavajućoj razini. Stoga su sudionici seminara imali priliku iznijeti prijedloge za poboljšanje informiranja te raspraviti njihovu učinkovitost, ali i izvedivost u danim okolnostima.

Prijedlozi za unaprjeđenje informiranja javnosti mogu se grupirati prema nekoliko ključnih točaka:

Unaprjeđenje mrežnih stranica, povezivanje i unificiranje procedura

Zaključeno je kako bi mrežne stranice županija trebale biti **preglednije te sadržavati posebnu rubriku „savjetovanja“ na početnoj stranici**. Ministarstvo zaštite okoliša i energetike na svojim mrežnim stranicama objavljuje i podatke o postupcima na županijskoj razini, no samo one koje županije dostave MZOE. Županije su dužne rješenja poslati MZOE (članak 44. Zakona o zaštiti prirode), no pregledom mrežnih stranica je uočeno da to ne rade sve županije. Predloženo je da se potakne županije da informacije o svim postupcima koji se provode na razini županija šalju MZOE i da se stranice MZOE povežu sa stranicama nadležnih županija.

Ipak, ovdje je važno naglasiti kako se niti mrežna stranica Ministarstva zaštite okoliša i energetike ne može u potpunosti istaknuti kao primjer dobre prakse, budući su na istoj određene informacije često dostupne, međutim vrlo ih je teško pronaći čak i upućenoj zainteresiranoj javnosti. Sudionici seminara su informirani da se kroz projekt MZOE „Razvoj okvira za upravljanje ekološkom mrežom Natura 2000“ (2017.-2022.) planiraju objaviti svi podatci na Bioportalu, uključujući prostorne, o OPEM-u, ali ne i o PUO. Također, predloženo je **unificiranje načina i postupka objave informacija o okolišu, objave informacija o početku postupka kao i objave informacija o rezultatima postupka**.

Ono što se prethodno pokazalo iznimno važnim, osobito za zainteresiranu javnost koja prati pojedine postupke, je **arhiviranje dokumentacije svakog predmeta na mrežnim stranicama i definiranje rokova čuvanja dokumentacije** što su i sudionici seminara iznijeli kao jedan od prijedloga.

Unaprjeđenje komunikacija s javnošću

Utvrđeno je kako je potrebno **unaprijediti interakciju s javnošću putem mrežnih stranica**, a prijedlozi su bili vezani uz učestalije informiranje putem mrežnih stranica glede konfliktnih zahvata, najave i/ili izrade plana budućih sudjelovanja javnosti za planove, programe i strategije te njihovo objavljivanje na mrežnim stranicama. Osim putem mrežnih stranica sudionici su zaključili kako se informiranje može i treba provoditi i putem raznih medija (radio, društvene mreže, TV postaje).

Također, predloženo je da se javnosti pružaju informacije s prostornom komponentom, kako bi bolje stekla uvid u planirane zahvate, a u tu svrhu potrebno je izraditi sustav plasiranja ovakvih informacija. Kao što je već navedeno, prostorna komponenta je planirana za OPEM kroz projekt MZOE „Razvoj okvira za upravljanje ekološkom mrežom Natura 2000“. Za projekte s prekograničnim utjecajem potrebno je unaprijediti protok informacija između država, a posebno vezano za sudjelovanje javnosti.

Definiranje dionika

Jedan od zahtjeva za unaprjeđenje komunikacije s javnošću je i jasnije definiranje relevantnih dionika. Sudionici seminara tako su predlagali izradu **mailing lista zainteresirane javnosti** na razini županija te komuniciranje putem iste. Također, pokazalo se potrebnim prilikom definiranja dionika napraviti razliku između stručne i opće javnosti. Pri tom su organizacije civilnoga društva, osobito okolišne, prepoznate kao dobar „medij“ za širenje informacija o pojedinim postupcima. Tijekom seminara, kao dobar primjer istaknut je i portal e-Savjetovanja¹¹, budući da svi registrirani korisnici putem istog dobivaju informacije u savjetovanjima u tijeku.

Sličan sustav mogao bi se koristiti i za informiranje o okolišnim postupcima na nacionalnoj i lokalnim razinama.

2. *Kako poboljšati sudjelovanje javnosti/zainteresirane javnosti u okolišnim postupcima?*

Osim o informiranju kao preduvjetu za uspješno sudjelovanje, na seminaru je raspravljano i o načinima i kvaliteti uključivanja i sudjelovanja javnosti u okolišnim procesima. Najviše se raspravljalo o organizaciji samih javnih rasprava, budući je ovo oblik direktnog kontakta s građanima tijekom provođenja okolišnih postupaka koji još uvek prevladava. Razlog tomu treba potražiti u činjenici da su javne rasprave propisane zakonom, a kao što je pokazala provedena analiza, prilikom organizacije sudjelovanja javnosti najveći broj županija fokusiran je na striktno provođenje zakona, odnosno zadovoljavanje minimuma iz zakonskih obaveza. S druge strane, još uvek ni kod odgovornih za provedbu ovih procesa, ali ni kod šire javnosti nije dovoljno razvijena svijest o važnosti uključivanja javnosti, kao i o dobrobitima koje donose ovakvi procesi ako se kvalitetno provedu.

Kao i kod prijedloga vezanih uz informiranje javnosti, prijedlozi za unaprjeđenje sudjelovanja javnosti mogu se grupirati prema nekoliko ključnih točaka:

Obavještavanje javnosti o budućim, kao i rezultatima održanih javnih rasprava

Sudionici su se složili kako javnost treba sustavno obavještavati o važnim, budućim javnim raspravama te javne rasprave oglašavati putem medija (npr. radija i dr.). Također predloženo je da se kod velikih i važnih zahvata investitorima sugerira održavanje radionica/izlaganja za javnost i prije samog podnošenja zahtjeva. Istaknuto je kako je javnost potrebno sustavno obavještavati i o rezultatima njihova sudjelovanja, odnosno pravovremeno **dostaviti odgovore na upućena pitanja i komentare javnosti te iste javno objaviti**.

¹¹ e-Savjetovanje (<https://savjetovanja.gov.hr/>) je središnji državni portal pokrenut za savjetovanje sa zainteresiranim javnošću koji omogućuje svim zainteresiranim pregleđem otvorenih javnih savjetovanja, kao i aktivno sudjelovanje u njima.

Naime, **u najvećem broju procesa povezanih s procjenama utjecaja na okoliš javnost ne dobiva odgovore na komentare.** Ovdje je potrebno slijediti primjer dobre prakse vezan uz donošenje prostornih planova kada svaki sudionik na adresu dobiva odgovore na sve primjedbe. Međutim, često nedostaje valjano obrazloženje razloga prihvatanja, odnosno neprihvatanja komentara. Stoga se predlaže formiranje odgovora u vidu tablice sa svim podacima - tko je dao komentar, kako on glasi te zašto je ili nije prihvacić. U protivnom, bez kvalitetne povratne informacije, javnost se demotivira za buduća sudjelovanja, te se propušta mogućnost dodatnog informiranja i, u konačnici, razumijevanja javnosti o navedenoj problematiki.

Važno je napomenuti kako je čest slučaj i neodazivanje javnosti na javne rasprave, no razlozi mogu biti višestruki i ne bi smjeli poslužiti kao izgovor za lošu organizaciju ovih procesa.

Također, sudionici seminara predložili su uključivanje udruga u animiranje javnosti na sudjelovanje, kao i organizaciju radionica za senzibiliziranje javnosti o okolišnim pitanjima (npr. od strane udruga) te o pravima na pristup informacijama i sudjelovanju u okolišnim procesima.

Organizacija javne rasprave

Značajna rasprava razvila se u svezi organizacije samih javnih rasprava budući da su na seminaru prisustvovali i predstavnici županija uključeni u ovakve procese, predstavnici udruga te Ministarstva zaštite okoliša i energetike. Na ovaj način postignuto je veće razumijevanje, s jedne strane problema koji se javljaju prilikom organizacije ovih postupaka i tijekom njihove provedbe, a s druge strane i problema s kojima se udruge i građani susreću prilikom uključivanja u te postupke. Tako se raspravljalo o dostupnosti i kvaliteti dokumentacije tijekom javne rasprave, terminima i rokovima te metodologiji organizacije javnog izlaganja tijekom javne rasprave.

Dostupnost i kvaliteta dokumentacije

Dosadašnja praksa pokazala je kako je dokumentacija vezana uz studije utjecaja na okoliš vrlo opširna, pri čemu sažetak često nije dovoljno specifičan i strukturiran i ne sadrži relevantne informacije za javnost te iste nisu predstavljene na razumljiv način. Stoga se predlaže objava bolje strukturiranog sažetka za javni uvid sukladno određenim kriterijima.

Također, javnost često sudjeluje davanjem mišljenja i komentara na studije utjecaja na okoliš koje se potom izmjene. Međutim, izmijenjene studije nikada ne budu dostupne javnosti. Stoga se predlaže i objava izmijenjene/finalne verzije studije i svih dokumenata vezanih uz postupak te eventualno, ovisno o izmjenama, ponovljena javna rasprava na kojoj bi se izložili važni dijelovi izmijenjene verzije studije. Važno je naglasiti da rješenje doneseno u postupku mora biti temeljeno na studiji čiji su svi dijelovi prezentirani i dati na uvid javnosti i zainteresiranoj javnosti.

Uz navedeno potrebno je objaviti već spomenute odgovore na upućena pitanja i komentare javnosti te jasno organizirati arhiv svakog postupka.

Termini i rokovi

Prema iskustvima sudionika seminara, utvrđeno je kako se najveći broj javnih rasprava odvija tijekom radnog vremena većine građana, što vrlo često onemogućava sudjelovanje javnosti. Stoga je jedan od prijedloga bio i prilagođavanje vremena održavanja javnih rasprava, odnosno njihovo održavanje u poslijepodnevnim terminima. No u tom slučaju postoji potreba utvrđivanja načina rada javnih službi, odnosno organizatora javnih rasprava, najčešće županija, ali i institucija koje prisustvuju javnoj raspravi. Preporuka je izbjegavanje održavanja javnih rasprava tijekom blagdana i godišnjih odmora ljeti, a ukoliko je zaista potrebno održavanje u ovo vrijeme, preporuča se produženje javne rasprave za onoliko dana koliko je trajanje blagdana/neradnih dana. Važno je istaknuti da bi, trajanje javne rasprave trebalo biti produljeno na više od 30 dana (što je zakonski minimum), osobito kod složenih zahvata. Naime, složene zahvate često prati iznimno složena i opsežna dokumentacija za čije je proučavanje rok od 30 dana nerealan. U ovom roku za zainteresiranu javnost često je nemoguće i prikupiti ponekad potrebnu dodatnu dokumentaciju za kvalitetno očitovanje, a koristeći pravo na pristup informacijama.

Zbog važnosti prostornih planova za ove postupke istaknuta je potreba za produženjem rokova trajanja javne rasprave kod izmjena i dopuna prostornih planova. Naime, rok za javnu raspravu u ovim slučajevima je prema Zakonu o prostornom uređenju 15 dana te bi ga se trebalo produžiti na minimalno 30 dana.

Metodologija provođenja javnog izlaganja u sklopu javne rasprave

Zaključeno je kako se način organizacije javnog izlaganja može unaprijediti od isključivo izлагаčkog, kada često građani nemaju vremena za postavljanje pitanja, do novih pristupa poput organizacija okruglih stolova, kvalitetnijih rasprava i sl. Raspravljalo se i potrebi postavljanja **pravila za provođenje javnog izlaganja**. Također, zbog često konfliktnih situacija, sudionici su se složili kako bi **angažman stručnog moderatora** na javnim izlaganjima unaprijedio njihovu kvalitetu. Predloženo je i **sudjelovanje voditelja timova koji izrađuju studije na javnim izlaganjima te obavezno prisustvovanje predstavnika Ministarstva**, kao i **Predsjednika Povjerenstva ili predstavnika Povjerenstva za donošenje odluke o studiji**. Sudionici su se složili kako je, ako se na javnom izlaganju građanima ne pruža odgovor ili odgovora na postavljena pitanja, javno izlaganje potrebno prekinuti, te ga ponovo organizirati kada se izlagači primjereno pripreme za javno izlaganje. Također, ovisno o zahvatu, predloženo je organiziranje javnog izlaganja na više mesta, odnosno, u više vremenskih termina kako bi se javnost što bolje upoznala sa zahvatom.

3. Kako unaprijediti protok informacija između MZOE, HAOP-a i županijskih upravnih odjela?

Bez obzira što razvoj tehnologije danas omogućava brzu i kvalitetnu razmjenu informacija, sudionici seminara su prepoznali značajnu potrebu za unaprjeđenjem protoka informacija između institucija koje su uključene u okolišne postupke. Stoga su dali niz preporuka – od objavljivanja podataka na portalima i njihovog korištenja, preko konzultacija s javnim ustanovama, boljeg definiranja samih postupaka, te bolje razmjene informacija i iskustava.

Zbog strukture seminara i prisutnih sudionika, veliki dio prijedloga bio je vezan uz studije utjecaja na okoliš i zahvate koji se provode na području ekološke mreže te za koje je sukladno Zakonu o zaštiti prirode potrebno provoditi postupak ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Prijedlozi vezani uz unaprjeđenje protoka informacija između MZOE, HAOP-a i županijskih upravnih odjela, a upravo u svezi ovih postupaka grupirani su kako slijedi:

Korištenje portala

Predloženo je formiranje javno dostupne baze podataka, odnosno omogućavanje dostupnosti cjelokupne dokumentacije okolišnih postupaka (PUO i OPEM), odnosno integrirati ove podatke u Biportal¹². Kao što je već više puta navedeno, kroz projekt „Razvoj okvira za upravljanje ekološkom mrežom Natura 2000“ se planira na Biportal dodati podatke o OPEM-u, no potrebno je isto napraviti i za PUO. Ovo bi trebalo i olakšati donošenje odluka vezanih uz ocjenu prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu i procjenu utjecaja na okoliš. Naime, iskustva vezana uz ove odluke u određenom području mogu koristiti za donošenje odluke o istom ili sličnom zahvatu u nekom drugom području. Također, predloženo je da se dodatno potiče korištenje platforme internog Biportala za razmjenu informacija te da se još više djelatnika nadležnih županijskih upravnih odjela educira za korištenje Biportala.

Sudionici seminara su također naveli druge postojeće informacijske sustave koje su korisni prilikom donošenja odluka vezanih uz okolišne postupke, poput Informacijskog sustava prostornog uređenja (ISPU), Geoportala Hrvatskih šuma, Portala Hrvatskih voda s prostornim podacima i dr.

Konzultacije s javnim ustanovama

Iako konzultacije s javnim ustanovama u svezi postupaka ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu nisu propisane Zakonom o zaštiti prirode, sudionici seminara složili su se kako mogu biti korisne budući da su i javne ustanove, a ne samo HAOP, stručna tijela te također posjeduju informacije s terena, a koje mogu olakšati donošenje odluka. S mišljenjem nadležne javne ustanove, a ne samo HAOP-a, i rješenje županija i MZOE su argumentiranjima.

12 Biportal- Informacijski sustav zaštite prirode dostupan na mrežnoj stranici <http://biportal.hr/>, a kojeg sukladno obavezi propisanoj Zakonom o zaštiti prirode (NN 80/13) vodi Hrvatska agencija za okoliš i prirodu.

Traženje mišljenja ostalih tijela u okolišnim postupcima

Voditelj postupka ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu odlučuje od kojih tijela će tražiti mišljenje. Predlaže se formiranje popisa tijela od kojih se može tražiti mišljenje za postupke, slično kao što je to slučaj prilikom donošenja prostornih planova. Također, potrebno je u propisima drugih sektora staviti nadležnost sudjelovanja u postupcima.

Primjerice, u uputi za SPUO je jasno navedeno koja tijela je potrebno konzultirati, ali je potrebno dodati obavezu konzultacije nadležnih tijela za zaštitu prirode.

Definiranje naputaka za postupke od strane MZOE i izmjena Uredbe o PUO

Istaknuto je kako je potrebno definirati naputke od strane MZOE kako bi se ujednačili i ubrzali postupci. Tako je npr. potrebno izraditi naputak vezan uz mjere iz Programa ruralnog razvoja, kako bi županije znale kakve mjere da traže za pojedine zahvate, što bi županijama pomoglo prilikom OPEM-a. Zatim bi naputci mogli obuhvatiti i okvirni popis potrebne dokumentacije, kako bi se rješenja donosila na temelju svih dostupnih informacija. Još je jedna od preporuka sudionika seminara bila je da se u Uredbi o PUO propiše sadržaj zahtjeva za mišljenje za OPUO kad se prijavljuju projekti na EU fondove (npr. elaborat o zaštiti okoliša).

Razmjena informacija i iskustva

S obzirom da su postupci ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu relativno novi te je nužno stjecati znanja i iskustva koja će doprinijeti njihovoj što učinkovitijoj provedbi te očuvanju ekološke mreže, prijedlozi su bili povezani s razmjenom znanja i iskustva kroz organizaciju sastanaka/radionica jedanput godišnje te organizaciju studijskih putovanja. Također, predložena je unifikacija svih mrežnih stranica županija za lakše snalaženje, kao i uspostava intraneta između MZOE, HAOP-a i županija za dobivanje informacija i odgovora na pitanja. Interni Bioportal bi se mogao iskoristiti za uspostavu navedene komunikacije. Predloženo je i da se primjeri dobre prakse objave na mrežnim stranicama MZOE i HAOP-a kao i da se na stranicama nadležnih tijela (županijskih UO i MZOE) objavljuju sva mišljenja vezana uz ocjene prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu. Isto je već navedeno kod dijela vezanog za *Dostupnost i kvalitetu dokumentacije*.

Slična razmjena informacija i iskustva se predlaže i za Stratešku procjenu utjecaja na okoliš (SPUO), s obzirom da za SPUO postoji još manje iskustva u provedbi.

Dodatni prijedlozi su uključivali ažuriranje mailing liste ustanova za zaštitu prirode (UZP) koju održava HAOP na način da obuhvati sve zaposlenike upravnih odjela županija, a ne samo neke, kao što je sada slučaj. Također je dan prijedlog o izdavanju virtualnog lista za okoliš i prirodu koji bi obuhvaćao relevantne teme vezane za okolišne postupke.

Kapaciteti nadležnih tijela

Kao jedan od uočenih problema istaknut je i nedostatak kapaciteta, kako pri Ministarstvu i Hrvatskoj agenciji za okoliš i prirodu, tako i pri nadležnim županijskim odjelima. Prijedlog je zajedničko istupanje MZOE, HAOP-a i županijskih upravnih odjela s ciljem zagovaranja za povećanje kapaciteta za provođenja okolišnih postupaka.

4. Kako unaprijediti rad povjerenstava u postupcima procjene utjecaja na okoliš ?

U konačnici, kada se provede cijeli postupak procjene utjecaja na okoliš ili ocjena prihvatljivosti zahvata za ekološku mrežu u objedinjenom postupku, povjerenstvo je to koje donosi odluku o prihvatljivosti zahvata. Nadležno ministarstvo, kao izvršno tijelo vlade, je ono tijelo koje izdaje rješenje o prihvatljivosti zahvata i nije obvezno preuzeti odluku povjerenstva. Međutim, u praksi nadležno ministarstvo usvaja odluku povjerenstva, tako da povjerenstvu dopada ključna uloga u navedenim postupcima. Praksa je pokazala nedostatke u radu povjerenstva te je tijekom seminara raspravljano o problemima povezanim s radom povjerenstva. Seminar je iznjedrio prijedloge vezane uz način odlučivanja, transparentnost rada, sastav povjerenstava te načine održavanja zasjedanja. Istaknuli bi kako se za pojedina pitanja i prijedloge svi sudionici seminara nisu usuglasili, međutim, dosadašnja iskustva pokazala su koliko je ključno/važno rad povjerenstava unaprijediti kako bi se osigurala transparentnost rada istih te objektivno donošenje odluka.

Odlučivanje u Povjerenstvu

Sudionici seminara složili su se kako bi sastav povjerenstva trebao biti prema načelu svi „sektori moraju biti zadovoljeni“. Dodatno, kvaliteta studija u svakom sektoru (npr. kulturna baština, priroda itd.) mora zadovoljiti **prag kvalitete**, u suprotnome se studija utjecaja ne okoliš ne bi smjela odobriti. Odlučivanje u povjerenstvu ne bi smjelo biti na temelju glasovanja većine, kada pojedini sektori mogu nadglasati druge sektore bez da bi članovi povjerenstva bili za to meritorni/kompetentni, nego bi se odluka trebala temeljiti na konsenzusu. Također, razgovaralo se i o mogućnosti veta¹³, ali bi u tom slučaju trebalo razraditi kriterije za ovu mogućnost.

Neovisnost povjerenstva i izbor članova povjerenstva

Na seminaru je raspravljano na koji način osigurati neovisnost povjerenstva te tko bi sve smio biti član povjerenstva. S obzirom da članovi povjerenstva trebaju ocijeniti kvalitetu studije jedan dio sudionika zastupao je mišljenje kako u povjerenstvu ne bi trebali biti predstavnici lokalne i/ili regionalne vlasti područja u kojem se zahvat provodi, a čija je odluka često zapravo politička. Isto se odnosi i na predstavnike državnih tijela (ministarstva).

Za ovaj problem predlagana su rješenja od ograničavanja broja predstavnika upravnih tijela, primjerice maksimalno na jednu trećinu, do mišljenja da predstavnici vlasti moraju izraziti da li se radi o njihovom osobnom (stručnom) stajalištu ili da li zastupaju određeni „politički“ stav. Također, jedan od prijedloga je prilagođavanje sastava povjerenstva prirodi samog zahvata, kao i osiguravanje prikladne naknade za članove povjerenstva. Istaknuto je kako popis „zatvorenog“ kruga stručnjaka za izbor članova u povjerenstva nije poželjan, jer se često radi o istim ljudima te se na taj način povećava mogućnost vanjskog utjecaja i korupcije. Stoga je predložen otvoreniji i protočan sustav, odnosno veći broj mogućih stručnjaka po pojedinim poljima.

Transparentnost odlučivanja

Sjednice Povjerenstva za javnost su dostupne uz njavu te je na njima ponekad ograničen broj predstavnika javnosti zbog smanjenog kapaciteta prostora u kojem se iste održavaju, što je u suprotnosti s zakonskim propisima. Nadležna tijela u pravilu mogu procijeniti interes javnosti za određeni zahvat, te bi trebala sjednicu povjerenstva prebaciti u prikladan prostor. Sudionici su istaknuli i kako je često potrebno aktivno tražiti informacije o terminima održavanja sjednica Povjerenstva, te je preporuka da se planirani termini održavanja istih transparentno i na vrijeme objavljuje na mrežnim stranicama nadležnih tijela.

Također je važno istaknuti da trenutno javnosti nisu dostupna obrazloženja odluka pojedinih članova povjerenstava, a ponekad niti sami članovi povjerenstva među sobom ne obrazlažu razloge donošenja odluke. Jedan od prijedloga na seminaru bio je uvođenje obveze da svaki član povjerenstva obrazloži svoju odluku. Također, predloženo je uvođenje liste za provjeru kvalitete studije (check-lista), na koju bi trebao odgovoriti svaki član povjerenstva, a odgovori svih članova povjerenstva trebali bi biti dostupni javnosti.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Prilikom izrade zaključaka, gore predstavljeni rezultati analize i održanog seminara te dugogodišnje iskustvo uključenih organizacija civilnoga društva sagledani su kroz prizmu dva stupa Arhuške konvencije: prava na pristup informacijama i prava na sudjelovanje javnosti u odlučivanju. Zaključeno je kako **unatoč postojanju zakonodavnog okvira koji obvezuje, osigurava i omogućava sudjelovanje javnosti u Hrvatskoj, ono se još ne provodi na zadovoljavajućoj razini, a koja bi osigurala donošenje kvalitetnih odluka te u konačnici očuvanje okoliša.**

Sagledavajući **pravo na pristup informacijama** može se istaknuti kako je sve veći broj građana i organizacija civilnoga društva svjestan postojanja ovog prava te isto koristi. Također, tijela vlasti na županijskoj razini u najvećem broju slučajeva omogućavaju njegovo korištenje. Međutim, i dalje postoje prepreke u ispunjenju ovih prava na način da se građanima osigura brz i efikasan pristup informacijama, a koji će omogućiti njihov aktivan angažman u zaštiti okoliša.

Prepreke su vezane uz relativno loše i teško pregledne mrežne stranice tijela vlasti, nedostupnost sveukupne dokumentacije koja se tiče određenog zahvata, odluke ili postupanja tijela javne vlasti, nepostojanje arhive provedenih postupaka te nedostatak proaktivnog informiranja zainteresirane javnosti. Ključni uzroci leže u nedostatku svijesti

13 Veto predstavlja mogućnost da određena strana jednostrano zaustavi službenu radnju, odnosno spriječi donošenje određenog zakona ili odluke.

o važnosti omogućavanja informiranja građana i nedostatku edukacije, kako tražitelja, tako i pružatelja informacija. Prepostavlja se kako je i dio djelatnika županijskih tijela vlasti svjestan važnosti sudjelovanja javnosti, no ograničenja, koja su rezultat unutarnjih i ustrojstvenih pravila te nužnosti poštivanja hijerarhije u donošenju odluka, rezultiraju sporoču u realizaciji pozitivnih promjena.

Stoga se kao ključna preporuka nameće **provođenje daljnje edukacije županijskih tijela vlasti o važnosti, ulozi i prednostima sudjelovanja javnosti, pri čemu u edukaciju trebaju biti uvrštene i osobe na pozicijama donositelja odluka.** Također, vjerujemo kako bi korištenje prekršajnih sankcija doprinijelo ispunjavanju ovih zakonskih obveza od strane nadležnih osoba¹⁴ **Edukacije je neophodno provoditi i među građanima, čime bi se pridonijelo podizanju razine svijesti i aktivnom sudjelovanju građana u zaštiti okoliša.**

Sagledavajući **pravo na sudjelovanje javnosti u odlučivanju**, a kada se razmatraju okolišni postupci procjene utjecaja na okoliš i ocjene o prihvatljivosti za ekološku mrežu, može se sa sigurnošću reći kako se ovi postupci još uvijek ne provode na zadovoljavajućoj razini te kako smo najmanje uspjeha postigli upravo u ovom području. Prepreku učinkovitom sudjelovanju javnosti predstavlja neosiguravanje dostupnosti kvalitetne i potpune dokumentacije (npr. svih dijelova studije utjecaja na okoliš, a pri tom se misli na mišljenja zatražena od različitih tijela tijekom postupka i izmijenjene dijelove studije), kratki i neprilagođeni rokovi javnih rasprava prilikom izrazito složenog zahvata o kojem se mora donijeti odluka te vrlo često neuvažavanje komentara javnosti bez danih konkretnih i kvalitetnih obrazloženja takvih neuvažavanja.

Ovdje se predlaže, s jedne strane integracija pozitivnog rješenja putem dostave obrazloženja na pitanja građana, a što je dio procedure kod donošenja prostornih planova te s druge strane produženje i prilagođavanje trajanja javnih rasprava. Međutim, ono što je najbitnije **je uvažavanje i sagledavanje komentara javnosti te pružanje jasnih i kvalitetnih obrazloženja** prilikom odbijanja tih komentara. Naime, u suprotnom dolazi do demotivacije i smanjenja već ionako neznatnog udjela zainteresiranih i aktivnih građana koji su nakon nekoliko bezuspješnih sudjelovanja u kojima njihovi komentari nisu prihvaćeni, a da pri tome razlozi za takvu odluku nisu bili niti obrazloženi, odustali od budućih sudjelovanja u okolišnim postupcima. Dodamo li ovome opažanje kako se velika većina studija utjecaja na okoliš, bez obzira na vrstu zahvata, pozitivno očituje o pojedinim zahvatima, što nameće pitanje kredibiliteta ovih studija, zaista se uspješno može degradirati svrha sudjelovanja javnosti u okolišnim postupcima.

Jedino sagledavanjem i uvažavanjem komentara i mišljenja javnosti te pružanjem povratne informacije, moguće je graditi povjerenje javnosti u provedbu ovih postupaka te podići razinu kvalitete sudjelovanja javnosti u okolišnim postupcima.

Uzroci neučinkovite provedbe sudjelovanja javnosti mogu se pripisati nedovoljno razvijenoj svijesti o važnosti, prednostima i ulozi sudjelovanja, kako onih koji provode ove procese, tako i građana koji se u iste uključuju. Za ovo je potrebno provoditi dodatnu edukaciju tijela vlasti i građana.

Zaključno, iako **treći stup Arhuške konvencije, pravo na pristup pravosuđu**, nije razmatran u okviru analize, upravo neadekvatno provođenje prva dva stupa dovodi do sve učestalijeg pokretanja postupaka i sporova pred tijelima javne vlasti i sudovima RH te posljedično razvoja okolišnog prava u Hrvatskoj.

Naime, ignoriranje zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama dovodi do pokretanja žalbenih postupaka pred Povjerenikom za informiranje RH. Iako su takvi postupci najčešće uspješni, značajna prepreka aktivnjem angažmanu u podnošenju žalbi je upravo činjenica dugotrajnosti ovih postupaka te dobivanje informacije kada ista više nije relevantna, odnosno kada je ista zaprimljena izvan zakonskih rokova za mogućnost djelovanja, odnosno kada su određeni zahvati već odavno odobreni ili provedeni. Stoga je preporuka educirati tijela javne vlasti o potrebi pružanja odgovora na zaprimljene zahtjeve za pristup informacijama te promjena zakonodavnog okvira u kojem bi prekršajne sankcije prema takvim tijelima bile učinkovitije, s obzirom da je trenutno broj podnijetih prekršajnih prijedloga i izrečenih naloga od strane Povjerenika za informiranje RH izrazito nizak i nedjelotvoran zbog već spomenutog zakonodavnog okvira, na koji se Povjerenik detaljnije osvrće u svom izvješću o provedbi ZZPl-a za 2016. godinu.¹⁵

14 Sukladno izvještaju Povjerenika za informiranje RH, tijekom 2016. godine upućeno je 13 obavijesti o namjeravanim pokretanjima prekršajnog postupka te je podneseno ukupno 6 optužnih prijedloga protiv odgovornih osoba u 5 tijela javne vlasti, od kojih su 3 jedinice lokalne i područne (regionalne samouprave), jednoj udruzi i jednoj komori. Nije izdan nijedan prekršajni nalog. Razlog tome jest nemogućnost sustavnog podnošenja prekršajnih naloga zbog ograničenih kapaciteta, uslijed čega bi se sankcioniranje neminovno svelo na poduzimanje radnji protiv jednog dijela tijela javne vlasti, kao i nužnost provedbe dugotrajnog postupka kao preduvjeta za izdavanje prekršajnog naloga. Više o tome na: <http://www.pristupinfo.hr/Izvješće-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2016-1.pdf>

15 <http://www.pristupinfo.hr/Izvješće-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2016-1.pdf>

S druge strane, neučinkovito sudjelovanje javnosti te izrada nedovoljno kvalitetnih i stručnih studija utjecaja na okoliš dovodi do sve većeg broja pokrenutih sporova pred upravnim sudovima RH. Kao i prilikom prethodna dva stupa, i pri pokretanju sporova, odnosno ostvarenju III. stupa Arhuške konvencije i pristupa pravosuđu, organizacije civilnog društva se susreću s određenim problemima i otežanim mogućnostima djelovanja.

Problemi koji se ističu vezani su za dugotrajnost sudske okolišne postupaka koji bi sukladno zakonskim odredbama trebali biti hitni postupci, zatim neujednačenost sudske prakse te s tim povezana nedovoljna educiranost o okolišnom pravu donositelja odluka. Također se ističe problem neučinkovitosti pravnih mehanizama odgodnog učinka tužbe i privremenih mjera. Naime, njihovom rijetkom primjenom omogućuje se nesmetano djelovanje u okolišu i samim time moguća potencijalna opasnost i šteta. Budući da su rješenja donesena u okolišnim postupcima izvršna, a ovi pravni mehanizmi rijetko primjenjivi u praksi, ne sprječava se daljnje postupanje investitora zahvata u vidu ishodovanja potrebnih dokumenata, npr. dozvola za gradnju, na temelju kojih se po stjecanju pravomoćnosti omogućava finalizacija određenog projekta, neovisno o trajanju i ishodu okolišnih postupaka.

Stoga očekujemo kako će upravo kreiranje pravne prakse u području zaštite okoliša potaknuti izrađivače na izradu kvalitetnijih studija, a povjerenstva za ocjenu studija na bolje donošenje odluka, čime bi se u konačnici smanjio broj pokrenutih sporova i stvorilo čvrše i bolje temelje za zaštitu i unaprjeđivanje okoliša i njegovih sastavnica u RH.

Važno je i naglasiti kako tijela javne vlasti kao i organizacije civilnoga društva još uvijek grade znanja, vještine i iskustvo o participativnim procesima, te kako će se oni upravo kroz iskustvena učenja nastaviti razvijati u Hrvatskoj. Kako bi se to ostvarilo, nužno je nastaviti provoditi jačanje svijesti o važnosti, ulozi i dobrotobi ovih procesa i to osobito među tijelima regionalne i lokalne uprave. **Također, potrebno je nastaviti provoditi edukaciju na svim razinama o zakonskim obvezama, načinima i prednostima uključivanja javnosti te jačati sudske praksu.**

Izdavač: Udruga za prirodu, okoliš i održivi razvoj Sunce

Urednica: Gabrijela Medunić-Orlić (Udruga Sunce)

Suradnici:

Udruga Sunce: Ivana Krstulović Baković, Andrea Gizdić, Mia Bašić.

Udruga BIOM: Željka Rajković, Krešimir Mikulić

Prizma CPI d.o.o.: Martina Sudar

Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu: studentice Ivana Orlović i Marija Znaor

PARTNERI/NOSITELJI:



Vlada Republike Hrvatske
Ured za udruge

Sadržaj ovog materijala isključiva je odgovornost Udruge Sunce i ne odražava nužno gledišta Europske unije i Ureda za udruge Vlade RH.

Projekt Odgovorno za prirodu /Responsible for Nature finančira Europska unija i sufinancira i Ured za udruge Vlade RH.