

Маја КОСТИЋ-МАНДИЋ*

ОСТВАРИВАЊЕ ЉУДСКОГ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ — ОДНОС НОРМАТИВНОГ И СТВАРНОГ

Апстракт: Однос једног друштва према заштити животне средине добар је показатељ достигнутог степена демократије и односа према грађанима и природи. У области правне заштите животне средине, чешће него у другим областима права, јавља се прожимање међународног, често глобалног и националног интереса. А унутар граница појединих држава општи интереси, у које спада и здрава животна средина, неријетко уступају мјесто пословним и интересима развоја.

Право на здраву животну средину и право на приступ информацијама о животној средини на глобалном али и националном плану третирају се као људска права. Посебно значајно мјесто заузима *Конвенција Уједињених нација о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштити у вези са њима животне средине (Архуска конвенција)*. Право на приступ информацијама се посредно штити и на основу *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*. Правна заштита ових права остварује се у међународним поступцима, али и пред органима националних држава. Право на здраву животну средину и на приступ информацијама предвиђено је и у бројним уставима националних држава, па и Црне Горе. Правна заштита права на животну средину и на приступ информацијама и даље је, првенствено, у надлежности националних држава (судова, органа управе и др.). На националном нивоу није ријетко кршење ових права, ни Црна Гора није изузетак од наведеног.

Кључне ријечи: људска права, Архуска конвенција, приступ информацијама, Црна Гора

* Маја Костић-Мандић, Правни факултет Универзитета Црне Горе

УВОД

Однос човјека и животне средине мијењао се током историје, а од доба индустријске револуције увећавао се негативан утицај човјека на природу. Свеукупни друштвени развој, развој технике, технологије до кога је дошло нарочито у посљедњих педесет година, довео је до позиционирања питања из области животне средине као изузетно значајних на глобалном нивоу. Проблеми везани за промјену климе, смањење озонског омотача, губитак биодиверзитета, генетски модификоване организме, велике инциденте, загађење земљишта, воде, мора и друго¹ погађају у већој или мањој мјери цјелокупну свјетску популацију. Анализа катастрофа у животној средини је јасан показатељ да је у интересу људи да науче да се прилагођавају природи.

У деценијама које су за нама уочљиво је да се ови проблеми све више третирају и међународним правним инструментима, а права човјека у односу на његово природно окружење се све више посматрају и као људска права. Право човјека у односу на окружење, за које користимо термин право на здраву животну средину, јавља се и под називима: право на сигурну, чисту или адекватну животну средину.² Полазна основа је да људи имају право да живе у окружењу које испуњава услове у погледу квалитета, независно од начина на који правна регулатива дефинише шта се под тим подразумеива.

У савремено доба може се говорити о постојању различитих приступа³ у описивању односа између људских права и животне средине у зависности од различите перспективе њиховог посматрања. Извештај Високог комесаријата Уједињених нација за људска права за 2011. годину⁴ идентификује три теоријска приступа односа између људских права и животне средине. Животна средина се може посматрати као *предуслов за уживање људских људских права*; као

¹ Види више: *Водич за добро ујрављање у области живојине средине*, УНДП, Београд, 2003, *стр.* 19–58.

² Види: Bridget Lewis, „Quality Control for New Rights in International Human Rights Law: A Case Study of the Right to a Good Environment”, *Australian Year Book of International Law*, Vol. 33, p. 56.

³ Dinah Shelton, „Human rights and the environment: what specific environmental rights have been recognized?”, *Denver J Int Law Policy* 35, no. 1/2006, p. 130–132.

⁴ „Analytical study on the relationship between human rights and the environment”, *UN A / HRC / 19 / 34*, 16. 12. 2011, II.

средство за рјешавање питања животне средине, како процедурално иако и суштински, а трећи приступ интегрисе људска права и животну средину под концепт одрживог развоја.

Право на здраву животну средину се у правној литератури често третира као колективно људско право, право треће генерације, односно право солидарности.⁵ Као и у случају многих права треће генерације, и право на здраву животну средину је афирмисано развојем свијести о значају ових питања због растуће непосредне опасности од загађења животне средине на глобалном нивоу. Управо због прокламативног карактера ових права, који отежава њихову ефикасну правну заштиту, било је оспоравања права на животну средину као људског права. Ипак, полазећи од чињенице да су људска права она субјективна права која су иманентна људским бићима независно од воље међународног и националног законодавца, као и националних држава или регионалних интеграција и међународних организација и да не потичу искључиво из позитивног права, већ своју снагу дугују етичким постулатима, значај ових права превазилази њихове непосредне изворе и они попримају карактер међународних обичаја.⁶

Право на здраву животну средину утемељено је у основним међународноправним документима који се баве људским правима (*Универзална декларација о људским правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Међународни пакт о грађанским и пољитичким правима* и др.). Иако ови документи не садрже експлицитну одредбу о праву на здраву животну средину као људском праву, низ одредаба⁷ се индиректно односи на ову проблематику: право свих људи на животни стандард адекватан

⁵ Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *Људска права, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 39, 413.*

⁶ Амерички аутор Ли пише о прерастању универзалних принципа меког права у међународне обичаје, а овај процес се може пратити кроз преузимање основних принципа установљених овим изворима права у бројним међународним вишестраним конвенцијама. John Lee, „The underlying legal theory to support a well-defined human right to a healthy environment as a principle of customary international law”, *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 25: 253/2000, p. 288.

⁷ Члан 25 *Универзалне декларације о људским правима*, члан 11 *Пакта о економским, социјалним и културним правима*, члан 6 *Пакта о грађанским и пољитичким правима*.

здрављу, право свих људи на адекватан животни стандард и стално побољшање животних услова, право на живот као опште право. Право на здраву животну средину, које обједињује права на живот, здравље и адекватну животну средину, нарочито је разрађено међународноправним документима у области заштите животне средине: *Стокхолмском декларацијом*, *Рио декларацијом о животној средини и развоју* и *Агендом 21*. Значај напријед наведених докумената, који иако представљају обавезе моралне, а не и правне природе (тзв. „меко право“), несумњив је јер су они послужили као основа за конципирање основних права животне средине, касније уобличених на међународном плану, као и у националним законодавствима. Права која се гарантују међународним конвенцијама остварују се првенствено на националном нивоу, а уколико то није могуће постоје међународни механизми успостављени да би омогућили њихово ефикасно остваривање. Данас је у уставима, али и у законима који се односе на животну средину, више од стотину маља садржана одредба о праву на здраву животну средину.

У домену људских права право на живот у здравој животној средини гарантовано је у два регионална документа посвећена људским правима (у Африци и Америци)⁸, али не и *Конвенцијом Саветља Европје за заштитиу људских љрава и основних слобода* из 1950. године (даље: *Европска конвенција о људским љравима*). Ипак, као што је већ наведено, неспорно је да људска права постоје независно од правних норми и независно од тога да ли су гарантована неком међународном конвенцијом или је њихова заштита заснована на судској пракси⁹ у примјени неке конвенције. Има и аутора који сматрају да би умјесто стављања нагласка на детаљније регулисању права на здраву животну средину било цјелисходније да у фокусу буде примјена постојећих људских права и прописа из области животне средине који обезбјеђују њихову примјену.¹⁰

У контексту права на здраву животну средину од посебног значаја је право на приступ информацијама које се односе на животну

⁸ *Афричка љовеља о људским љравима и љравима народа* из 1981. (чл. 24) и *Америчка љовеља о људским љравима* из 1969. (*Сан Салвадорски љрошћокол о социјалним, економским и културним љравима* из 1988. (чл. 11)).

⁹ Види више: Rebecca Bratspies, „Claimed Not Granted: Finding a Human Right to a Healthy Environment”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 26: 263/2017, p. 271–272.

¹⁰ Lewis, наведено дјело, стр. 26.

средину, могућност остваривања тог права као и његова правна заштита. Иако је ово право присутно у већем броју вишестраних конвенција закључених под окриљем Уједињених нација, које му придају различит значај, признавање његовог значаја као људског права везује се за усвајање *Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине*¹¹ из 1998. године.

1. ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ НА ОСНОВУ АРХУСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ

Значај права на приступ информацијама о животној средини препознат је још у *Рио декларацији о животној средини и развоју* из 1992. године, која у свом принципу 10 предвиђа:

Питања заштите животне средине се најбоље рјешавају уз учешће свих заинтересованих грађана на одговарајућем нивоу. На националном нивоу, сваки појединац мора имати одговарајући приступ информацијама које се односе на животну средину, а које поседују јавни органи власти, укључујући и информације о опасним материјалима и о активностима у њиховој друштвеној заједници, а такође, сваки појединац мора имати могућност да учествује у процесима одлучивања.

Земље морају олакшати и подстицати развијање свијести уз учешће јавности, иако ипак ће обезбједити да информације буду свима лако доступне. Мора се обезбједити ефикасан приступ правним и административним институцијама, укључујући и накнаду штете и правни лијек.

Овај правно необавезујући принцип представљао је основ за усвајање међународне конвенције која је јединствена по својој правној природи јер успоставља процесне гаранције за остваривање права на приступ информацијама о животној средини. *Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине* (Архуска

¹¹ Конвенција је усвојена 25. јуна 1998. године на четвртој министарској конференцији „Животна средина за Европу” одржаној у данском граду Архусу, под покровитељством Економске комисије Уједињених нација за Европу (УН/ЕЦЕ).

конвенција)¹² односи се на концепт „учешћа јавности” у ширем смислу у области животне средине. Три стуба на којима почива ова конвенција су: право на приступ информацијама, могућност учествовања јавности у процесу доношења одлука (учешће јавности у ужем смислу) и право на правну заштиту ових права.¹³ Примјеном ове конвенције треба да се добије одговор на питање да ли је рад државних органа јаван и да ли се о њему несметано могу добити информације, да ли држава обезбјеђује ефективно учествовање грађана како у остваривању стратешких циљева, тако и у поступцима пред својим органима на свим нивоима одлучивања, као и да ли се обезбјеђује и који вид ефикасне правне заштите уколико је неко од ових права нарушено.

Архуска конвенција је процесна конвенција којом се штите људска права у области животне средине. Она се заснива на људском праву на правну заштиту (правни лијек, приступ правди) и процесним елементима који служе за заштиту права на живот, здравље и породични живот. С обзиром на то да одредбе *Архуске конвенције* које се односе на правну заштиту нијесу погодне за директну примјену, остваривање и заштита права на доступност информација обезбјеђује се примјеном националног законодавства. Ипак, *Конвенцијом* је предвиђен и један облик међународне контроле јер даје права директно појединцима, а не само државама. На основу члана 15 *Конвенције* успостављен је Комитет за усклађеност, вансудско тијело коме се могу обраћати лица која сматрају да је дошло до кршења права гарантованих *Архуском конвенцијом*, након што

¹² *Архуска конвенција* је ступила на снагу 30. октобра 2001. године и данас има 47 држава чланица. Једна од чланица је и Европска заједница, од маја 2005. године, а и прије тога основна правила ове међународне конвенције постала су и дио права Европске уније, у виду *Директиве 2003/4/ЕЦ* о јавном приступу информацијама о животnoj средини и укидању *Директиве Савјетa 90/313/ЕЕЦ* и *Директиве 2003/35/ЕЦ* којом се омогућује учешће јавности у изради нацрта одређених планова и програма који се односе на животну средину и којом се мијењају и допуњају *Директиве Савјетa 85/337* и *96/61* у погледу учешћа јавности и права на правну заштиту. Суд правде Европске уније је у два наврата давао своја прелиминарна мишљења, у којима се позива и на *Архуску конвенцију*. Види: *East Sussex, C-71/14, para. 56.* и *Fish Legal and Emily Shirley, C-279/12, para. 36.* <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169183&doclang=HR>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2014:052:TOC>

¹³ За детаљан коментар Конвенције види: *The Aarhus Convention — An Implementation Guide*, 2nd edition, UNECE, Geneva, 2014.

исцрпе сва правна средства на националном нивоу. Одлуке Комитета за усклађеност¹⁴ су од изузетног значаја јер представљају ауторитативно тумачење текста *Конвенције*.

Право на доступност информација о животnoj средини подразумева могућност да појединци, групе грађана, невладине организације или друге ванинституционалне организације, као и привредни сектор, добију информацију о животnoj средини, као и да им се обезбиди могућност за правну заштиту тог права.

Право на приступ информацијама успоставља обавезу за органе јавне власти да благовремено одговарају на захтјеве за приступ информацијама које оне имају у свом посједу, што представља њихову пасивну обавезу (члан 4 *Конвенције*), али имају и активну обавезу да шире информације о стању животне средине (члан 5 *Конвенције*).

Право да тражи информацију од органа јавне власти има свако, без обзира на држављанство или пребивалиште. Информација се може тражити од државних органа (законодавних, извршних, судских), органа локалне самоуправе, јавних установа и јавних предузећа.

Такође, предвиђене су и обавезе органа јавне власти да у предвиђеном року одговарају на захтјеве за приступ информацијама и да се обезбиди правни лијек. Ове информације по захтјеву за приступ информацијама морају бити учињене доступним у што краћем року, а најкасније у року од мјесец дана (односно, изузетно два мјесеца, ако се ради о обимним и сложеним информацијама). Захтјев за приступ информацијама може бити одбијен у случају да орган не посједује тражену информацију, ако је захтјев неразуман или уопштен, или се ради о информацији чије би објављивање негативно утицало на међународне односе, националну одбрану или јавну безбједност, судски поступак који је у току, права интелектуалне својине, повјерљивост података (привредне тајне, личних и који се односе на животну средину). Конвенција предвиђа да ови изузеци буду уско тумачени. *Конвенцијом* је предвиђено да одбијање давања информације на захтјев тражиоца буде у писаној форми и да буде образложено.

Комитет за усклађеност у више својих одлука наглашава потребу рестриктивног тумачења ових изузетака којима се наводи у којим случајевима може бити одбијен захтјев за приступ информацијама.

¹⁴ A. Andrusevych, S. Kern (eds.), „Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2014)”, 3rd Edition (RACSE, Lviv 2016).

Тако, у тумачењу члана 4 став 4(а)¹⁵ Комитет наводи да *док национално законодавство може, у складу са овом одредбом Конвенције, да размотри могућност да се предвиди да су записници са више састанака одржаних како би се одабрале могуће локације за нуклеарне електриране, повјерљиве информације, не може се под примјеном ове одредбе препирирати као повјерљиве све радње предузетие од стране јавних власти у вези са избором локације за нуклеарку, укључујући све повезане студије и документи*¹⁶. Комитет наводи да национално законодавство може обезбједити повјерљивост оперативних и интерних процедура органа. Али такође наводи да критеријуми у законодавству за такве изузетке треба да буду што јаснији, како би се смањила дискрециона моћ власти да бира који поступци би требало да буду повјерљиви, јер би то могло довести до арбитрарности. Ово је у складу са принципом да ће се основи за одбијање захтјева за приступ информацијама тумачити на рестриктиван начин, узимајући у обзир интерес јавности за објављивање информација.

У другом случају¹⁷ Комитет за усклађеност је заузео став да се објелодањивање студије о процјени утицаја на животну средину не може сматрати повредом права интелектуалне својине и да је правило да су те информације доступне у цјелости, уз могућност да се на само поједине информације може примјенити изузетак у погледу интелектуалне својине.

Комитет за усклађеност се изјашњавао и о информацијама у поступку обраде. С обзиром на то да *Конвенција* не дефинише шта се сматра „подацима који се налазе у завршној фази обраде”, на основу тумачења Комитета та фраза се односи на процес припрема информација или документа, а не на читав процес доношења одлука чији је саставни дио тражена информација или документ¹⁸.

Комитет за усклађеност се у више наврата бавио и питањем форме информације. У једном од случајева¹⁹ Комитет је закључио

¹⁵ Овај изузетак предвиђа да *захтјев за информацијом у области живојне средине може бити одбијен уколико би њено објављивање негативно утицало на повјерљивост рада органа јавне власти, у случају када је повјерљивост предвиђена националним законодавством.*

¹⁶ *Romania* ACCC/C/2010/51; ECE/MP. PP/C. 1/2014/12, 14 July 2014, para. 89.

¹⁷ *Romania* ACCC/C/2005/15; ECE/MP. PP/2008/5/Add. 7, 16 April 2008, para. 30.

¹⁸ *Romania* ACCC/C/2010/51; ECE/MP. PP/C. 1/2014/12, 14 July 2014, para. 85.

¹⁹ *Spain* ACCC/C/2008/24; ECE/MP. PP/C. 1/2009/8/Add. 1, 30 September 2010, paras. 70, 79.

да је Шпанија прекршила члан 4, став 1(б) *Конвенције* јер није обезбиједила да органи јавне власти пруже информације о животној средини у траженом облику (у облику CD-а по цијени од 13 еура, уместо папирних копија документације од 600 страница по цијени од 2,05 евра по страници). Такође, Комитет примјећује да нијесу пружени аргументи који оправдавају зашто се накнаде за копирање планских докумената у питању разликују у односу на накнаде за копирање других докумената. Комитет закључује да је накнада за копирање у Мурсији 0,03 евра по страници, што је стандардна цијена за копирање у земљама УНЕЦЕ, док се цијена од 2,05 евра за копирање по страници не може сматрати разумном и представља неусаглашеност са чланом 4, став 8 *Конвенције*.

У другом случају²⁰, према мишљењу Комитета за усклађеност, „копије” информација о животној средини из члана 4 став 1 *Конвенције*, подразумевају да цјелокупна документација буде доступна у близини пребивалишта подносиоца захтјева или у потпуности у електронској форми ако корисник живи у другом граду. У наведеном случају приступ информацијама је био одобрен на два компјутера у другом граду, а без могућности копирања информације о пројекту.

Конвенција предвиђа и да органи јавне власти држава чланица треба активно да информишу грађане о стању животне средине. У случајевима непосредне опасности по људско здравље или животну средину јавне власти су дужне да правовремено информишу јавност. *Конвенција* пружа јасна упутства властима о начинима сакупљања и ширења информација које се односе на животну средину. *Конвенција* предвиђа да би јавност требало да буде информисана, и то у раној фази одлучивања, о посебним активностима које имају утицај на животну средину (енергетски сектор, производња и прерада метала, минерална и хемијска индустрија, управљање отпадом и др.), као и за оне активности за које је предвиђена процјена утицаја на животну средину националним законодавством. Такође и у поступцима доношења планова, програма и политике према животној средини, као и у поступку доношења прописа.

Правни механизам за заштиту ових права предвиђен је у члану 9 *Конвенције*. Право на правну заштиту садржи више компонента: право јавности на заштиту права на приступ информацијама;

²⁰ *Spain ACCC/C/2009/36; ECE/MP. PP/C. 1/2010/4/Add. 2*, 08 February 2011, para. 61.

право јавности на адекватне и ефикасне правне љекове (укључујући привремене мјере), као и да трошкови поступака нијесу превише високи и да су одлуке судова и других тијела јавно доступне (када год је то могуће). Предвиђена је и обавеза страна уговорница да обезбиједи информације о могућности покретања управних и судских поступака и размотре могућност установљавања механизма пружања помоћи.

2. ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ НА ОСНОВУ ПРАВА ЦРНЕ ГОРЕ

Правни оквир за приступ информацијама у праву Црне Горе чине *Устава*, *Архуска конвенција*²¹, као и друге релевантне конвенције, али и више закона, од којих су неки општи, а неки се односе само на животну средину²².

У нашем праву је концепт права на здраву животну средину као људског права експлицитно признат, што дијелом произилази из одређења државе за екологију као основно полазиште развоја (декларацијом из 1991. Црна Гора је проглашена „еколошком државом“). *Устава* из 2007. понавља одређење Црне Горе као еколошке државе, садржано и у *Уставу* из 1992, док је праву на здраву животну средину, по први пут, у истом члану додат и концепт учешћа јавности у ширем смислу. Тако, *Устава* у заједничким одредбама за дио: „Људска права и слободе“ прописује да *свако има право на здраву животну средину, на блаовремено и поштено обавјештавање о њеном стању, као и могућности утицаја врликом одлучивања о питањима од значаја за животну средину и на правну заштити ових права*.²³ На основу уставних одредаба, право на приступ информацијама о животnoj

²¹ *Архуска конвенција* Црну Гору формалноправно обавезује од 2. фебруара 2010. године.

²² Од општих закона у овој области значајни су: *Закон о државној управи*, *Закон о локалној самоуправи*, *Закон о медијима*, *Закон о транспарентности података*, као и *Закон о општем управном поступку*, *Закон о управном спору*, *Кривични законик* и др. У законе који се односе на животну средину, а садрже одредбе о приступу информацијама, спадају: *Закон о заштити природе*, *Закон о пројекти утицаја на животну средину*, *Закон о стравешкој пројекти утицаја на животну средину*, *Закон о интегрисаном саравању и контроли заштите животне средине* и други. Види више: Маја Костић-Мандић, *Примјена Архуске конвенције*, *Европски пакт у Црној Гори*, *Подгорица*, 2015, стр. 7–24.

²³ Члан 23 став 2 *Устава Црне Горе*.

средини, као и правна заштита тог права, неодвојиво су повезани са правом на здраву животну средину и уз право на учешће јавности у одлучивању обезбјеђују процесну заштиту овог права. Садржај права на здраву животну средину се, разумљиво, не третира *Уставом*, већ његову разраду дају национални прописи и потврђене међународне конвенције. Ипак, разраду једног од основних инструмената за имплементацију овог права обезбјеђује *Архуска конвенција*, која даје општи правни оквир за право на приступ информацијама и његову правну заштиту. Ова права се остварују на основу националних прописа, а у случају Црне Горе право на приступ информацијама у складу са *Законом о живојној средини* и *Законом о слободном ѝрисѝуѝу информацијама*, док се заштита права на приступ информацијама генерално, па према томе и у области животне средине, врши првенствено на основу *Закона о слободном ѝрисѝуѝу информацијама*.

Законом о слободном ѝрисѝуѝу информацијама право на приступ информацијама третира се као опште право и гарантује се на нивоу принципа и стандарда који су садржани у међународним документима о људским правима и слободама.²⁴ (Ипак, у 2017. години су усвојене измјене и допуне овог закона чији један став озбиљно доводи у питање претходно наведено.)²⁵ *Законом* су наведени основи за ограничавање приступа информацијама, поступак за приступ информацијама, као и казнене одредбе. Орган који посједује информацију одлучује о захтјеву за приступ информацијама рјешењем којим или дозвољава или одбија захтјев за приступ информацији. Ради се о скраћеном управном поступку и рокови за одлучивање прописани *Законом о слободном ѝрисѝуѝу информацијама* су кратки, и знатно краћи од оних постављених чланом 4.2 *Архуске конвенције*.²⁶ Уколико надлежни орган не дозволи приступ информацији, дужан је да дâ образложење у погледу разлога за одбијање захтјева. Трошкове поступка у вези са остваривањем права на

²⁴ Члан 1 *Закона о слободном ѝрисѝуѝу информацијама*.

²⁵ Види напријед.

²⁶ Орган власти је дужан да о захтјеву за приступ информацији одлучи у року од 15 дана од дана подношења захтјева, а у изузетним случајевима тај рок се може продужити за 8 дана (због обимности тражене информације, ако је неки од података из информације означен степеном тајности или ако проналажење тражене информације захтијева дуже вријеме). Предвиђен је и рок од 48 сати ако се приступ информацији тражи ради заштите живота или слободе лица — члан 31 *Закона о слободном ѝрисѝуѝу информацијама*.

приступ информацији сноси подносилац захтјева, с тим што се ти трошкови морају свести само на стварне трошкове органа власти (копирање, преписивање, превођење).

Појединци, групе појединаца и невладине организације имају право да побијају одлуку којом им се ускраћује/ограничава право на приступ информацијама. У случају да странка није задовољна одлуком органа власти која је донијета по њеном захтјеву за приступ информацијама, има могућност подношења жалбе независном надзорном органу — Агенцији за заштиту података о личности и приступ информацијама.²⁷ Жалба се подноси преко органа власти који је о захтјеву рјешавао у првом степену. У случају негативне одлуке Агенције странка има право да покрене управни спор пред Управним судом.²⁸ Изузетно, уколико су тражене информације/документи који су означени степеном тајности, па стога захтјев одбијен од стране органа власти, тада странка има право да непосредно Управном суду поднесе тужбу.²⁹ Уколико странка није задовољна одлуком Управног суда, против те одлуке може изјавити ванредни правни лијек — захтјев за ванредно преиспитивање судске одлуке о којем одлучује Врховни суд Црне Горе.

²⁷ Тако нпр. у једном од случајева Агенција је усвојила жалбу НВО Мреже за афирмацију невладиног сектора (МАНС) и наложила Секретаријату за уређење простора Општине Пљевља да донесе рјешење по захтјеву за слободан приступ информацијама. У овом случају НВО МАНС је упутила захтјев за приступ информацијама Министарству одрживог развоја и туризма и Општини Пљевља, Секретаријату за уређење простора којима је тражена копија употребне дозволе за први блок ТЕ Пљевља. Секретаријат за уређење простора Пљевља се прогласио ненадлежним о овом питању. МАНС је уложио жалбу Агенцији због повреде правила поступка — недоношења рјешења Секретаријата.

²⁸ У случају У. бр. 292/15 Суд је цијенио наводе тужбе да тужиоцима није омогућено учешће у поступку и да им нијесу достављене иновирани верзије Елабората о процјени утицаја на животну средину, али је нашао да су наводи тужбе неосновани. Суд наводи да се у списима предмета налазе уредно потписане доставнице, које представљају доказ да је тужилац обавијештен, а да је рјешење о давању сагласности објављено на сајту Агенције за заштиту животне средине и у штампаном издању дневних новина „Вијести” и „Дан” па им је на тај начин омогућено да остваре и заштите своје интересе. У другом случају, У. бр. 2314/15 рјешавајући управни спор по тужби МАНС-а, против рјешења Агенције за заштиту података о личности и приступ информацијама, број УПИИ 1527/15–1 од 28. 07. 2015. године, Управни суд је донио пресуду да се тужба усваја и поништава се рјешење Агенције.

²⁹ Члан 34 Закона о слободном приступу информацијама.

Поред права на жалбу у управном поступку и покретања управног спора, Закон о слободном приступу информацијама предвиђа и прекршајну одговорност органа власти за онемогућавање остваривања права на приступ информацијама.³⁰

На основу напријед наведеног, јасно је да је управо *Законом о слободном приступу информацијама* обезбијеђена одговарајућа правна и судска заштита због кршења права на приступ информацијама из области животне средине. Међутим, треба имати у виду да одредбе овог закона, које се на општи начин баве приступом информацијама, треба посматрати заједно са релевантним одредбама *Закона о живојној средини*, које их допуњавају да би биле у складу са одредбама *Архуске конвенције*. Тако је *Законом о живојној средини*, између осталог, дефинисано шта се сматра информацијом о животној средини (чл. 67), које информације је дужна да објави Агенција за заштиту животне средине (чл. 68),³¹ а посебан члан је посвећен одбијању захтјева за приступ информацији о животној средини (чл. 70)³², којим се врши усклађивање права са *Архуском конвенцијом*.

Остваривање права на приступ информацијама додатно је обезбијеђено и дјеловањем Заштитника људских права и слобода. Његова улога у остваривању овог права идентична је као и у остваривању других права грађана у управном, односно судском поступку. Наиме, Заштитник има овлашћење да утврди да ли је у поступку

³⁰ Члан 47 *Закона о слободном приступу информацијама*.

³¹ Обавеза обезбјеђивања и достављања података, као и вођење јавних евиденција успостављена је и другим прописима којима се штите поједини сегменти животне средине (између осталог, *Законом о квалитету ваздуха*, *Законом о водама*, *Законом о процјени утицаја на живојну средину*, *Законом о стрављеној процјени утицаја на живојну средину* и др.), а непоштовање ове обавезе повлачи прекршајну одговорност.

³² Члан 70 *Закона о живојној средини* гласи:

Захтјев из члана 69 овог закона одбиће се:

— у случајевима утврђеним законом којим је уређен слободан приступ информацијама;

— ако се захтјев односи на информације, документе или друге податке који су у фази израде, уз навођење органа који припрема информацију, документ или друге податке, као и вријеме пошредно за њихов завршетак.

Захтјев за приступу информацији о живојној средини не може се одбити ако се њај захтјев односи на емисије загађујућих материја у живојној средини.

Прошив рјешења којим се одбија захтјев за приступу информацијама о живојној средини може се изјавити жалба надлежном органу.

прибављања информације дошло до повреде права на приступ информацији одређеног лица, односно подносиоца захтјева. У случају судског односно управног спора Заштитник има овлашћења да интервенише уколико се ради о неоправданом одуговлачењу тог спора, очигледној злоупотреби поступка или у случају неизвршавања одлуке суда од стране органа јавне власти. Уколико утврди да постоји повреда права на приступ информацији, Заштитник даје препоруку органу јавне власти да учињену повреду отклони.³³

Заштитник људских права и слобода има и право на непосредан увид у службене списе и документацију, без обзира на ниво тајности. А орган јавне власти је дужан да му на захтјев достави и копије тражених списа и докумената. На основу непосредног увида у документа Заштитник може да оцијени како је у конкретном случају примијењен институт тајности, односно повјерљивости, и да ли је било оправдано ограничавање приступа информацији.

Поред наведених видова заштите права на приступ информацијама, у кривичном законодавству Црне Горе постоји и посебно кривично дјело: „Повреда права на информисање о стању животне средине”.³⁴ Предвиђена је кривична одговорност лица које противно прописима ускрати податке или да неистините податке о стању животне средине и појавама, који су неопходни за процјену опасности по животну средину и предузимање мјера заштите живота и здравља људи. За ово кривично дјело предвиђена је новчана казна или казна затвора до једне године. Иста казна предвиђена је и за лице које изнесе у јавност неистините податке о стању

³³ Види нпр. притужбу бр. 01–258/16 којом се НВО МАНС жалила на рад Агенције за заштиту података о личности и приступ информацијама, наводећи да је Агенција донијела рјешење којим је одбила жалбу изјављену на рјешење Министарства одрживог развоја и туризма; да је пресудом Управног суда поништено рјешење Агенције и да Агенција у поновном поступку није донијела рјешење и поступила по пресуди. У наведеном случају Заштитник је утврдио да је подносиоцу притужбе непоступањем Агенције по пресуди Управног суда повријеђено право на слободан приступ информацијама и дао мишљење са препоруком Агенцији да без даљег одлагања поступи по пресуди Управног суда и у складу са том пресудом, донесе ново законито рјешење, као и да у року од 20 дана од дана пријема овог акта, достави извјештај Заштитнику о предузетим радњама и мјерама на извршењу препоруке.

Доступно на адреси: http://www.ombudsman.co.me/docs/1475847517_01072016-preporuka-m3.pdf

³⁴ Члан 317 *Кривичног законика Црне Горе*.

животне средине и тиме изазове панику или значајније узнемирење грађана.

У складу са *Уставом Црне Горе*³⁵ постоји могућност покретања поступка пред Уставним судом уставном жалбом због повреде људских права и слобода зајамчених *Уставом*, након исцрпљивања свих дјелотворних правних средстава.

Ова листа правних могућности за заштиту права на приступ информацијама овиме није исцрпљена јер у зависности од околности конкретног случаја странка се може обратити и Комитету за усклађеност *Архуске конвенције*, али и, евентуално, Европском суду за људска права.

На основу досадашње праксе у Црној Гори, обично се правна заштита права на приступ информацијама остварује пред Агенцијом за заштиту података о личности и приступ информацијама, некад и пред Управним судом, а некад и уз обраћање Заштитнику људских права. На основу расположивих података истраживања спроведеног за потребе овог рада, са сигурношћу се може утврдити да до сада није коришћен институт уставне жалбе због повреде људског права на приступ информацији о животној средини, као ни међународни поступци. С обзиром на то да у највећем броју случајева невладине организације покрећу поступке за заштиту права на приступ информацијама, не чуди што обично покрећу поступке пред вансудским органима, гдје се не тражи стручно правничко знање, а тиме се избјегавају трошкови заступања и други трошкови у судским поступцима.

Како наведено изгледа у пракси можемо видјети на основу следећих података. На основу информације добијене од стране Агенције за заштиту података о личности и приступ информацијама, у периоду од 20. марта 2013. до 28. августа 2017. године поступали су по 74 захтјева који се односе на приступ информацијама у области животне средине. У највећем броју случајева позитивно је ријешено по захтјеву, док у 4 случаја није познат исход, у 3 случаја је дјелимично удовољено захтјеву, док су 2 захтјева прослијеђена надлежним органима. У највећем броју случајева захтјев за приступ информацијама се односио на садржај елабората о процјени утицаја, али и на акте који садрже информације о стању животне средине.

³⁵ Члан 149(3) *Устава Црне Горе*.

Као подносиоци захтјева се јављају најчешће невладине организације (предњачи МАНС), али има и захтјева појединаца.

Међутим, када се анализирају подаци и случајеви које износе невладине организације, нарочито у ранијем периоду, поред примјера добре праксе наилазимо и на негативне примјере. Од надлежних институција су, између осталог, тражене информације о уплатама накнада због загађења животне средине неких од загађивача, као и копије извјештаја о улагањима у заштиту животне средине. У већини случајева институције или нијесу имале информације или су се прогласиле ненадлежним.³⁶ Ово се нарочито односи на Агенцију за заштиту животне средине и Министарство одрживог развоја и туризма. Индикативни су и подаци о поступању органа јавне власти у случају захтјева за приступ информацијама о здрављу грађана. У овим случајевима Министарство здравља и Институт за јавно здравље су се огласили ненадлежним, док је Дом здравља Пљевља одговорио да нема тражене информације³⁷. Овакво поступање институција по захтјевима невладиних организација представља кршење *Архуске конвенције* која предвиђа да и када орган јавне власти није у посједу тражене информације, то га не ослобађа обавезе у односу на подносиоца захтјева. Јер орган јавне власти је дужан да у најкраћем року обавијести подносиоца који орган посједује тражену информацију или да прослиједи захтјев надлежном органу и о томе обавијести подносиоца захтјева.

Ову анализу о заштити права на приступ информацијама у Црној Гори завршавамо примјером који се односи на нова нормативна рјешења, а представља велики корак уназад у односу на достигнуте стандарде заштите овог права. Наиме, на основу *Закона о измјенама и дојунама Закона о слободном њрисѝују информацијама*³⁸ саставни дио члана 1 *Закона о слободном њрисѝују информацијама* постао је и нови став којим је прописано да се тај закон не примјењује на информације које је орган власти означио неким степеном тајности. Ова одредба је у директној супротности са више одредаба

³⁶ <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/spi/IPAMonitoring/Breznica/IPABreznicaMN.pdf>

³⁷ НВО Брезница је тражила податке о броју обољелих од карцинома плућа, о броју дјеце рођене прије времена и броју дјеце рођене са аномалијама у општини Пљевља. Исто.

³⁸ *Службени лист Црне Горе*, бр. 30/2017 од 9. 5. 2017. године.

Уставна Црне Горе, са: чланом 16(1) који предвиђа да се законом, у складу са *Уставом* уређује начин остваривања људских права и слобода, када је то неопходно за њихово остваривање; чланом 19 који гарантује једнаку правну заштиту; чланом 24 о ограничењу људских права законом које може бити само у обиму који допушта *Устав* и у мјери која је неопходна да би се у отвореном и слободном демократском друштву задовољила сврха због које је ограничење дозвољено; чланом 51 *Устава* који прописује да *свако има право приступа информацијама у посједу државних органа и организација које врше јавна овлашћења и да се право приступа информацијама може ограничити ако је то у интересу заштите живота, јавног здравља, морала и приватности, вођења кривичног поступка, безбједности и одбране Црне Горе, спољне, монетарне и економске политике* и чланом 145 који предвиђа да закон мора бити сагласан са *Уставом* и потврђеним међународним уговором.

Наведеном новом одредбом *Закона о слободном приступу информацијама* омогућава се да се уставно право на приступ информацијама ограничи одлуком органа јавне власти када они произвољно процијене да се ради о подацима које треба означити степеном тајности. Овакво арбитарно поступање органа јавне власти онда не подлијеже примјени одредаба *Закона о слободном приступу информацијама* о изузецима од правила о приступу информацијама и правној заштити која укључује и оспоравање одлуке у поступцима пред управним и судским органима.

Наведена одредба *Закона*, поред тога што није у сагласности са *Уставом Црне Горе*, супротна је и ставовима Европског суда за људска права који је у својој пракси³⁹ одредио да: државе морају довести у везу стандард „неопходно у демократском друштву” са једним од специфичних основа за ограничење и да се држава не може легитимно позивати на општу потребу како би оправдала ограничење права и слобода појединца. Такође, потребно је да су средства за ограничење права или слобода о којима је ријеч „пропорционална легитимном циљу који се жели постићи”. У оцјењивању

³⁹ Предлог за оцјену уставности одредбе члана 1. став 2, тачке 2 *Закона о измјенама и допунама Закона о слободном приступу информацијама*, од 26. 5. 2017, поднијет од стране пет посланика Скупштине Црне Горе доступан је на адреси: <http://www.mans.co.me/predlog-za-ocjenu-ustavnosti-odredbe-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama/>

да ли је мијешање било „неопходно” Суд узима у обзир степен слободне процјене које имају власти државе. Међутим, Суд сматра да је дужност одговорне државе да покаже како таква хитна потреба постоји у случају конкретног мијешања (*McLeod и ројтив Уједињеној Краљевстви* (1998) и *Кламецки и ројтив Пољске (бр. 2)* (2003)).

Поред наведеног, примјена ове нове одредбе *Закона о слободном ириситиуу информацијама* не долази у обзир за информације о животној средини јер *Архуска конвенција*, као потврђени и објављени међународни уговор има примат у односу на законе и непосредно се примјењује када исту материју регулише другачије у односу на национално законодавство.⁴⁰ Овдје треба подсјетити и на одлуку⁴¹ Комитета за усклађеност *Архуске конвенције* којом се не спори право да државе означавају степеном тајности одређене информације, али се наводи да критеријуми за такво поступање морају бити јасни да би се избјегло арбитрарно поступање органа јавне власти. Наведено је у складу са принципом да ће се основи за одбијање захтјева за приступ информацијама тумачити на рестриктиван начин (чак и када то није експлицитно предвиђено правним прописом), узимајући у обзир интерес јавности за објављивање информација.

С обзиром на то да Уставни суд Црне Горе треба да се изјашњава о *Предлоју за оцјену уставности новоусвојене одредбе Закона о слободном ириситиуу информацијама*, сматрамо да је извјесно да ће одредба закона која је супротности са *Уставом Црне Горе*, али и ставовима Европског суда за људска права бити укинута, само би због правне сигурности било пожељно да то буде што прије.

3. ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЈУ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ НА ОСНОВУ СУДСКЕ ПРАКСЕ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Права на информације у области животне средине присутна су у већем броју међународних конвенција, које му придају различит значај⁴². У домену материјалноправног регулисања издваја се суд-

⁴⁰ На основу члана 9 *Устава Црне Горе*.

⁴¹ *Romania ACCC/C/2010/51; ECE/MP. PP/C. 1/2014/12, 14 July 2014, para. 89.*

⁴² Види нпр. *Конвенцију о ираћанској одговорности за штеиу која ироизи-лази из актиивности ойасне йо живоићну средину* из 1993, чл. 13–16; *Конвенцију о борди ироћив дезертификације у земљама које доживљавају оздићну сушу*

ска пракса Европског суда за људска права (даље: Суд) у примјени *Евројске конвенције о људским њравима*, док процесне гаранције за примјену права на приступ информацијама о животној средини пружа *Архуска конвенција*. У погледу процесних повреда људских права на основу *Евројске конвенције о људским њравима* могло би се говорити, евентуално о заштити права на суђење у разумном року и права на дјелотворни правни лијек. Непосредна заштита права на приступ информацијама врши се на основу *Архуске конвенције*. Међутим, могуће је да се у оквиру људских права која се признају на међународном плану ширим тумачењем узима у обзир животна средина, у случајевима када њене повреде онемогућавају уживање тих људских права у потпуности. Упркос одсуству било каквих експлицитних еколошких права у *Конвенцији о људским њравима*, Суд у одређеној мјери штити животну средину кроз прогресивно тумачење одређених права *Конвенције*. На основу досадашње праксе Европског суда за људска права, о праву на приступ информацијама о животној средини расправљало се у оквиру примјене људских права гарантованих *Конвенцијом*: права на живот (члан 2), права на приватни и породични живот (члан 8), као и права на слободу изражавања (члан 10).

Ово „озелењавање” *Конвенције* омогућено је на основу три темељна инструмента за тумачење: принципа еволутивног и широког тумачења *Конвенције*; принципа позитивних дужности држава чланица; и принципа хоризонталног дејства *Конвенције*⁴³. Тиме се наглашава значај друштвених, економских и других услова широм Европе, који се мијењају током времена и ставља се нагласак на успостављање консензуса држава чланица о вриједностима које треба заштитити као људска права. Примјена овог принципа прогресивно шири опсег заштићених вриједности према правима *Конвенције*, која тренутно укључује и одређене вриједности животне средине. На основу принципа позитивних дужности држава није довољно да

и/или дезертификацију, њоседно у Африци из 1995, чл. 10 (2) (е), 13 (1) (б), 14 (2), 19, 25; *Пројокол о њоседним заштићеним њодручјима и диолошкој разноврсности на Медитерану* из 1999, чл. 19; *Оквирну конвенција о климатским њромјенама*, чл. 6; *Есио конвенцију о њројени уишицаја на животиу средину у њреко-њраничном конњекстиу* из 1992. (чл. 3(8)) и др.

⁴³ Види више: Hana Müllerová, „Environment Playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights”, *RECIEL* 24 (1), 2015, p. 84–86.

се држава чланица уздржи од кршења људских права гарантованих *Конвенцијом*. Она мора осигурати дјелотворно остваривање права и има обавезу да активно поступа. Принцип хоризонталног ефекта значи да у одређеним областима заштите људских права одговорност државе постоји и уколико не регулише активности приватног сектора⁴⁴. Као и друга два принципа, ова доктрина је корисна у случајевима из области животне средине јер проблеми животне средине често произилазе из рада приватних индустријских објеката.

Поред наведених принципа тумачења, у случајевима из домена животне средине у овој области од посебног значаја је и институт слободне процјене. У одлуци *Лојез Осџра њројив Шјаније*⁴⁵ Суд наводи да је неопходно постићи праведан однос између супротстављених интереса појединца и заједнице, и да државе у сваком случају уживају извјесно поље слободне процјене. На основу ове теорије, баланс између супротстављених интереса појединца и заједнице у цјелини често се односи на економску активност. Заштита животне средине треба да буде узета у обзир и када поступа држава, у оквиру свог поља слободне процјене, али и Суд када оцјењује то исто поље слободне процјене. Али, према мишљењу Суда, не би било примјерено да Суд усвоји посебан приступ када одлучује о овом питању, позивајући се на посебан положај људског права на здраву животну средину (*Hatton и друји њројив Уједињеној Краљевствима*⁴⁶). Ова доктрина произилази из принципа супсидијарности, са значењем да *зашићииу њрава ѡреба ѡрвенствено да обездијеге националне власџи које имају дирекџни демокраџски леџимииџеџи* и, како је Суд већ у више наврата заузео став, *у начелу су боље ѡпозициониране од међународној суда за ѡроцјену локалних ѡѡреба и услова*.⁴⁷

Европски суд за људска права се у више наврата бавио правом на информацију о животној средини у контексту примјене других одредаба *Конвенције*: примјењујући чланове *Конвенције* о праву на

⁴⁴ Члан 8 *Конвенције* може се примјенити на случајеве који се односе на животну средину било да је држава непосредно одговорна за загађење, било да је одговорна због пропуста да на адекватан начин регулише приватну индустрију (*Hatton и друји њројив Уједињеној Краљевствима, ѡараѡраѡ 98*).

⁴⁵ Представка бр. 16798/90, пресуда из 1994. године, параграфи 51, 122.

⁴⁶ Представка бр. 36022/97, пресуда Вијећа из 2001. и пресуда Великог вијећа из 2003. године.

⁴⁷ *Hatton и друји њројив Уједињеној Краљевствима, параграф 97*.

живот (члан 2) и поготово, право на поштовање приватног и породичног живота (члан 8).

Такође, Суд је разматрао и могућност примјене члана 10 став 1⁴⁸ о праву на слободу изражавања, која обухвата и примање и саопштавање информација. Европски суд за људска права је примијенио рестриктиван приступ у погледу члана 10 за случајеве у области животне средине. У предмету *Guerra и друџи против Италије*.⁴⁹ Велико вијеће Европског суда за људска права није прихватило широко тумачење члана 10, које је дала Комисија за људска права⁵⁰ али је једногласно одлучило да се у наведеном случају ради о повреди члана 8 Конвенције — права на поштовање приватног и породичног живота. Суд је потврдио своју ранију праксу да право на примање информације према члану 10 Конвенције *фактички забрањује властима да ускрате информацију грађанину коју би друџи жељели или моли да доставе*. Међутим, заузео је и став да се *та слобода не може тумачити на начин да намеће обавезу држави, у случају као што је овај, позитивну обавезу да самоиницијативно сакуља информације и врши обавјештавање* (параграф 53)⁵¹. Ипак, Суд је закључио да постоји повреда члана 8, права на приватни и породични живот. Овај случај представља прекретницу не само у погледу позитивних обавеза државе у области заштите животне средине, већ и због њиховог значаја као правног основа процесних елемената

⁴⁸ Члан 10 став 1 Конвенције гласи: *Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу посједовања сопствене мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мијешања јавне власти и без обзира на границе...*

⁴⁹ У овом случају подносиоци представке жалили су се на фабрику хемикалија и посебно на загађење и ризик од акцидента у постројењу и на пропусте јавних власти да испуне обавезе у погледу информисања јавности о опасности којој су изложени. Позивајући се на члан 10 Конвенције о људским правима, подносиоци представке су навели пропуст власти да информише јавност о ризицима и мјерама које треба предузети у случају индустријског акцидента, прописане домаћим законом којим се врши транспозиција Директиве Европске заједнице „Севесо”. Представка бр. 14967/89, пресуда из 1998. године.

⁵⁰ Комисија је закључила да члан 10 наводи обавезу не само приступа информацијама о животној средини, већ и позитивну обавезу прикупљања и ширења информација које иначе не би биле директно доступне јавности или не би привукле пажњу јавности.

⁵¹ Иако је утврђено да се члан 10 не примјењује на случај, осам од двадесет судија су у издвојеним мишљењима исказали спремност да размотре позитивне обавезе за прикупљање и ширење информација у неким околностима.

члана 8.⁵² Суд је сматрао да, поред негативног подухвата, моју њо-
сћојојати њозићивне обавезе и у гјелоћворном њошићовању ѡриваћ-
ноћ или ѡродичноћ живоћи. Утврђено је да је држава пропустила да
заштити право на приватни и породични живот својом неактив-
ношћу да се подносиоцима представке дају основне информације
које би им омогућиле да процијене ризик по себе и своје породице.
Овакво образложење имплицира да су материјална права садржа-
на у члану 8 укључивала имплицитно процесно право на инфор-
мације о животној средини.

Суд је, такође, разматрао примјењивост члана 10 за клевету у
ширењу информација о животној средини од стране новинара у
случајевима *Bladet Tromsø ѡроћив Норвешке*; и *Thoma ѡроћив Лук-
сембурја*⁵³. У првом наведеном случају Суд је заузео став да држава
не може да прошири примјену закона о клевети како би ограничи-
ла ширење еколошких информација од јавног интереса.

Суд је утврдио повреду права поштовања приватног и породич-
ног живота из члана 8 *Конвенције* и у случајевима *Taşkin и дрући
ѡроћив Турске*⁵⁴, *Tatar ѡроћив Румуније*⁵⁵ и *Öneriyildiz ѡроћив Тур-
ске*⁵⁶. У трећенаведеном случају Суд је закључио да Влада није по-
казала да су предузете било какве мјере да би у конкретном слу-
чају становницима уцерица подигнутих у подножју депоније биле
пружене информације на основу којих би могли да сагледају опа-
сност која им може пријетити. Али, према мишљењу Суда, ни

⁵² Прву примјену процесног права на здраву животну средину у оквиру
члана 8 *Евроћске конвенције о људским ѡравима*, као дио заштите права на при-
ватност, налазимо у пресуди Европског суда за људска права у случају *Лоћез
Осћира ѡроћив Шћаније* у којем је Суд заузео сједећи став: *Подразумијева се да
оздбиљан ућићај на живоћну средину може ућићати на добродић лица и може
ћа лишићи ѡрава на уживање у сћану у склоћу осћваривања ѡрава на ѡриваћ-
ни и ѡродични живоћ, чак и ако нема оздбиљноћ ућрожавања њећовоћ здравља.*

⁵³ Представка бр. 21980/93, пресуда из 1999. године; Представка бр. 38432/97,
пресуда из 2001. године.

⁵⁴ Представка бр. 46117/99, пресуда из 2004. године. Од неспорног је значаја
да јавност има приступ резултатима студија и информацијама које су им неоп-
ходне да би процијенили опасност којој су изложени (параграф 119).

⁵⁵ Представка бр. 67021/01, пресуда из 2009. године. У овом случају Суд је
утврдио повреду члана 8 *Конвенције* јер није извршена адекватна процјена ри-
зика и посљедица које могу изазвати опасне индустријске активности али и
обавеза информисања јавности.

⁵⁶ Представка бр. 48939/99, пресуда Вијећа из 2002. и пресуда Великог вије-
ћа из 2004. године, параграф 108.

само информисање, у недостатку других мјера за отклањање опасности по живот, не би било довољно да држава буде ослобођена одговорности.

Суд је установио да је дошло до повреде права на живот према члану 2 *Конвенције* у вези са питањима животне средине у случају *Vidayeva и друџи њроџив Русије*⁵⁷. Суд наводи да члан 2 *Конвенције* прописује позитивну обавезу држава да предузму одговарајуће кораке како би заштитили живот оних који су у њиховој надлежности. Та обавеза је тумачена тако да укључује и материјалне и процесне аспекте, нарочито позитивну обавезу да предузме регулаторне мјере и да адекватно информише јавност о сваком хитном случају. Суд је посебно нагласио да у оквиру ових превентивних мјера посебан акценат треба ставити на право јавности на информисање. Овом одлуком препознато је да се у контексту опасних активности опсег позитивних обавеза према члану 2 *Конвенције* у великој мери преклапа са онима из члана 8.⁵⁸ Сходно томе, принципи развијени у судској пракси Суда, који се односе на планирање и питања животне средине, који утичу на право на поштовање приватног и породичног живота, такође се могу примијенити и на заштиту права на живот.

ЗАКЉУЧАК

Свијест о потреби људског дјеловања у циљу спречавања прекомјерног загађивања животне средине довела је и до формулисања права на здраву животну средину као људског права. Један од процесних елемената, који омогућава уживање овог права јесте и право на слободан приступ информацијама. Независно од тога да ли се приступ информацијама о животној средини третира као засебно људско право и независно од начина на који (и да ли је) правно нормирано на глобалном и националном плану, оно је једно од

⁵⁷ Представке бр. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02, пресуда из 2008. године. Види параграфе 128, 131–133 пресуде. У овом случају, национално законодавство предвиђа обавезу за савезне, регионалне и локалне власти да благовремено и прецизно информишу грађане путем медија и на друге начине о свим ванредним ситуацијама и мјерама безбједности предузетим за заштиту становништва. Исти закон предвиђа одговорност државних службеника у случају да не учине јавно доступним ове информације.

⁵⁸ Види *Öneriyildiz њроџив Турске*, параграфи 90 и 160.

основних људских права. Чињеница да није препознато као посебно људско право у *Евројској конвенцији за заштити људских људских права и основних слобода* (али ни у *Повељи основних људских права Евројске уније*) не умањује могућност да буде заштићено на друге начине. Један од начина који је у пракси примјењивао Европски суд за људска права јесте примјеном два члана *Конвенције* (о праву на живот и праву на приватни и породични живот). Међутим, на међународном плану, под окриљем Уједињених нација, усвојена је и посебна конвенција која пружа правни оквир за остваривање и заштиту овог права — *Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у њиховима животној средине* (*Архуска конвенција*). Ова конвенција препознаје синергетски ефекат у односу између потребе заштите животне средине и људских права и на њу се ослањају, поред наведених, и други међународни документи Савјета Европе и Европске уније. Гаранције у погледу правне заштите права које предвиђа *Архуска конвенција* остварују се на основу националних прописа.

У праву Црне Горе права на здраву животну средину и право на приступ информацијама о животној средини, као и право на правну заштиту ових права као људских права, експлицитно су призната. Тако, *Устав* у заједничким одредбама за дио: „Људска права и слободе” прописује да свако има право на здраву животну средину, на благовремено и потпуно обавјештавање о њеном стању, као и могућност утицаја приликом одлучивања о питањима од значаја за животну средину и на правну заштиту ових права. На основу *Устава*, заштита ових, као и осталих људских права, обезбјеђује се на основу уставних одредаба о праву на једнаку заштиту у закону утврђеном поступку и права на жалбу. Ова права се могу штитити у управном поступку, управном спору, прекршајном поступку, кривичном поступку, али и пред Уставним судом. Такође, може се покренути и поступак пред Заштитником људских права. Уставом гарантовано право грађана да се обраћају међународним институцијама ради заштите зајемчених права и слобода у погледу овог права се може остваривати у поступку пред Комитетом за усклађеност *Архуске конвенције* и евентуално, на индиректан начин пред Европским судом за људска права, позивањем на кршење неког од права гарантованих *Евројском конвенцијом о људским људским правима*.

Правни оквир Црне Горе у области заштите животне средине стално се дограђује због потребе бољег регулисања ових односа, али

и усклађивања са правом Европске уније и са међународним стандардима у усвајању праксе и образаца поступања државних органа у домену заштите животне средине. И баш у том дијелу, поред значајних позитивних примјера, сријећемо и негативан примјер недавне измјене Закона о слободном људској информацијама, којим се успоставља могућност потирања већ достигнутих стандарда у овој области.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Водич за добро ујрављање у обласџи живојине средине, УНДП, Београд, 2003, сџр. 19–58.*
 - [2] Bridget Lewis, „Quality Control for New Rights in International Human Rights Law: A Case Study of the Right to a Good Environment”, *Australian Year Book of International Law*, Vol, 33, p. 56.
 - [3] Dinah Shelton, „Human rights and the environment: what specific environmental rights have been recognized?”, *Denver J Int Law Policy* 35, No. 1/2006, p. 130–132.
 - [4] „Analytical study on the relationship between human rights and the environment”, *UN A / HRC / 19 / 34*, 16. 12. 2011, II.
 - [5] Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *Људска љрава, Београдски центар за људска љрава, Београд, 1997, сџр. 39, 413.*
 - [6] John Lee, „The underlying legal theory to support a well-defined human right to a healthy environment as a principle of customary international law”, *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 25: 253/2000, p. 288.
 - [7] Rebecca Bratspies, „Claimed Not Granted: Finding a Human Right to a Healthy Environment”, *Transnational Law & Contemporary Problems*, Vol. 26: 263/2017, p. 271–272.
 - [8] *The Aarhus Convention — An Implementation Guide*, 2nd edition, UNECE, Geneva, 2014.
 - [9] A. Andrusevych, S. Kern (eds.), „Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2014)”, 3rd Edition (RACSE, Lviv 2016).
 - [10] Маја Костић-Мандић, *Примјена Архуске конвенције, Евројски љокреј у Црној Гори, Подјорица, 2015, сџр. 7–24.*
 - [11] Hana Müllerová, *Environment Playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, *RECIEL* 24 (1) 2015, p. 84–86.
- Случајеви Комитета за усклађеност Архуске конвенције
- [12] *Romania ACCC/C/2010/51; ECE/MP. PP/C. 1/2014/12*, 14 July 2014, para. 89.
 - [13] *Romania ACCC/C/2005/15; ECE/MP. PP/2008/5/Add. 7*, 16 April 2008 para. 30.
 - [14] *Romania ACCC/C/2010/51; ECE/MP. PP/C. 1/2014/12*, 14 July 2014, para. 85.
 - [15] *Spain ACCC/C/2008/24; ECE/MP. PP/C. 1/2009/8/Add. 1*, 30 September 2010, paras. 70, 79.
 - [16] *Spain ACCC/C/2009/36; ECE/MP. PP/C. 1/2010/4/Add. 2*, 08 February 2011, para. 61.

Случајеви Европског суда за људска права

- [17] *Лојез Остира њрошиив Шпаније*, представка бр. 16798/90, пресуда из 1994. године.
- [18] *Наттон и групи њрошиив Уједињеној Краљевствима*, представка бр. 36022/97, пресуда Вијећа из 2001. и пресуда Великог вијећа из 2003. године.
- [19] *Guerra и групи њрошиив Италије*, представка бр. 14967/89, пресуда из 1998. године.
- [20] *Bladet Tromsø њрошиив Норвешке*, представка бр. 21980/93, пресуда из 1999. године.
- [21] *Тхота њрошиив Луксембурџа*, представка бр. 38432/97, пресуда из 2001. године.
- [22] *Ташкин и групи њрошиив Турске*, представка бр. 46117/99, пресуда из 2004. године.
- [23] *Tătar њрошиив Румуније*, представка бр. 67021/01, пресуда из 2009. године.
- [24] *Öneriildiz њрошиив Турске*, представка бр. 48939/99, пресуда Вијећа из 2002. и пресуда Великог вијећа из 2004. године.
- [25] *Vidaueva и групи њрошиив Русије*, представке бр. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02, пресуда из 2008. године.

Web извори

- [26] <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=169183&doclang=HR>;
- [27] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2014:052:TOC>
- [28] http://sudovi.me/odluka_prikaz.php?id=149770
- [29] http://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html
- [30] http://www.ombudsman.co.me/docs/1475847517_01072016-preporuka-m3.pdf
- [31] <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/spi/IPAMonitoring/Breznica/IPABreznicaMN.pdf>
- [32] <http://www.mans.co.me/predlog-za-ocjenu-ustavnosti-odredbe-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama/>

Maја KOSTIĆ-MANDIĆ

OBTAINING THE HUMAN RIGHT TO ACCESS THE
INFORMATION ON THE ENVIRONMENT — RELATION
BETWEEN THE NORMATIVE AND REAL

Summary

The ratio of the society towards the environmental protection is a good indicator of the achieved level of democracy and the relation to the citizens and nature. In the area of legal environmental protection, more often than in other areas, there comes to the permeation of the international, often global, and national interest. And, within borders of the particular states, the general interests, which include also the healthy environment, are not rarely been replaced with business and development interests.

In the contemporary time, the right on healthy environment, and the right to information access concerning the environment at the global, but also at the national plane, are being treated as human rights. A specially important place belongs to the Convention of the United Nations on availability of information, participation of the public in decision-making and the right to legal protection in the matters of the environment (The Aarhus Convention). The right to the information access is indirectly protected also by the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. The legal protection of these rights is obtained through the international actions but also before the national states authorities. The right to healthy environment and the access to information is envisaged also by the numerous constitutions of the national states, including Montenegro. The legal protection of right to healthy environment and the access to informations is still primarily under the jurisdiction of the national states (courts, management bodies, etc). At the national level the violation of these rights is not uncommon, thus, Montenegro is not exception in this respect either.

Key words: human rights, Aarhus convention, information access, Montenegro