



Prijedlozi za poboljšanje prakse informiranja i uključivanja javnosti u okolišno odlučivanje na lokalnoj i područnoj razini

Rijetka su tijela javne uprave koja koriste više od zakonom propisanog minimuma prilikom informiranja i uključivanja javnosti u okolišno odlučivanje. Metode informiranja uglavnom se svode na pasivno pružanje informacija objavama u tiskanim medijima i internetskim stranicama nadležnog tijela. Sudjelovanje javnosti u, primjerice, postupcima procjene utjecaja na okoliš ili u javnim raspravama o prostornim planovima rijetko je smisleno i učinkovito upravo zbog toga što mu je primarna svrha zadovoljiti propise, a ne i zaista omogućiti javnosti da utječe na proces donošenja tih dokumenata. Propisno odrađenim javnim raspravama, nakon kojih se u potpunosti ignoiraju svi *inputi* javnosti, svejedno se stječe legalnost neke odluke. Brojni prosvjedi koji nastaju upravo zbog opisanog pristupa uključivanju javnosti pokazali su da odluke donesene na taj način nemaju i potrebni legitimitet. Vrlo često se zbog takvog pristupa proizvede nezadovoljstvo i reakcija koji dovode do skupih odgoda u realizaciji projekata ili čak do odustajanja od njih.

U procesu usklađivanja hrvatskog s europskim zakonodavstvom došlo je do bitnih pomaka kad je informiranje i sudjelovanje javnosti u odlučivanju u pitanju. Veća prava kad je pristup informacijama u pitanju, koje je omogućio Zakon o pravu na pristup informacijama, ili prava na sudjelovanje i pristup pravosuđu, koja su omogućena Zakonom o zaštiti okoliša, dio su procesa usvajanja viših standarda i bolje prakse uključivanja javnosti u odlučivanje odnosno primjene načela i odredbi **Aarhuške konvencije – Konvencije o pravu na pristup informacijama, sudjelovanju javnosti i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša**. Taj će se proces neminovno nastaviti i u budućnosti, naravno uz mnogo otpora i to prvenstveno zbog nerazumijevanja pozitivnih učinaka demokratizacije postupaka donošenja odluka. Transparentnost i uključivanje javnosti u odlučivanje su najjača oružja u borbi protiv korupcije i klijentelizma koji opterećuju hrvatsku politiku na svim razinama te jedan od osnovnih elemenata dobrog upravljanja.

Kako bismo ubrzali procese usvajanja viših standarda kada je informiranje i sudjelovanje javnosti u pitanju, pripremili smo listu preporuka za njihovo unaprjeđenje. Radi se o jednostavnim i lako primjenjivim metodama koje ne iziskuju dodatne troškove niti značajniji napor. Budući da se projekt «Dijalogom s civilnim društvom do boljeg okoliša» provodi u tri županije – Istarskoj, Karlovačkoj i Međimurskoj i Gradu Zagrebu, prijedloge za usvajanje viših standarda informiranja i sudjelovanja javnosti predložiti ćemo najprije njima.

Ovim preporukama težimo cjelovitosti, većoj dostupnosti i razumljivosti informacija koje se nude građanima te uspostavljanju preuvjeta za učinkovito sudjelovanje javnosti. Cilj nam je stvoriti primjere bolje prakse koje ćemo promicati i predlagati njihovu širu primjenu.

INFORMIRANJE

Uklanjanje zastarjelih Kataloga informacija s internetskih stranica jedinica lokalne i regionalne samouprave (JL(R)S)

Neke JL(R)S na svojim internetskim stranicama još uvijek imaju objavljene Kataloge informacija koje posjeduju, što je nalagao prethodni Zakon o pravu na pristup informacijama (NN172/2003). Člankom 22. (4) ukinutog propisa bilo je uređeno da će "tijelo javne vlasti posebnom odlukom ustrojiti katalog informacija koje posjeduje, raspolaže ili nadzire, a koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup." S obzirom da je usvojen novi Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 154/2013), koji ne predviđa postojanje Kataloga informacija, potrebno ga je ukloniti s internetskih stranica JL(R)S.

Objavljivanje svih informacija propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama na internetskim stranicama JL(R)S

Člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama utvrđena je obaveza objavljivanja na lako pretraživ način na internetskim stranicama tijela javne vlasti sljedećih informacija:

- 1) zakona i ostali propisa koji se odnose na njihovo područje rada;
- 2) općih akata i odluka koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje;
- 3) nacрта zakona i drugih propisa te općih akata koje donose, sukladno odredbama članka 11. ovog Zakona;
- 4) godišnjih planova, programa, strategija, uputa, izvještaja o radu, financijskih izvješća i drugih odgovarajućih dokumenata koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti;
- 5) podataka o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna;
- 6) informacija o dodijeljenim potporama, bespovratnim sredstvima ili donacijama uključujući popis korisnika i visinu iznosa;
- 7) informacija o svom unutarnjem ustrojstvu, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt;
- 8) zapisnika i zaključaka sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službenih dokumenata usvojenih na tim sjednicama, te informacija o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti;
- 9) informacija o postupcima javne nabave i dokumentaciji za nadmetanje te informacije o izvršavanju ugovora;
- 10) obavijesti o raspisanim natječajima te natječajnoj dokumentaciji;
- 11) registara i baza podataka ili informacija o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa;
- 12) obavijesti o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija s podacima za kontakt službenika za informiranje;
- 13) visini naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, prema kriterijima iz članka 19. stavka 3. ovog Zakona;
- 14) najčešće traženih informacija;
- 15) ostalih informacija (vijesti, priopćenja za javnost, podaci o drugim aktivnostima).

Člankom 12. Utvrđena je obaveza javnosti rada tijela javne vlasti, odnosno obaveza informiranja javnosti o:

- 1) dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad,
- 2) broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja.

Osiguranje vidljivosti informacija o javnim raspravama/savjetovanju sa zainteresiranom javnošću u tijeku na početnim stranicama nadležnog tijela

Čl. 11. (2) Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su tijela javne vlasti dužna objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem.

Vrlo često se objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću odnosno informacije o javnim raspravama objavljuju na podstranicama koje nisu vidljive ni lako dostupne građanima ili se objavljuju kao vijesti na glavnoj stranici, što nakon nekoliko dana od objavljivanja dovodi do iščezavanja vijesti s glavne stranice. Da bi ispunila svrhu, obavijest se mora nalaziti na početnoj stranici cijelo vrijeme trajanja savjetovanja/javne rasprave. Ukoliko to nije moguće, onda barem podstranica na kojoj se objavljuju sve obavijesti mora biti vidljiva na početnoj stranici.

Neka su ministarstva usvojila tu praksu pa se na njihovim početnim stranicama nalazi poveznica «Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću». Otvaranjem poveznice daju se dvije mogućnosti – savjetovanja u tijeku i okončana savjetovanja.

Objava informacija o periodu javnih rasprava o postupcima procjene utjecaja na okoliš, o planovima, programima i strategijama na internetskim stranicama gradova, općina, županija uz obavezno navođenje datuma objave

Vrlo često tijela nadležna za provedbu tih postupaka na svojim internetskim stranicama objavljuju pozive bez datuma što građanima onemogućava provjeru usklađenosti sa zakonom propisanim minimalnim rokovima za objavu tih informacija. Izbjegavanjem navođenja datuma objave prikriva se neusklađenost datuma objave s propisima.

Objava cjelovitih verzija studija utjecaja na okoliš na internetskim stranicama tijela nadležnih za provedbu na regionalnoj razini

Novi Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/2013) uveo je člankom 166. obavezu objave cjelovitih studija o utjecaju zahvata na okoliš koje se upućuju na javnu raspravu. Za dokumente potrebne za sudjelovanje u postupcima procjene utjecaja na okoliš ili strateške procjene planova, programa i strategija potrebno je osigurati vidljivost na početnim županijskim internetskim stranicama na način kako je opisano u prethodnom poglavlju.

Dostupnost sažetaka studija utjecaja na okoliš na javnim mjestima, poput gradskih biblioteka ili čitaonica

Budući da je cilj javne rasprave u postupcima procjene utjecaja na okoliš uključivanje građana u postupak odlučivanja, osiguravanje primjerene informiranosti građana o toj mogućnosti trebao bi biti primarni cilj tijelu nadležnom za provedbu postupka. Ispis manjeg broja sažetaka studija utjecaja na okoliš i njihova dostupnost na javnim mjestima poput gradskih čitaonica nije veliki trošak a omogućava osobama koje nemaju pristup internetu da budu informirane. Takva je praksa sasvim uobičajena u nekim zemljama Europske unije.

SUDJELOVANJE JAVNOSTI

Usvajanje prijedloga optimalnog datuma za javnu prezentaciju plana, programa, strategije, studije utjecaja na okoliš ili strateške studije u okviru zakonom predviđenih javnih rasprava o tim dokumentima

Vrlo često se organizacijom javnih prezentacija navedenih dokumenata na samom početku ili na kraju perioda predviđenog za javnu raspravu odnosno dostavljanje komentara i primjedbi onemogućava učinkovito sudjelovanje javnosti. Organizacijom javnih prezentacija često vrlo opsežnih dokumenata na samom početku perioda javne rasprave građanima se onemogućava čitanje, koje je neophodno za djelotvorno sudjelovanje tj. postavljanje pitanja na javnoj prezentaciji. Organiziranjem prezentacije na samom kraju javne rasprave ne daje se dovoljno vremena za pisanje komentara, prijedloga i primjedbi na dokument na javnoj raspravi. Optimalno vrijeme za javno izlaganje u sredini je perioda javne rasprave. Također, trebalo bi osigurati da se javno izlaganje osigura u najmanje dva termina - prijepodnevnom i poslijepodnevnom - kako bi svi zainteresirani mogli prisustvovati u bar jednom terminu.

Organiziranje javnih rasprava o planovima, programima, strategijama, studijama utjecaja na okoliš i strateških studija u periodu duljem od zakonom propisanog minimuma od 30 dana za opsežne, složene ili dokumente od posebnog interesa za lokalnu javnost

U Zakonu o zaštiti okoliša stoji da se «u tijeku postupka sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti provodi javni uvid te da se mora osigurati najmanje jedno javno izlaganje, ovisno o složenosti postupka... Postupak javnog uvida mora se osigurati u trajanju od najmanje 30 dana.»

Praksa je pokazala da, primjerice, studije utjecaja na okoliš za neke zahvate imaju i preko tisuću stranica, pa period od 30 dana predviđen za javnu raspravu nije dovoljan za čitanje i pripremanje komentara. Osim toga, jedinice lokalne i regionalne samouprave vrlo često koriste periode praznika i godišnjih odmora za organiziranje javnih rasprava o konfliktnim zahvatima ili dokumentima. U slučajevima javnih rasprava u periodu ljetnih godišnjih odmora ili za božićnih i novogodišnjih praznika vrijeme javnih rasprava trebalo bi produljiti.

Odbor za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške konvencije donio je zaključak da rok od mjesec dana za javnu raspravu o studiji utjecaja na okoliš koja je imala preko tisuću stranica smatra prekratkim. U Austriji se daje rok od šest do dvanaest tjedana, uz dodatna dva tjedna u razdobljima praznika. Europska komisija obično daje rok od osam tjedana, a Ujedinjeno kraljevstvo dvanaest tjedana. U odnosu na to, rok od jednoga mjeseca je prekratak.

Organiziranje javnih prezentacija dokumenata na javnoj raspravi više od jednom ukoliko i učinci dokumenta obuhvaćaju šire područje

Običaj je da se javne prezentacije prijedloga planova, programa, strategija i studija organiziraju samo na jednom mjestu. Mnogo je, međutim, dokumenata čiji se učinci očekuju na puno širem području. Da se građani ne bi stavljali u neravnopravni položaj otežavanjem sudjelovanja na javnim prezentacijama zainteresiranoj javnosti udaljenoj od mjesta javnog izlaganja, potrebno je u najvećoj mogućoj mjeri pokriti područje «pogođenog» stanovništva.

Člankom. 166. Zakon o zaštiti okoliša i jest propisano da se «mora osigurati najmanje jedno javno izlaganje, ovisno o složenosti postupka... Postupak javnog uvida mora se osigurati u trajanju od najmanje 30 dana.»

Prema stajalištu Odbora za usklađenost i praćenje provedbe Aarhuške, organiziranje samo jednog javnog izlaganja i to za vrijeme radnog vremena ograničava djelotvorno sudjelovanje javnosti. Ako nadležno tijelo javne vlasti smatra da je zaista neophodno da se održi samo jedno javno izlaganje u vrijeme kada zaposleni ljudi rade, onda mora osigurati da one osobe koje zbog svojih radnih obaveza nisu mogle prisustvovati javnom izlaganju mogu pregledati zapisnik te podnijeti svoje primjedbe naknadno.

Izrada popisa predstavnika zainteresirane javnosti / jedinstvenog adresara svih lokalnih dionika koje se planira obavijestiti o javnim raspravama

Kako bi osigurali da će se u postupke savjetovanja sa zainteresiranom javnošću uključiti svi potencijalno zainteresirani lokalni dionici i kako bi na vrijeme bili obaviješteni o predloženim dokumentima na javnoj raspravi, potrebno je izraditi jedinstvenu bazu podataka dionika po područjima njihove djelatnosti odnosno prethodno iskazanog interesa.

Odabir dionika moguće je izvršiti i javnim pozivom potencijalnim dionicima da se prijave za uvrštavanje u bazu podataka dionika savjetovanja. Popis bi trebao sadržavati područje djelovanja ili interes predstavnika zainteresirane javnosti (institucija, organizacija, pojedinaca) i kontakte. Primjer Jedinstvenog adresa potražite u Priručniku za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću - IPA 2009 projekt "Jačanje kapaciteta Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske radi izgradnje učinkovitog partnerstva s organizacijama civilnog društva u borbi protiv korupcije" - <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Prirucnik%20za%20savjetovanje.pdf>

Direktno pozivanje predstavnika potencijalno zainteresirane javnosti na javne rasprave

Direktnim pozivanjem predstavnika potencijalno zainteresirane javnosti u postupcima savjetovanja / javnih rasprava u postupku donošenja planova, programa, strategija te postupcima procjene utjecaja, odnosno dionika iz Jedinstvenog adresara lokalnih dionika, ukoliko postoji, JL(R)S sama iskazuje veći interes za uključivanjem javnosti i time osigurava i veći stupanj angažmana javnosti na pitanjima od javnog interesa.

Objavljivanje izvješća o provedenoj javnoj raspravi na inernetskim stranicama nadležnog tijela / odgovaranje na pisane komentare i primjedbe upućene za vrijeme javne rasprave u pismenoj formi na adresu pošiljatelja

Člankom 11. (3) Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su «nakon provedenog savjetovanja tijela javne vlasti dužna o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima obavijestiti zainteresiranu javnost putem svoje internetske stranice na kojoj trebaju objaviti izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću koje dostavljaju Vladi Republike Hrvatske». Stavkom (4) istog članka utvrđeno je da se «**odredbe stavka 3. primjenjuju na odgovarajući način u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** i pravnih osoba s javnim ovlastima, kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo)».

S obzirom da se nakon provedene javne rasprave o prostornim planovima odgovori izrađivača plana na primjedbe i komentare građana dostavljaju poštom na adresu pošiljatelja, bilo bi razumno da se i odgovori na pisane komentare i prijedbe upućene za vrijeme javne rasprave u okviru drugih postupaka/javnih rasprava dostavljaju na adresu pošiljatelja.

Budući da je objava izvješća o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću putem internetske stranice po zakonu obavezna, bilo bi poželjno da se informacija o objavljenom izvješću dostavi svim sudionicima javne rasprave / savjetovanja elektroničkom poštom. To podrazumijeva da se prilikom objavljivanja informacije o javnoj raspravi ili savjetovanju u medijima ili na internetskoj stranici navede i da će se podnositeljima koji u upućenim primjedbama i komentarima navеду i svoju adresu elektroničke pošte informacija o poveznici na odgovore/izvješća o provedenoj javnoj raspravi dostaviti na taj način.

Izvješća o provedenoj javnoj raspravi/savjetovanju bi trebala biti objavljena na stranici «Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću» odnosno poveznici gdje se nalaze i ostali dokumenti vezani uz specifični postupak (prijedlog dokumenta na javnoj raspravi, rješenja nadležnih tijela izdana tijekom postupka).

PRISTUP PRAVOSUĐU

Objava informacija o usvojenim odlukama, zaključcima i rješenjima uz obavezno navođenje datuma objave

Prema članku 169 (1). Zakona o zaštiti okoliša, javnost ima pravo osporavati odluke, radnje i propuste tijela javne vlasti. Prema stavku (2), «zahtjev u smislu stavka 1. ovoga članka mora biti podnesen u propisanom obliku sukladno posebnom propisu, u roku od 30 dana od dana dostave strankama, odnosno dana objave na internetskim stranicama tijela koje je donijelo odluku koja se osporava».

Da bi se javnosti omogućio pristup pravosuđu, odnosno računanje prekluzivnih rokova, uz informaciju o usvojenim odlukama, zaključcima i rješenjima nužno je navesti i datum objave informacije na internetskim stranicama.

Siječanj 2014. godine

Ovaj materijal nastao je uz financijsku podršku Europske unije. Za sadržaj odgovara isključivo Zelena Istra i ne može se smatrati službenim stavom Europske unije.

Projekt "Dijalogom s civilnim društvom do boljeg okoliša" financira EU.



Predstavništvo Europske komisije u Republici Hrvatskoj
Ban Centar, Ulica Augusta Cesarca 4-10, 10000 Zagreb
T: +385 1 4681 300, F: +385 1 4627 499
http://ec.europa.eu/croatia/index_hr.htm

Projekt "Dijalogom s civilnim društvom do boljeg okoliša" sufinancira Ured za udruge Vlade RH.



Vlada Republike Hrvatske
Ured za udruge

Projekt provodi:
Zelena Istra
Gajeva 3, 52100 Pula
T & F: +385 52 506 065
www.zelena-istra.hr
udruga-zelena-istra@pu.t-com.hr



Partneri:

