

UDRUŽENJE

AARHUS CENTAR BiH

Kemala Kapetanovica 17, 71000 Sarajevo

PREDAVANJE ZA STUDENTE PRAVNIH FAKULTETA
U SARAJEVU I ISTOČNOM SARAJEVU

13 novembar 2013, 17.00 h

Profesor dr Slavko Bogdanović

**PRIMENA AARHUSKE KONVENCIJE
U PROCESU PREUZIMANJA EU *AQUISA***

SADRŽAJ PREDAVANJA

I. PROCES PREUZIMANJA EU ACQUIS-a

- 1. Šta je EU acquis?**
- 2. Pravni okvir za preuzimanje obaveza**
- 3. Trenutno stanje stvari u BiH**

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE

- 1. Šta je Aarhuska konvencija**
- 2. Tri stuba**
- 3. Uticaj na nacionalne propise**
- 4. Uređivanje prava na dostupnost informacija**

III. ANALIZA SLUČAJA UČEŠĆE NVO U POSTUPKU DONOŠENJA ODLUKE O STUDIJI O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

I. PROCES PREUZIMANJA EU ACQUIS-a 1

ŠTA JE EU ACQUIS?

Francuski termin, koji, u osnovi, znači: “EU po sebi”. [Često se prevodi kao: EU tekovina, stečevina]

Drugim rečima, termin se odnosi na prava i obaveze koje zemlje EU dele. *Acquis* obuhvata sve ugovore i propise EU, deklaracije i rezolucije, međunarodne sporazume i presude Evropskog suda pravde. *Acquis* obuhvata i akcije koje vlade EU članica preduzimaju zajedno u oblasti pravde i unutrašnjih poslova i zajedničke spoljne politike i bezbednosti.

Usvajanje *acquis*-a zato znači uzimanje EU takva kakva je. Zemlje kandidati moraju usvojiti *acquis* da bi se mogle pridružiti EU, i učiniti pravo EU delom njihovog sopstvenog pravnog sistema.

<http://europa.eu/abc/eurojargon/>

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a 2

“PREUZIMANJE EU ACQUISa”

- Harmonizacija / usklađivanje u procesu aproksimacije
- Proces aproksimacije / približavanja
 - Transpozicija (Transposition)
 - Primena (Implementation)
 - Provođenje (Enforcement)
- Cilj: usaglašenost sa zahtevima EU

ELEMENTI ACQUISa [koji se transponuju]

- Direktive [obaveza transpozicije]
- Pravila
- Odluke

Ne transponuju se, osim izuzetno. Automatska derogacija po pristupanju

- UKUPNO:** - nešto preko 100 direktiva
- 20-ak drugih propisa
 - 1/3 acquis-a su propisi o životnoj sredini

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ³

PROCES APROKSIMACIJE

Šta se transponuje?

- ciljevi
- principi
- terminologija
- materijalni zahtevi (mere)
- rokovi

Obaveza izveštavanje EK [prevođenje propisa na engleski i dostavljanje EK]

Table usaglašenosti (Table of Concordance)

Instrumenti transpozicije

- zakoni
- uredbe
- pravilnici
- drugi podzakonski akti

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ⁴

METODOLOGIJA TRANSPONOVANJA

- **Analiza propisa EU koje treba transponovati**
- **Analiza stanja usaglašenosti domaćih propisa sa propisima EU**
- **Alociranje pitanja (materije) koju treba regulisati (zakonima; podzakonskim aktima)**
- **Izrada podzakonskih akata (istovremeno)**
- **Rokovi za donošenje podzakonskih akata**
- **Uloga javnosti – transparentnost**

PROCENA UTICAJA PROPISA

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ⁵

MEĐUNARODNOPRAVNI IZVORI PRAVA I OBAVEZA BiH

- Međunarodni ugovori o životnoj sredini
- Međunarodni ugovori o vodama

VRSTE OBAVEZA

- Obaveze BiH po osnovu statusa strane ugovornice;
- Obaveze BiH po osnovu SSP za aproksimacijom sa propisima EU kojima su u *acquis* inkorporirane obaveze iz međunarodnih ugovora u kojima je EU strana
- Obaveze BiH po osnovu SSP u vezi sa međunarodnim ugovorima kojih EU nije strana

NAJVAŽNIJI EU IZVORI PRAVA I OBAVEZA U PROCESU APROKSIMACIJE

- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) – (2008) [KOJI JE MEĐUNARODNOPRAVNI IZVOR OBAVEZA ZA BiH]
- Direktiva o standardizovanom izveštavanju 91/692/EEC (SRD) (1991)
- Pravila o EEA i EIONET (EC) No. 401/2009
- Drugi propisi EU

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ⁶

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU (SSP)

- Potpisnice (27 (28) zemalja članica EU, EURATOM i EU, s jedne strane i BiH s druge strane)
- Ratifikovan 2008
- Još nje stupio na snagu
- Prelazni period of 6 godina od dana stupanja na snagu za postizanje potpune usaglašenosti BiH sa zahtevima EU
- Obaveza postupne aproksimacije propisa BiH sa *acquisom* od momenta potpisivanja (čl. 70. st. 1 & 2)
- Obaveza EU da obezbedi tehničku, finansijsku i ekonomsku pomoć BiH (npr. IPA)
- Uspostavljen mehanizam monitoringa napretka (Savet za stabilizaciju i pridruživanje)

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ⁷

OSAM GRUPA PROPISA EU ACQUISIA O ŽIVOTNOJ SREDINI

- Horizontalni propisi
- Upravljanje vodama
- Upravljanje otpadom
- Zaštita ambijentalnog vazduha
- Industrijska zagađenja
- Hemikalije
- Zaštita prirode
- Buka u okolišu

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ⁸

SPECIFIČNI INSTITUCIONALNI ZAHTEVI ZA SVAKI SEKTOR (standardi)

- Administrativne strukture čije se uspostavljanje izričito zahteva
- Administrativne strukture koje se ne zahtevaju izričito

I ZA JEDNE I ZA DRUGE

- Ključne funkcije koje moraju ispunjavati
- Bitne karakteristike koje institucije moraju imati da bi mogle da ispunjavaju svoje funkcije

SVRHA OVIH STANDARDA

PROCENA ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA svake zemlje u svakom sektoru (u pogledu)

- Načina na koji administrativne strukture vrše svoje funkcije
 - nezavisnost
 - transparentnost u radu
- Rezultata koje postižu

PROCENA ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA vrši se u okviru godišnjih izveštaja EU Komisije o napretku.

Ta procena je integralni deo pristupnih pregovora o svakom poglavlju *acquisa*

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ⁹

NACIONALNI IZVORI PRAVA I OBAVEZA U BIH - Ustav BiH

- Nadležnosti koje nisu izričito poverene institucijama BiH su nadležnosti entiteta) Čl. III.3(a)
- Entiteti, kantoni, gradovi i opštine moraju delovati u skladu sa Ustavom i odlukama institucija BiH (Čl .III.3 (b))
- Ustav BiH zamenjuje nekonzistentne odredbe zakona BiH i ustava i zakona entiteta (Čl.III.3 (b))
- Institucije BiH su nadležne sa spoljnu politiku (Čl.III.1(a))
- Entiti imaju obavezu da pruže svu potrebnu pomoć institucijama BiH u izvršavanju prihvaćenih međunarodnih obaveza (Čl.III.2(b))

BIH JE SUBJEKT MEĐUNARODNOG PRAVA I JEDINI ODGOVORNI SUBJEKT (prema EU) ZA IZVRŠAVANJE OBAVEZA PRIHVAĆENIH SSPom

- Sve nadležnosti za okoliš su nadležnosti entiteta
- Ona pitanja okoliša koja spadaju u domen spoljnih poslova i izvršavanja prihvaćenih međunarodnih obaveza BiH, u nadležnosti su institucija BiH

Uspešno izvršavanje obaveza BiH po SSPu (u pogledu okoliša) moguće je kroz zajedničku koordiniranu akciju svih organa nadležnih za okoliš na svim niovima vlasti, u skladu sa važećim propisima BiH, FBiH, RS i BD BiH

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ¹⁰

USTAVI ENTITETA

Puna nadležnost za sva pitanja zaštite životne sredine (osim odgovornosti za izvršavanje međunarodno prihvaćenih obaveza)

Obaveza aproksimacije entitetskih propisa EU *acquisu*

BD BiH

Nadležnost za donošenje svih propisa o okolišu

Obaveza aproksimacije propisa Distrikta EU *acquisu*

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a 11

STANJE STVARI

PO SEKTORIMA

- Višegodišnja aktivnosti na transpoziciji *acqusa* o okolišu
- Doneti su brojni propisi u svim sektorima

EU KOMISIJA

Godišnji izveštaji o napretku (16.10.2013)

Komisija je odlučila da do daljeg odloži diskusiju o IPA II dok se zemlja ne vrati na kolosek evropskog integracionog procesa. Zbog odsustva priznatog napretka, Bosna i Hercegovina rizikuje gubitak značajnih IPA sredstava.

EC COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL - Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014, Brussels, 16.10.2013 COM(2013) 700 final.

I. PROCES PREUZIMANJA ACQUIS-a ¹¹

POTENCIJALNA MOGUĆNOST NAPRETKA

POTREBA DONOŠENJA STRATEŠKIH I I PLANSKIH INSTRUMENTATA

Za koordiniran proces aproksimacije potrebno je donošenje strateških / planskih dokumenata na nivou BiH (primenjivih na čitavoj teritoriji zemlje)

- BiH Strategije aproksimacije okoliša
- Specifičnih planovi za primenu direktiva
- Implementacioni akti entiteta i Distrikta Brčko za provođenje BiH Startegije aproksimacije okoliša (primenjivih na odgovarajućim delovima teritorije BiH)
- Akcioni planovi za primenu specifičnih planova za direktive (primenjivih na odgovarajućim delovima teritorije BiH)
- Provođenje *accession driven* aktivnosti
- Pomoć (tehnička, finansijska, ekonomska) EU u provođenju takvih aktivnosti

PODRŠKA IPA II (2014—2020)

- Novi 7-godišnji ciklus pretpristupne EU pomoći
- Podrška na bazi donetih strateških / planskih dokumenata primenjivih na celoj teritoriji BiH

PROJECT PIPELINE

- Metodologija za identifikaciju, razvoj, realizaciju i praćenje *accession driven* projekata u BiH
- Projekti za primenu direktiva čija primena zahteva velika investiciona ulaganja

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE ¹

ŠTA JE ARHUSKA KONVENCIJA

- Konvencija je stupila na snagu u oktobru 2001
- BiH je Konvenciji pristupila 15.09.2008
- EU je postala Strana Konvencije 25. juna 1998
- Nova vrsta medjunarodnog sporazuma o okolišu kojim se povezuju prava na životnu sredinu i ljudska prava
- Savremene generacije imaju obavezu prema budućim generacijama
- Održivi razvoj može biti dostignut jedino kroz učešće svih zainteresovanih subjekata

TRI STUBA

- Pravo pristupa informacijama o okolišu
- Učešće javnosti u postupcima donošenja odluka
- Pravo na pravnu zaštitu

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE ²

UTICAJ NA NACIONALNE PROPISE

DIREKTAN UTICAJ NA PROPISE (uslovno govoreći):

- Propisi se donose sa namerom da se zahtevi Konvencije utvrde kao zakonske obaveze / prava domaćih subjekata
- Zahtevi Konvencije prepoznaju se u pravnim normama domaćih propisa i u praksi
- Institucionalni mehanizmi Konvencije izveštavaju se o primeni Konvencije

POSREDAN UTICAJ NA PROPISE (uslovno govoreći):

- Propisi se donose sa ciljem transpozicije *Community acquis*-a u domaći pravni sistem
- Propisi EU, koja je Strana Konvencije, usklađeni su sa Konvencijom
- Donošenjem propisa u BiH u skladu sa propisima EU; ti propisi su istovremeno usklađeni i sa Konvencijom

IZVOR OBAVEZE USAGLAŠAVANJA DOMAĆIH PROPISA

- Obaveza po osnovu statusa Strane Konvencije;
- Obaveza po osnovu statusa Strane Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji
(Još nije stupio na snagu)

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE ³

UREĐIVANJE PRAVA NA DOSTUPNOST INFORMACIJA O ŽIVOTNOJ SREDINI

MEĐUNARODNI IZVORI (POLITIČKI I PRAVNI)

A. Životna sredina

- Stockholmska deklaracija o čovekovoј sredini (1972)
- Deklaracija o životnoj sredini i razvoju (Rio, 1992)
- Arhuska konvencija (UNECE, 1998)

B. Ljudska prava

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948)
- Međunaodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)
- Zajednička deklaracija Spec. Izaslanika UN, predstavnika OEBSa i spec. Izvestioca OAS (2004)

EU IZVORI

- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 1950)
- Povelja o fundamentalnim pravima (2000)
- Direktiva 2003/4/EC

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE 3

IZVORI OBAVEZA (političkih i pravnih) ZA BiH

- Međunarodnopravni instrumenti o ljudskim pravima i slobodama
- Arhuska konvencija
- Pravni i politički instrumenti EU
 - SSP
 - EU *acquis*

POLITIČKA OPREDELJENOST BIH (*commitment*)

- Instrumenti politike (naročito strategije)
- Potvrđivanje SSP
- Potvrđivanje Arhuske konvencije

PRAVNO UREĐIVANJE

- Zakoni o životnoj sredini (FBiH, RS i Brčko Distrikta kojima se transponuje *acquis* o životnoj sredini & inkorporiraju obaveze iz Arhuske konvencije)
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (kojim se ne transponuje *acquis* o životnoj sredini, ni Arhuska konvencija, već inkorporiraju obaveze međunarodnopravnih instrumenata o ljudskim pravima – *compliance* BiH)

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE 4

Karakteristike odredbi o dostupnosti informacija u propisima o životnoj sredini (Inicijalna zapažanja)

- Direktiva 2003/4/EC nije transponovana
- Različit pristup uređivanju od zakona do zakona
- Otvoreno pitanje jedinstvenog uređenja u pravnom sistemu (u okviru sistema propisa o životnoj sredini, i u drugim delovima pravnog sistema). Povezano sa učešćem u donošenju odluka i pravom na pravnu zaštitu
- Brojne norme kojima se obavezuju nadležni organi na proaktivan pristup
- Jedan broj ovih zakona “oslanja” se na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (umesto da se njima transponuje Direktiva 2003/4/EC)
- Neophodno prilagođavanje opšteg upravnog postupka potrebama upravnih stvari koje se rešavaju po ovim zakonima

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE 5

KARAKTERISITKE ODREDBI O ŽIVOTNOJ SREDINI U ZAKONU O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA (načelna zapažanja)

- Zakonom se ne transponuje Direktiva 2003/4/EC
- Zakonom se ne inkorporiše Arhuska konvencija
- Izvor obaveza su međunarodnopravni instrumenti o ljudskim i građanskim pravima (koji su u suštini i izvor za Arhusku konvenciju, odnosno Direktivu 2003/4/EC)
- Pojmovna različitost (definicija informacije o životnoj sredini; “javnost” & “zainteresovana javnost”)
- Pro-aktivan pristup organa vlasti je potuno van fokusa
- Potpuno odsustvo percepcije o kompleksnosti normi Prvog stuba Arhuske konvencije
- Zakonom je uspostavljen opšti (otvoren) sistem koji dozvoljava da se uporedo uspostavljaju paralelni specijalni sistemi (za sektor životne sredine, na primer)

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE 6

ODNOS IZMEĐU DVA SISTEMA PRAVNIH NORMI O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA

- Ostvarivanje
 - građanskih/ljudskih prava (prava “javnosti da zna”)
 - prava povezanih sa životnom sredinom (u užem smislu)
- Krajnji izvor oba sistema normi (prava i sloboda) je isti a i ciljevi su vrlo bliski, ako ne sasvim isti
- Problem koji postoji je nedostatak usklađenosti i sinergije između dva sistema

II. PRIMENA ARHUSKE KONVENCIJE 7

- Dostupnost informacija o životnoj sredini uređuje se velikim brojem propisa
- Pri uređivanju se ne koristi isti metodološki pristup
- Korišćena terminologija u ključnim detaljima može biti nezadovoljavajuća / pogrešna
- Arhuska konvencija inkorporisana je samo fragmentarno
- Transpozicija Direktive 2003/4/EC tek predstoji
- Dostupnost informacija o životnoj sredini mora se urediti na jedinstven način u celom pravnom sistemu (posebnim zakonom, što bi bilo najbolje – tj. kao u Nemačkoj; ili svakim zakonom o životnoj sredini u potpunosti)
- Dilema o konkurentnosti između dve grupe pravnih normi ne postoji
- Pravila *lex speciali derogat legi generali* & *lex posteriori derogat legi priori* nisu adekvatna za odluku o tome koji zakon ima prioritewt u primeni (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ili neki od zakona o životnoj sredini)
- Trajno i profesionalno zadovoljavajuće rešenje treba tražiti u potpunom transponovanju Direktive 2003/4/EC i inkorporiranju svih zahteva Arhuske konvencije u pravne sisteme u BiH (jednim ili više posebnih zakona)

III. ANALIZA SLUČAJA UČEŠĆE NVO U POSTUPKU DONOŠENJA ODLUKE O STUDIJI O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

UČEŠĆE JAVNOSTI U POSTUPCIMA DONOŠENJA ODLUKA O PITANJIMA ŽIVOTNE SREDINE

- EIA
- SEA
- IPPC
- SEVESO III
- Zaštićena područja

SPECIFIČNA PRAVA JAVNOSTI I ZAJNTERESOVANE JAVNOSTI

PRAVA NVO