

Najbolji model sudjelovanja javnosti u donošenju planova upravljanja slivovima rijeka

Uspješno sudjelovanje javnosti u
upravljanju slivom rijeke Save



Projekt financira
Europska unija

Projekt "Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save" provode:



Najbolji model sudjelovanja javnosti u donošenju planova upravljanja slivovima rijeka

Ovaj je priručnik nastao u sklopu projekta *Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save*, koji provode organizacije Zelena akcija, Zagreb i Centar za razvoj i podršku, Tuzla u suradnji s partnerskim organizacijama – Zeleni san, Vinkovci i Ekološka koalicija unskog sliva (EKUS), Prijedor/Bihać. Financijska sredstva za provedbu projekta osigurana su kroz IPA program prekogranične suradnje Hrvatska – Bosna i Hercegovina.

Cilj projekta je dostići dobar status voda u slivu rijeke Save, u skladu s EU Okvirnom direktivom o vodama, uz sudjelovanje javnosti u procesu donošenja odluka u pitanjima zaštite i upravljanja vodama, u pograničnom području Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Okvirna direktiva o vodama (u daljnjem tekstu Direktiva ili ODV) je ključni dokument u upravljanju vodama u Europskoj uniji koji uspostavlja pravni okvir zaštite i poboljšanja statusa svih vodenih ekosustava i osigurava dugoročno održivo upravljanje vodnim resursima. Direktiva se provodi kroz planove upravljanja slivnim područjima koji su u Hrvatskoj u finalnoj fazi izrade, dok BiH njihova izrada tek predstoji. Za sliv rijeke Save nedavno je izrađen međunarodni nacrt plana upravljanja koji pokriva cijeli tok Save kroz svih pet zemalja¹.

Kako čl. 14. Direktive predviđa aktivno sudjelovanje svih zainteresiranih strana, uključujući i javnost, u procesima upravljanja vodnim resursima, ovim projektom želimo potaknuti i doseći zadovoljavajuću razinu sudjelovanja zainteresirane javnosti u donošenju i provedbi Plana upravljanja slivom rijeke Save. Ista razina sudjelovanja se može primijeniti i za bilo koji drugi plan, program ili projekt za koji je potrebno sudjelovanje šire javnosti.

Obzirom da samo informirana i obrazovana javnost može kao ravnopravan partner aktivno sudjelovati u stvaranju i provedbi međunarodnog plana upravljanja slivom rijeke Save, specifične aktivnosti projekta bile su vezane uz izvođenje radionica, seminara, medijskih kampanja i izradu edukativnih materijala o različitim aspektima provedbe Okvirne direktive o vodama za dionike u projektnom području.

Implementacija Direktive i Plana upravljanja slivom rijeke Save direktno će utjecati na budući rad mnogih dionika u

vladinom i nevladinom sektoru, poput lokalnih saveza ribiča i ribičkih društava, nevladinih organizacija koje djeluju u području zaštite okoliša, ekoloških grupa u osnovnim i srednjim školama, zaposlenika lokalnih ureda za prostorno planiranje, zaposlenika u industriji ili komunalnoj djelatnosti.

Projekt uključuje sljedeće aktivnosti; identifikaciju i analizu dionika zainteresiranih za upravljanje vodama u projektnom području; petodnevni seminar na temu Okvirne direktive o vodama i sudjelovanja javnosti (u Bihaću); osam prekograničnih edukacijskih i panel radionica za odabране dionike o različitim aspektima provedbe Okvirne direktive o vodama; trodnevni prekogranični seminar o međunarodnom i domaćem okolišnom zakonodavstvu (u Vinkovcima); medijsku kampanju za podizanje svijesti javnosti cijelog projektnog područja (TV dokumentarac, TV i radio jingle); izradu i distribuciju Najboljeg modela za sudjelovanje javnosti u upravljanju vodama prekograničnog karaktera; konzultacijske sastanke s ciljanim skupinama kako bi skupili njihova mišljenja oko nacрта Plana upravljanja slivom rijeke Save; praćenje i komentiranje nacionalnog zakonodavstva u RH i BiH s naglaskom na prekogranične probleme i mogućnosti; izradu 5 priručnika vezanih uz ovu tematiku; izradu i distribuciju domaćim i međunarodnim donosiocima odluka Mišljenja o kvaliteti učešća javnosti u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini u izradi prvog zajedničkog plana upravljanja slivom rijeke Save.



Slika 1: Konzultativni sastanak Brčko, rasprava o Nacrtu Plana upravljanja slivom rijeke Save

¹ Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Republika Srbija i Crna Gora

UVOD

Mnogi su priručnici napisani o pravilima kako najučinkovitije uključiti javnost u donošenje odluka u pitanjima okoliša. Svrha ovog priručnika te preporuka čitatelju (bilo pripadnicima javnosti, bilo tijelima javne vlasti), jest da se ne kopiraju primjeri ili preporuke iz ovog priručnika, već da se izvuče najbolje iz njih.

Što je to sudjelovanje javnosti?

Sudjelovanje javnosti (građana) je bilo koji proces putem kojeg građani utječu na javne odluke koje se tiču njihova života i života drugih građana. Sudjelovanje može biti aktivno – interakcija s izabranim dužnosnicima ili djelatnicima ili pasivno – odlazak na javne sastanke radi dobivanja informacija.

Upravljanje vodama je prilično kompliciran proces koji zahtijeva veliku količinu stručnog planiranja, ali i komponentu opsežnog sudjelovanja javnosti tijekom planiranja. Planiranje se može tumačiti na više načina.

Uska interpretacija, koja se srećom koristi sve manje i manje, ograničava proces planiranja na tehničke komponente, te ga percipira kao zadatak samo za inženjere i stručnjake. Suprotna interpretacija je široko tumačenje koje sudjelovanje javnosti smatra dijelom procesa planiranja. Brojni su razlozi zašto je sudjelovanje javnosti potrebno i razumno u takvim procesima, iako se u nastavku dotičemo samo dva.

Prije svega, više je igrača u ovoj igri, te svaki od njih nema jednaku ulogu u cijelom procesu. Postoje formalni donositelji odluka, koji nisu identični stručnjacima i analitičarima temeljne situacije, a jedni i drugi se razlikuju od ljudi koji jesu ili će biti pogođeni odlukama plana. Donositelji odluka imaju institucionalnu moć i odgovornost za odabir i implementaciju rješenja za određeni problem. Analitičar je osoba / grupa koja pomaže i upućuje donositelje odluka u analize, predstavljajući im vlastite stavove, kao i stavove drugih zainteresiranih skupina. »Pogođeni« ljudi su svi oni koji će biti pod utjecajem posljedica rješenja usvojenih i provedenih odluka. Postoje navodno velike razlike između znanja, ciljeva i načina razmišljanja onih koji pripremaju odluke i onih koji ih provode². Donosioci odluka imaju malo iskustva u integriranom upravljanju vodnim resursima. Zbog toga, »... javne preferencije moraju biti uključene na izravniji način, dijeleći dio odgovornosti i pokušavajući pronaći kompromisna rješenja koja olakšavaju prihvaćanje³«. Drugo, doneseni zakoni zahtijevaju sudjelovanje javnosti u donošenju odluka, jer je to njihov eksplicitan zahtjev.

² Feás i sur., 2004

³ Feás i sur., 2004

Aktivno sudjelovanje javnosti je od velike važnosti u procesu izrade planova upravljanja vodama. Sudjelovanje javnosti smatra se razumnim procesom, ako i kada pomaže kako bi se donijele bolje odluke. Pozitivno uključivanje javnosti može biti čimbenik koji doprinosi učinkovitoj komunikaciji i razvija povjerenje između uključene javnosti, donositelja odluka i svih ostalih relevantnih dionika. Sadržaj mora biti jasan i nedvosmislen, zadani rokovi moraju biti realni, te moraju omogućavati da se sve strane učinkovito pripreme za postupak. Odredbe Arhuške konvencije su prvi pravno obvezujući dokument namijenjen promicanju participativne demokracije, temeljen na priznavanju prava pojedincu da živi u zdravoj životnoj sredini. Za učinkovitu provedbu Arhuške konvencije potreban je dobar pravni temelj u sektorskim zakonima, što u konačnici omogućuje stvaranje najboljih praksi javnog uključivanja, ne samo kada se radi o pripremi vodnogospodarskih planova, već u svim ekološkim procesima. Današnje okolišne prakse uključuju sve veći broj oblika uključivanja javnosti, jer su nadležni organi sve svjesniji važnosti i širih učinaka odgovornog sudjelovanja javnosti. S ciljem uspostave



Slika 2: Sastanak Savske komisije⁴

održivog razvoja, aktivno se podržava razvoj integracijskih tehnika i alata za razvijanje vještina za sudjelovanje svih dionika, posebice od strane međunarodne zajednice.

CILJEVI I SREDSTVA JAVNOG SUDJELOVANJA U PROCESIMA ODLUČIVANJA

Sudjelovanje javnosti ima tri glavna cilja:

1. Sudjelovanje relevantnih dionika omogućava im da se identificiraju s predviđenim zakonom. To jača legitimnost odluke vlasti, a time i smanjuje protivljenje javnosti donesenom planu ili rješenju. Sudjelovanje javnosti time dovodi do lakše i učinkovitije provedbe plana i bolje usklađenosti s njim.

⁴ Međunarodna komisija za sliv rijeke Save (Savska komisija) je zajedničko tijelo s međunarodnom pravnom sposobnošću potrebnom za obavljanje njenih funkcija, odnosno implementaciju Okvirnog sporazuma. Čine je po dva predstavnika svake Strane potpisnice Okvirnog sporazuma, tj. član i zamjenik člana svake Strane, pri čemu svaka Strana u Savskoj komisiji ima jedan glas. Sjedište Savske komisije je u Zagrebu, Republika Hrvatska.

2. Relevantni dionici i zainteresirane osobe mogu donositeljima odluka dati vrijedne informacije, uključujući i alternativna rješenja. Sudjelovanje javnosti dalje omogućuje vlasti stvoriti jasniju sliku potreba i interesa javnosti. Dakle, s obzirom na veću informiranost, dovodi do bolje odluke.
3. Raspravljajući o interesima javnosti i uzimajući ih u obzir prije donošenja predviđenih radnji, broj pravnih postupaka vezanih za konačni plan ili rješenje može biti smanjen, jer se raspravlja o relevantnim pitanjima koja se tiču predviđenih radnji, te se možda problematične radnje i ukinu prije donošenja plana.



Slika 3: Javna rasprava – Sanski most

Mogući načini sudjelovanja javnosti

Mogući načini sudjelovanja javnosti uključuju informiranje i konzultacije javnosti, kao i pregovaranje s javnošću, od kojih svaki može poprimiti različite oblike.

- Informiranje treba osigurati cijelo vrijeme, čak i ako trenutno ne postoji planiranje postupaka intervencije u okoliš. Dakle, vlasti uvijek moraju posjedovati pravodobne informacije. Informacije se javnosti mogu dostaviti putem tiskanih materijala, kao što su knjižice, brošure ili letci, kao i putem interneta, koji može osigurati vrlo korisne, otvorene i lako dostupne platforme. Drugi načini za pružanje informacija javnosti su (redovite ili jednokratne) radionice i konferencije, koje mogu biti organizirane na nacionalnoj i regionalnoj razini, te mogu obrađivati ili određeni problem (kao što su određeni riječni slivovi) ili određene interese pojedinih skupina (kao što su industrija, domaćinstva itd.) ili imati holistički pristup. Radionice i konferencije, naravno, iziskuju više resursa, ne samo predstavnika vlasti, već i sudionika. Osim pružanja općenitih informacija, vlasti bi trebale nastojati brzo i učinkovito odgovoriti na posebne zahtjeve javnosti, pružajući im sve zatražene informacije na željeni način (primjerci iz novina, digitalnih medija i sl.).
- Savjetovanje je nužan korak za prikupljanje korisnih informacija od javnosti. U ovoj fazi sudjelovanja javnosti bitno je da svi zainteresirani dionici iznesu probleme koje uviđaju u određenim dijelovima plana ili odluke. Kako bi to bilo moguće, vlasti moraju prije provođenja konzultacija obavijestiti javnost o cilju predviđenog plana ili odluke, te drugim relevantnim činjenicama. Oblici konzultacija mogu biti javne rasprave, okrugli stolovi i sl.
- Pregovaranje je obično završni korak sudjelovanja javnosti. U ovoj fazi, sporne točke interesa i potreba javnosti već bi trebale biti jasne donositeljima odluka. Cilj ove faze je pronaći rješenje koje zadovoljava sve zainteresirane, a da se ne izgubi svrha koju je vlast planom ili odlukom htjela postići.
- Dodatno, prije odabira mogućeg načina sudjelovanja javnosti, potrebno je educirati i motivirati javnost na sudjelovanje u donošenju odluka. Dakle, pred-faza samog sudjelovanja javnosti trebala bi biti edukacija javnosti o pravu na informiranje, pravu na sudjelovanje te o mogućim načinima sudjelovanja. Naime, samo pravovremeno animirana i educirana javnost može biti spremna preuzeti aktivnu ulogu u planiranju nekog projekta (plana, programa) kako bi iskoristila svoje pravo na sudjelovanje i iznijela svoje ideje i očekivanja, te se uključila u realizaciju dosljedne i učinkovite provedbe. Isto tako, osim edukacije javnosti, bitno je, posebice u projektima/planovima prekograničnog karaktera, organizirati i zajednička edukativna događanja za različite dionike, a kako bi se mogla razmijeniti iskustva i znanja. Primjerice, tijekom provedbe projekta »**Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save**« organizirano je 10 konzultativnih sastanaka, 8 edukativnih radionica i dva višednevna edukativna seminara u različitim gradovima BiH i RH, a na kojima se raspravljalo o problematici sliva rijeke Save.

Te radionice i sastanci uvelike su doprinijeli uključivanju većeg broja dionika u donošenje plana upravljanja slivom rijeke Save, a partnerstva ostvarena na tim događanjima sasvim sigurno će doprinijeti kvaliteti provedbe samog Plana.

Također, izuzetno je bitno, da se javnost potiče na sudjelovanje u donošenju odluka, osobito u postupcima koji se tiču upravljanja vodama.

Tijekom provedbe projekta »**Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save**«, pokazalo se kako je medijska kampanja o mogućnosti sudjelovanja javnosti u donošenju plana upravljanja slivom rijeke Save potakla građane na aktivno sudjelovanje u donošenju istog, te sigurno i doprinijela njegovoj kvaliteti.



Slika 4: Slavonski Brod, radionica »Primjena Okvirne direktive o vodama u slivu rijeke Save«

ODGOVARAJUĆA PRAVNA I PROCEDURALNA PODRŠKA ZA SUDJELOVANJE JAVNOSTI

Dosadašnja praksa sudjelovanja javnosti u RH i BiH, kao i u nekim zemljama EU pokazuje kako bi bilo poželjno revidirati zakone o vodama koji su trenutno na snazi, tako da se u njih uključi i zahtjev za prikladnim i pravovremenim uključivanjem javnosti. To znači uključivanje zahtjeva za pravovremeno i oprezno identificiranje ključnih javnih dionika u tom procesu, pogodnog načina informiranja, uključenosti koja traje kroz cijeli proces od početka do njegovog završetka (uključujući i praćenje njegove provedbe!), učinkovite konzultacije i adekvatnog korištenja mišljenja i prijedloga sudionika u procesu, i definiranju položaja u zakonskim odredbama. Osim toga, zakonske odredbe također treba nadopuniti neformalnim praksama.

Sljedeće »akcije« su poželjne:

1. Prvo informiranje i rano uključivanje:

Javni angažman i sudjelovanje u procesu donošenja odluka u pitanjima zaštite okoliša, pa tako i u upravljanju vodama, treba poticati u najranijoj fazi. Zatim, sudjelovanje mora biti kontinuirano, kroz cijeli proces donošenja odluka. Javnosti također treba osigurati adekvatne informacije. Smislene primjedbe i sugestije javnosti nadležno tijelo mora uzeti u obzir i uključiti u dokumentaciju u najvećoj mogućoj mjeri. Nadležno tijelo mora osigurati jasna opravdanja u kojoj mjeri i zašto su pojedine sugestije bile ili nisu bile uzete u obzir.

2. Uspostaviti metode sudjelovanja javnosti i informirati o njima:

Istovremeno s pozivom javnosti za sudjelovanje, potrebno je definirati mjere, obrasce i vremenska ograničenja sudjelovanja javnosti, kako bi se proces suradnje unaprijed odredio. Nacrt propisa, stručna podloga, zajedno sa sažetkom za širu javnost trebali bi biti objavljeni npr. na internetu, lokalnoj TV, novinama kako bi se javnost mogla informirati. Iskustva iz prakse pokazuju da takvi postupci rezultiraju većim razumijevanjem propisa od strane javnosti i povećanim sudjelovanjem javnosti. Budući da je primjereno informiranje preduvjet za sudjelovanje javnosti, veće sudjelovanje javnosti se može postići ako nadležna tijela aktivno informiraju javnost, odnosno, obavještavaju sve zainteresirane o početku i tijeku postupka. Također je bitno da se javnost upozna s načinom na koji će rezultati sudjelovanja javnosti utjecati na konačnu odluku.

3. Mogući načini sudjelovanja javnosti:

Javnost obično daje prijedloge i komentare u pisanom obliku, običnom ili elektronskom poštom. Tu je i mogućnost organiziranja javnih rasprava, u kojem vlasti predstavljaju planirana rješenja. Tijekom tih rasprava, sugestije i primjedbe zainteresirane javnosti se prikupljaju, ispituju, a u slučaju prihvatljivosti uzimaju u obzir u daljnjem postupku. Treba naglasiti da metode sudjelovanja javnosti treba definirati na način koji uvažava regionalne okolnosti i omogućuje kvalitetno sudjelovanje javnosti. Nadležna tijela dužna su osigurati zainteresiranoj javnosti besplatan pristup informacijama. Posebnu pozornost odabiru načina sudjelovanja javnosti treba pokloniti u projektima (planovima/programima) prekograničnog karaktera gdje postoji više dionika koji bi trebali biti uključeni i više je specifičnih pitanja koja se mogu pojaviti.

4. Rokovi za reagiranje javnosti:

Potrebno je predvidjeti dovoljno dugo razdoblje za sudjelovanje javnosti u pitanjima okolišnog zakonodavstva. Postavljeni rokovi moraju biti propisani tako da predviđaju i mogućnost produžetka, u slučaju preklapanja s ljetnim mjesecima ili većim praznicima (Nova godina, Praznik rada). Čl. 14. Okvirne direktive o vodama određuje kako je za aktivno sudjelovanje i konzultacije s javnosti u postupku donošenja plana upravljanja riječnim slivovima potrebno predvidjeti razdoblje od najmanje 6 mjeseci.

5. Razmatranje primjedbi i sugestija javnosti:

Zakonodavstvo treba regulirati načine po kojima će se prijedlozi i komentari javnosti evidentirati. Također, donositelji odluka trebaju pokazati predanost da se ovi komentari i sugestije uzmu u obzir. Ovaj dio je pravno najteže postići, međutim, bilo bi od opće koristi jasno definirati kriterije i načine po kojima se prema mišljenjima i komentarima treba odnositi.



Slika 5: Nin – javna rasprava o urbanističkim planovima uređenja stambenih zona Šepurine i Podvornice

6. Priprema proceduralnog plana:

Kako bi premašili pravne norme i povećali stopu uspjeha u procesima pripreme plana, bilo bi korisno za nadležna tijela i donositelje odluka da proceduralnim planom javnost uključe u svaku fazu donošenja odluka ili pripreme akata. Plan treba biti prilagođen svakoj vrsti sudjelovanja javnosti, gdje su postupci, rukovođenje, rokovi i drugi zadaci potrebni za kvalitetu procesa, postavljeni u skladu s gore navedenim. Potreban je minimum formalnosti kako bi se postigao cilj samog proceduralnog plana tj. formalna i sadržajna kvaliteta procesa sudjelovanja javnosti. I na kraju odluka mora uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti.

Kao dodatak gore navedenom, suštinski je važno je da se prije svake intervencije predvidi razina rizika i problem brzine prihvatanja u lokalnoj zajednici. Također proces neformalnog sudjelovanja javnosti mora biti predviđen u procesu pronalaženja rješenja i donošenja zakona. Bilo bi također vrlo poželjno da zakonodavac predviđa mogućnost dodatnog, neformalnog rada s javnošću već na samom početku procesa.

PRIMJERI IZ PRAKSE – DOBRI I LOŠI

Pronaći dobar ili loš primjer sudjelovanja javnosti općenito, a posebice sudjelovanja u integriranom upravljanju vodnim resursima nije lako, ne zato što ih nema, već zato što primjeri gotovo nikad nisu crno-bijeli. Svaki slučaj sudjelovanja javnosti u donošenju odluka ima i dobre i loše karakteristike, pa su to zapravo uglavnom primjeri osrednje prakse. No, imajući to na umu, nadamo se kako će sljedeći primjeri uspjeti ilustrirati pozitivne i negativne pristupe problematici uključivanja javnosti u donošenje odluka.

Primjeri dobre prakse

Prekogranični rezervat biosfere Mura-Drava-Dunav (Hrvatska)

U srpnju 2012.g. UNESCO je proglasio prekogranični rezervat biosfere Mura-Drava-Dunav između Hrvatske i Mađarske. Nominacija za prekogranični rezervat biosfere koordinirana je s hrvatske strane Ministarstvom zaštite okoliša i prirode i Državnim zavodom za zaštitu prirode, te potpomognuta radom domaćih i međunarodnih nevladinih udruga. Aktivnosti vezane uz uspostavu prekograničnog UNESCOvog rezervata biosfere Mura-Drava-Dunav organizirane su, u zajedničkoj suradnji, ministarstva, domaćih i međunarodnih udruga uz suradnju domaćih i međunarodnih stručnjaka, zajedno s predstavnicima javnih ustanova i drugih zainteresiranih građana.

Područje rijeka Mure i Drave pod preventivnom je zaštitom od 2008. g., utemeljenom na stručnoj podlozi koju je izradio Državni zavod za zaštitu prirode. Preduvjet za UNESCO-vu nominaciju je bilo proglašenje Regionalnog parka Mura-Drava kojeg je Republika Hrvatska proglasila u veljači 2011.g. donošenjem Uredbe o proglašenju Regionalnog parka Mura-Drava. Ministarstvo kulture provelo je postupak proglašenja područja Mura-Drava regionalnim parkom, te je javnost sudjelovala u postupku proglašenja zaštićenog područja. Javni uvid su organizirale županije na čijem se teritoriju nalazi park prilikom čega je izložen predloženi akt o proglašenju zaštićenog područja i stručna podloga s kartografskom dokumentacijom. Navedena dokumentacija je bila izložena u prostorijama županija, kao i na internet stranicama županija. U sklopu javnog uvida organizirano je javno izlaganje za građane. Javni uvid je trajao točno u zakonskom minimalnom roku od 30 dana, te je javnost pisanim putem mogla iznijeti svoje primjedbe koje je razmotrilo tada nadležno Ministarstvo kulture. Prilikom postupka proglašenja regionalnog parka došlo je 2010. g. do zastoja u postupku, ali je pod pritiskom javnosti i nevladinih udruga postupak dovršen.



Slika 6: Regionalni park Mura-Drava

Čitavo područje Regionalnog parka Mura-Drava zbog izuzetne vrijednosti za očuvanje biološke raznolikosti uvršteno je i u ekološku mrežu Republike Hrvatske te će u budućnosti postati i dio europske ekološke mreže NATURA 2000 i budućeg biosfernog rezervata Mura-Drava-Dunav koji bi uključio još tri države (Austriju, Sloveniju i Srbiju) i predstavljao prvo zajedničko zaštićeno područje pet država Europe.

Trenutno se radi na integraciji područja u EU Natura 2000 mrežu. Taj proces provode nadležna ministarstva, državna tijela kao i nevladine udruge koje provode projekt sudjelovanja javnosti »Drava – Natura 2000« u kojem sudjeluju predstavnici javnih ustanova, lokalne i regionalne vlasti, predstavnici visokoškolskih ustanova, razvojnih agencija, udruga kao i domaće stanovništvo te predstavnici medija.

Stručno sudjelovanje javnosti u pripremi Plana upravljanja slivom rijeke Save (Slovenija)

U Sloveniji, Institut za vode Republike Slovenije (IzVRS) bio je zadužen za izradu tehničkog izvješća za upravljanje slivom rijeke Save. Između 2007. i 2009. godine, IzVRS proveo je nekoliko konzultacija sa stručnom javnosti koje su uslijedile nakon prvog davanja informacija putem prezentacija, novina, internetskih stranica i informativnih brošura. Ovo aktivno uključivanje izvedeno je organiziranjem javnih rasprava, radionica, razgovora i terenskih posjeta. Glavna svrha procesa konzultacija sa stručnom javnošću bila je dobiti povratne informacije, komentare, podatke i prijedloge za područja rada u području sliva rijeke Save.

Konzultacije započete 2007. godine najprije su utvrdile relevantne dionike, odnosno stručnu javnost. Predstavnici stručne javnosti bili su obaviješteni o tijeku i stanju vodnogospodarskih procesa u Sloveniji. Također, oni su obaviješteni o pripremi stručne tehničke osnove na nacionalnoj razini, gdje su mogli pridonijeti svojim stručnim znanjem. Nakon razmjene prvih informacija i znanja, proces konzultacija nastavljen je određivanjem razine spremnosti stručne javnosti da sudjeluje u daljnjem procesu pripreme tehničkih osnova.

Nadalje, 2007. godine je organizirana prva stručna radionica, te su odrađeni neki sastanci na »terenu«. Stručna radionica je bila podijeljena u tri dijela. Uvodni dio, koji je uglavnom namijenjen upoznavanju stručne javnosti sa stanjem i pripremama stručnih tehničkih baza u planu upravljanja riječnim slivovima (RBMP) i priprema privremenog izvješća o upravljanju vodama. Objavljeni su i troškovi programa učinkovitih mjera i RBMP. Uvod u interaktivni dio završen je prvim zaključcima i rezultatima metodoloških sadržaja za cijelo područje Slovenije, odnosno svih osam riječnih slivova.

U interaktivnom (drugom) dijelu radionice, sudionici su bili podijeljeni u radne grupe kako bi popisali prioritetne probleme i njihove potencijalne uzroke u određenom riječnom

slivu. IzVRS je zatim analizirao i rezultate, a kasnije je neke od dobivenih sadržaja koristio za pripremu stručnog prijedloga za privremeno izvješće o upravljanju vodama. Konzultacije sa stručnom javnosti su završene evaluacijskim upitnikom, koji je uključivao pitanja o sadržaju, obliku i organizaciji stručne radionice.

2008. godine, program cost-benefit mjera pripremljen je kao dio stručno-tehničke osnove. Uključena stručna javnost sudjelovala je u više specifičnih savjetodavnih sastanaka, koji su bili usmjereni na poboljšanje kvalitete stručno-tehničke osnove za pripremu RBMP. Ukupno 161 stručnjak je sudjelovao u tri savjetodavna sastanka. Bili su podijeljeni u različite radne skupine: korištenje vode, aspekt zaštite voda, aspekt upravljanja vodama i vodno gospodarstvo. Cilj ovih savjetodavnih sastanaka bio je formiranje izmijenjenog prijedloga mjera, davanjem ispravaka i dopuna generičkoj listi predloženih mjera, kako bi se uspostavila bolja kvaliteta određenja odabranih vodnih tijela.

Daljnji konzultacijski sastanci, koji se odnose na jako promijenjene vodene cjeline (HMWB)⁵ uslijedili su 2009. godine. Postavljeno je nekoliko ciljeva, te su upitnici o posebnom korištenju voda i mjerama ublažavanja posljedica na jako izmijenjenim vodnim tijelima, poslana stručnoj javnosti. Jedan od glavnih ciljeva bio je upoznati stručnu javnost s procesom planiranja upravljanja vodama i ekološkim ciljevima koje HMWB trebaju postići. Nadalje, organizirana je javna prezentacija procesa planiranja upravljanja vodama i ciljeva upravljanja vodama. U interaktivnom dijelu konzultacija aktivnosti, sudionici su bili podijeljeni u radne grupe kako bi se izradio popis prioriteta problema i njihovih potencijalnih uzroka u određenom slivu rijeke. IzVRS je potom analizirao rezultate radnih grupa, a kasnije su se neki od tih rezultata koristili i za pripremu stručnog prijedloga za privremeno izvješće o upravljanju vodama. Konzultacije sa stručnom javnosti završile su evaluacijskim upitnikom, koji je uključivao pitanja o sadržaju, obliku, te organizaciji stručnih radionica.

Može se zaključiti kako su informiranje i konzultacije s identificiranim zainteresiranim dionicima veoma važni u pripremi planova upravljanja vodama, iako zahtijevaju puno vremena i profesionalnog rada. U ovom za Sloveniju važnom slučaju, konzultacije sa stručnom javnošću su bile presudne za daljnju razradu RBMP, jer su u plan uvršteni značajni rezultati i zaključci svih održanih radionica.

Kroz aktivnu suradnju IzVRS i stručne javnosti rasla je razina znanja, što je pomoglo Ministarstvu okoliša i prostornog planiranja u daljnjem usklađivanju Okvirne direktive o vodama i Zakona o vodama.

⁵ Eng. *heavily modified water bodies* zbog fizičkih promjena uslijed ljudske djelatnosti znatno izmijenila svoj karakter, kako je to utvrdila zemlja članica sukladno odredbama Aneksa 2.

»Flussdialog« (Austrija)

»Flussdialog«⁶ nudi platformu za sudjelovanje javnosti u upravljanju slivovima rijeka. Zabrinuti pojedinci mogu se informirati o rijekama u njihovoj blizini. Prije uspostave planova upravljanja rijekama, pokrajine koje sudjeluju u toj platformi, građanima pružaju on-line upitnike koje mogu ispuniti. Ovi upitnici podrazumijevaju, između ostalog, da donositelji odluka vide kakve su želje i prioritete pojedinaca vezano za određenu rijeku (na primjer da li bi rijeka trebala biti korištena za izgradnju hidroelektrane ili kao površina za rekreaciju). Ti upitnici omogućavaju vlasti da dobije sliku o javnom mišljenju i postupi po njemu.

LIFE-Projekt Gornja Drava (Drau) (Austrija)

Ovaj projekt je usmjeren na vraćanje u prirodno stanje područja gornje Drave. Između 1999. i 2011. godine, poduzeto je više mjera za vraćanje područja gornje Drave u početno prirodno stanje. Dijelovi područja su proglašeni zaštićenim područjima prirode. U realizaciju projekta uključeno je dvanaest općina, a vodile su ga nadležne pokrajinske i savezne vlasti.

Javnost je obaviještena i građani pozvani na sudjelovanje u realizaciji vraćanja Drave u prirodno stanje na razne načine: uspostavljena je internetska stranica⁷ koja pruža opće informacije o kampanji povrata prirode u prijašnje stanje prirode i o pojedinačnim akcijama kampanje, a na njoj je dostupan i konačan izvještaj o uspjehu kampanje. Ključni dionici (poljoprivrednici, ribari, lovci, poljoprivrednici) su identificirani i imali su mogućnost sudjelovati u određenim koracima planiranja. U kampanji se usko surađivalo s medijima, što joj je dalo veliku vidljivost i doprinijelo zainteresiranosti šire javnosti za tu temu. Također, bili su organizirani razni izleti, u kojima su na sudjelovanje pozivane i škole.

Sudjelovanje javnosti u pripremi nacrtu novog Zakona o prostornom uređenju (Estonija)

Ovaj proces je još u tijeku, ali do sada je pokazao nekoliko dobrih značajki. Njegova svrha je stvoriti zakon koji je temeljito raspravljen sa svim relevantnim dionicima i predstavlja najbolje opcije pravnih normi, odabranih kroz taj proces. Pojedine skupine dionika konzultirane su intenzivnije (ministarstva i druga državna tijela, veće nevladine organizacije itd.), kroz niz sastanaka koji traju tijekom cijele 2012. godine (raspored susreta je unaprijed dostavljen javnosti, te su o njemu obaviješteni zainteresirani sudionici), dok će konzultacije sa širom javnosti tek uslijediti. Odabran je jednostavan

i lak pristup informacijama: zasebna internetska stranica izrađena za cijeli proces, u blog formatu koji je lako slijediti⁸. Proces je u potpunosti transparentan: na internetskim stranicama je dostupan nacrt zakona, vremenski plan rasprave, zapisnici s održanih rasprava, mišljenja ministarstava, nevladinih organizacija i drugih zainteresiranih strana i sl.

Planiranje upravljanja riječnim slivovima (Mađarska)

Okvirna direktiva o vodama i Uredba Vlade donesene 2004. godine, obvezale su Vladu i institucije nadležne za upravljanje vodama na izradu Plana upravljanja riječnim slivovima (RBMP) u Mađarskoj, do 22. prosinca 2009. godine. RBMP – koji je primjenjiv za prvo plansko razdoblje (koje traje do 2015. godine) – objavljen je do tog roka, a na kraju i usvojen odlukom Vlade 5. svibnja 2010. i objavljen 21. svibnja 2010. u Službenom listu Mađarske.

Pripremni proces RBMP-a u Mađarskoj slijedio je pristup odozdo prema gore, počevši od identifikacije 1026 površinskih vodnih tijela i 108 podzemnih vodnih tijela, grupirajući ih u 42 podjedinice za planiranje, nadalje ih grupirajući u 4 podsliva (prema najvećim rijekama / jezerima, poput Dunava, Tise, Drave i Balatona), a potom četiri čine dio Sliva rijeke Dunav koji je pod jurisdikcijom Mađarske. Tijekom procesa planiranja, zajedno s pripremama jedinstvenog nacionalnog RBMP, uspio je i proces javnih konzultacija, SEA⁹ je završena, pa tako i međunarodne obveze, tj. obveze spram EU koje se tiču informiranja i koordiniranja. U Mađarskoj je Strategija sudjelovanja javnosti donesena 2006. godine, na temelju Dokumenta s preporukama Europske komisije broj 8 o sudjelovanju javnosti, Strategije o sudjelovanju javnosti u slivu rijeke Dunav i Zaključaka Priručnika o zajedničkom planiranju i usklađivanju sa specifičnim karakteristikama pojedine zemlje.



Slika 7. Rijeka Dunav u Mađarskoj

⁶ Više informacija dostupno na: <http://www.flussdialog.at/>

⁷ Više informacija dostupno na: <http://www.life-drau.at>

⁸ Više informacija dostupno na: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>

⁹ SEA – Strateška procjena utjecaja na okoliš. Više informacija dostupno na: <http://www.mzoip.hr/default.aspx?id=8984>

Osnovano je 12 regionalnih vijeća za upravljanje vodama, 4 vijeća za upravljanje podslivovima i Nacionalno vijeće vodnog gospodarstva, osiguravajući tzv. proces »otvorenog planiranja«. Ovi odbori osiguravaju javnu kontrolu procesa planiranja u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama, osobito tijekom pripreme planova upravljanja riječnim slivovima. Kasnije, na temelju Nacionalne strategije o sudjelovanju javnosti, započinju konzultacije o značajnim pitanjima upravljanja vodama. Konzultacijski dokument bio je dostupan javnosti na internetu u prosincu 2007., a komentari su se zaprimali tijekom prve polovice 2008. godine. Zainteresirani dionici koji su poslali komentare, pozvani su na forum, kako bi se i usmeno konzultirali. Daljnje konzultacije održane su sa sudionicima organiziranih skupova, a prikaz nacionalnog plana za upravljanje slivovima predstavljen je na internetu u prosincu 2008., te je bio dostupan za komentare do kraja siječnja 2009. godine. Na temelju primjedbi, nacrt Nacionalnog programa mjera je pripremljen i objavljen u travnju 2009. i bio otvoren za primjedbe do kraja srpnja 2009. godine. O dokumentima za konzultiranje je tijekom srpnja raspravljano na 42 skupa lokalnih dionika kako bi dovršili pismene konzultacije.

Nadalje, održano je 25 tematskih regionalnih skupova u rujnu 2009., kada je svih 47 nacrt planova upravljanja riječnim slivovima postalo dostupno (42 podjedinice, 4 podsliva, nacionalni plan). Svakom sastanku nazočilo je oko 30–40 zainteresiranih dionika, a upućeno je sveukupno više od 1500 komentara i primjedbi. Na zahtjev udruga, razdoblje za pismene konzultacije, koje je trebalo završiti sredinom rujna 2009. produženo je do studenoga 2009. godine. Komentari su dokumentirani u planovima upravljanja riječnim slivovima, zajedno s odgovorima koje daju izrađivači planova pri završetku izrade plana. Vijeća različitih razina upravljanja vodama sazvana su u periodu od prosinca 2009. do siječnja 2010. kako bi odobrili planove upravljanja slivovima rijeka, a temeljem preporuka tih tijela Vijeće za upravljanje rijekama na nacionalnoj razini, odobrilo je mađarski plan upravljanja riječnim slivovima 18. siječnja 2010. godine. Naša procjena da je taj proces pokazao pozitivne osobine koje je vrijedno slijediti, potkrijepljena je ocjenom Međunarodne komisije za zaštitu rijeke Dunav (ICPDR).

Primjeri loše prakse

Planovi za HE Kaunertal (Austrija)

Austrijski zakoni o vodama pružaju mogućnost pojedincima da predlože plan s ciljem povećanja ukupne kvalitete vode u određenom području (članak 53. Zakona o vodama). Ako predloženi plan promiče javne interese, Federalno ministarstvo okoliša može staviti predloženi plan na snagu i on tada postaje pravomoćan.

Ova mogućnost je nedavno zloupotrijebljena od strane TIWAG (Poduzeće Tirolskih hidroelektrana): TIWAG je predložio plan koji nije unaprijeđivao kvalitetu dotičnih riječnih tokova, ali je pružao temelj za izgradnju hidroelektrana (u vrlo osjetljiva prirodna područja s visokom važnošću zaštite). Federalno ministarstvo okoliša još nije odlučio o tom pitanju. Tu je, međutim, široko javno protivljenje projektima: Nekoliko nevladinih udruga je pokrenulo inicijativu, tražeći da ministarstvo ne dopusti predloženi plan¹⁰, formirane su građanske inicijative, a tu je i formalni zahtjev zastupnika Zelene stranke da se o predloženom planu raspravi u parlamentu.

Federalni ministar okoliša trenutno je pod visokim političkim i javnim pritiskom, i bez obzira na ishod njegove odluke o predloženom planu, nedostatak sudjelovanja javnosti prije izrade plana ne može se nadoknaditi. Akcije poput ovih dovode do katastrofalne pregovaračke klime, a raspoloženje između suprotstavljenih strana (onih koji žele koristiti potencijal vodnih snaga i onih koje žele očuvati prirodnu vrijednost područja) je gore nego prije. Upitno je hoće li bilo koja odluka koju sada donese ministar zadovoljiti obje strane. To pokazuje važnost ranog i transparentnog sudjelovanja javnosti.

Zaštita rijeke Sane (BiH)

Ovaj primjer se odnosi na zaštitu rijeke Sane i lokalnih zajednica koje se nalaze u gornjem toku rijeke Sane te su se izjasnile protiv gradnje hidroelektrana (Koalicija za rijeku Sanu¹¹). Prostorni plan Republike Srpske, koji je usvojila Narodna skupština, je predmetno područje predvidio kao buduće zaštićeno prirodno dobro, ali to još nije provedeno te plan upravljanja Sanom još nije usvojen. Unatoč navedenoj odluci Narodne skupštine, Vlada Republike Srpske RS je donijela odluku o dodijeli koncesije na tom području pritom ne uzimajući u obzir interes zaštite okoline u postupku izbora lokacije i davanja koncesija (Zakon o koncesijama RS, čl. 7.), te protivno prostornom planu RS. 2006. zaključen je ugovor o koncesiji za izgradnju MHE »Medna« između Ministarstva poljoprivrede, energetike i razvoja RS i »Energz MBA« d.o.o. U međuvremenu je usvojen zaključak općine Ribnik i Mrkonjić Grad o protivljenju gradnje minihidroelektrane na rijeci Sani. Zavod za zaštitu kulturno-istorijskog naslijeđa RS usprotivio se gradnji minihidroelektrane. S druge strane Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS donijelo je urbanističku suglasnost izgradnji MHE »Medna« unatoč činjenici da je predmetna lokacija predviđena kao zaštićena zona. 2009. tužbe podnose Općina Ribnik i Ekološki pokret Zelenkovac. Predstavnici Koalicije su uputili dopise Republičkom inspektoratu, ekološkoj, građevinskoj, šumarskoj i vodoprivrednoj inspekciji, kao i općinama Mrkonjić

¹⁰ Više informacija dostupno na: <http://www.fluessevollerleben.at>

¹¹ Sana i Una pripadaju slivu rijeke Save.

Grad i Ribnik, sa zahtjevom sprječavanja nelegalnih radova te sankcioniranje počinioca i vraćanja terena u prvobitno stanje. Koalicija za rijeku Sanu »oborila je« rješenje o odobrenju studije utjecaja na okoliš u upravnom sporu. Nakon toga doneseno je drugo rješenje i po toj osnovi je pokrenut novi upravni spor. Trenutno se čeka presuda Općinskog suda u B. Luci u predmetu koji je pokrenut tužbom Ekološkog pokreta Zelenkovac protiv Rješenja Ministarstva o odobrenju Studije o procjeni utjecaja na okoliš (tužba je predana prije 2 godine i tri mjeseca). Postavlja se pitanje je li bilo moguće odlaganje izvršenja akta na osnovi mogućnosti koje pruža čl. 14. Zakona o u pravnim sporovima RS (sl. glasnik 105/05)¹². U toku je sječa šume na danom području, dok se zahtjevom za odlaganjem radova (koji nije niti uložen) mogla se spriječiti ova štetna posljedica.



Slika 8: Prosvjed na rijeci Sani

BIH je usvojila Arhušku konvenciju te ju je dužna primjenjivati. Postavlja se pitanje da li su državna tijela prilikom davanja koncesije i izdavanja rješenja o urbanističkoj suglasnosti postupila u skladu s Arhuškom konvencijom i Zakonom o zaštiti životne sredine u slučajevima pristupa javnosti relevantnim informacijama te da li je javnost obaviještena na primjeren, pravovremen i učinkovit način u ranoj fazi donošenja odluka po pitanjima životne sredine na način koji je to obvezna učiniti?¹³. Zakon o zaštiti životne sredine

¹² »Tužba, po pravilu, ne spriječava izvršenje upravnog akta protiv koga je podnesena. Po zahtjevu tužioca, organ nadležan za izvršenje odložiti će izvršenje akta, do konačne sudske odluke ako bi izvršenje nanijelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanijela veća nenadoknadiiva šteta protivnoj stranci...«

¹³ Članom 6. stav 2. Konvencije koji glasi: »Zainteresirana javnost će biti obaviještena, bilo putem javnog priopćenja ili ukoliko je moguće pojedinačno, u ranoj fazi postupka donošenja odluka po pitanjima životne sredine, te na adekvatan, blagovremen i efikasan način, između ostalog, o:(a) Predloženoj aktivnosti i zahtjevu o kome će se odlučivati; (b) Prirodi mogućih odluka ili o nacrtu odluke; (c) Organu javne vlasti nadležnom za donošenje odluke;«

RS¹⁴ sadrži poglavlje IX pod nazivom »procjena utjecaja na životnu sredinu« kojim su regulirani postupci organa, pokretača postupka i mogućnosti sudjelovanja javnosti u postupcima. Potrebno je iskoristiti i navedene mogućnosti koje pruža zakon kao što su pravo na informaciju i pravo na sudjelovanje što se može iskoristiti i za pokretanje postupaka pred organima kako bi se akti i radnje kojima se nanosi šteta javnom interesu i/ili životnoj sredini¹⁵ poništili. U trenutnoj praksi u BiH ne postoji slučaj da se zbog razloga pokretanja pitanja sudjelovanja javnosti u postupcima dodjela koncesija ili izdavanja urbanističke suglasnosti predmetni akt poništi, ali činjenica je da se ovakvi postupci nisu ni pokretali. Do sada u BiH nisu usvojeni planovi upravljanja riječnim slivovima te propisi ne sadrže odredbe o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Pitanje je da li studije izvodljivosti o mogućem iskorištavanju hidropotencijala uzimaju prirodne aspekte dovoljno ozbiljno. Trenutno se pripremaju studije o hidropotencijalu vodotoka u BiH, sa konačnom idejom da se privuku investitori koji bi ulagali u hidroelektrane. S obzirom da ne postoji dovoljno iskustva NVO-a iz BiH, te postoji vrlo mali broj stručnjaka koji se bavi okolišnim pravom potrebno je da se nevladine organizacije bolje upoznaju sa pravnim mogućnostima. Potrebno je pripremiti strategiju sudjelovanja u postupcima, ali i strategiju vođenja postupka pravne zaštite. Jedna od mogućnosti jest bolja suradnja sa nedavno otvorenim Aarhus Centrom u Sarajevu, koji upošljava i pravnike te da se ostvari bolja suradnja na dodatnoj obuci NVO-a u segmentu zaštite prava.

Informacije o tome kako je sudjelovanje javnosti promijenilo plan upravljanja vodama (Estonija)

Prema ODV (Aneks VII str. A podtočka 9), Plan upravljanja vodama mora sadržavati sažetak poduzetih mjera javnog informiranja i konzultacija, njihove rezultate i koje su posljedice promjene plana. Ovaj uvjet nije ispunjen niti u jednom od vodnogospodarskih planova za riječne slivove u Estoniji.

Plan upravljanja Zapadnoestonskim riječnim slivom uključuje samo poglavlje broj 22 »Objavljivanje plana upravljanja vodama«, u kojem su sredstva sudjelovanja javnosti samo opisane, ali nema informacija o tome jesu li ili kako su rezultati

¹⁴ Sl. gl. RS 28/07, 41/08 i 29/10

¹⁵ Zakon u članu 10. određuje da »Svaki građanin i organizacija moraju imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a kojim raspolažu organi uprave, uključujući i informacije o opasnim materijama i djelatnostima u njihovim zajednicama, kao i mogućnost učešća u procesu donošenja odluka. Organi koji donose propise i nadležni organi koji se bave pitanjima zaštite životne sredine su dužni poticati razvoj svijesti javnosti, kao i poticati učešće javnosti u postupku donošenja propisa i odlučivanju, omogućavajući dostupnost informacija široj javnosti. Mora se omogućiti sudjelovanje javnosti u upravnom postupku«

sudjelovanja javnosti imali bilo kakav utjecaj na ishod, tj. je li plan promijenjen s obzirom na sudjelovanje javnosti. Postoji samo jedna izjava, koja kaže: »Razumni prijedlozi i mišljenja su uzeti u obzir pri sastavljanju nacrtu plana upravljanja vodama«. To nije dovoljno za ispunjenje zahtjeva Aarhuške konvencije i ODV-a, kao što ne objašnjava kako je sudjelovanje javnosti utjecalo na konačnu odluku.

Razlog za takvu lošu praksu vjerojatno je činjenica da estonski Zakon o vodama nije na vrijeme odredio takav zahtjev za planove upravljanja vodama. Do 17. srpnja 2010., Zakon o vodama samo je zahtijevao postupak sudjelovanja javnosti, ali ne i da učinak ishoda sudjelovanja javnosti mora biti opisan. Ovu zakonsku definiciju eliminirale su izmjene i dopune Zakona o vodama, koje su stupile na snagu 17. srpnja 2010., odnosno nakon što je plan upravljanja riječnim slivom već odobren.

Planovi za poboljšanje plovnosti Dunava (Mađarska)

Unutarnja plovidba je oduvijek bila dio Dunavskog krajolika, ali je njeno puno funkcioniranje – zbog prirodnih karakteristika rijeke Dunav, uvijek bilo problematično. Poboljšanje plovnosti Dunava, kao unutarnjeg plovnog puta, ali i kao prometnog koridora VII unutar programa TEN-T, je prioritet za EU, pa tako i za Mađarsku. Unutar određivanja prioriteta u pogledu razvoja TEN-T, EU je sustav unutarnje plovidbe Dunav-Majna-Rajna stavila na 18. mjesto. Mađarska je dobila sredstva EU za pripremu studije koja podupire projekt poboljšanja plovidbe. Ministarstvo gospodarstva i prometa Mađarske je u razdoblju od 2005.-2007. godine pripremilo studiju pod nazivom »Istraživanja koje podupiru projekt za poboljšanje plovnosti Dunava«. Priprema te studije nije bila popraćena dovoljnim sudjelovanjem javnosti, međutim, čini se da su to početno istraživanje i njegovi rezultati za dugo vremena predodredili konceptualni pristup plovidbi Dunavom. Kasnije, 2009. godine provedeno je istraživanje temeljem SEA procesa koje je rezultiralo Izvješćem o okolišu objavljenom u travnju 2010. godine, koji spominje četiri alternative, na sljedeći način:

- Nulta opcija: prihvaćanjem trenutnih morfoloških oblika, plovidba je moguća samo sa značajnim ograničenjima u prostoru i vremenu (u daljnjem tekstu »pesimistična« opcija)
- Opcija 1: Promet brodova veličine trupa 2,5 m je moguć na plovidbenom putu širine od 180 m
- Opcija 2: Promet brodova veličine trupa 2,5 m je moguć na plovidbenom putu širine 120-180 m, na mjestima gdje je to jedini način prelaska
- Opcija 3: Promet brodova veličine trupa 2,5 m je moguć na mjestima gdje je plovidbeni put širok manje od 180 m (specifična širina koja u slučaju da je širina

je plovidbenog puta 150 m, omogućuje dvosmjerni prijelaz definiran tijekom planiranja, temeljem detaljnih tabličnih procjena o očuvanju okoliša, prirode i pitke vode)

Iako je bilo nekih mogućnosti za sudjelovanja javnosti tijekom izrade SEA, kao što se može vidjeti iz ovog popisa, to nisu prave alternative. Prije bi ih se moglo nazvati manjim varijacijama s neznatno različitim ekološkim posljedicama, od koncepta koji želi Dunav napraviti pogodnijim za plovidbu, uglavnom iskopavanjem i uklanjanjem sedimenta. Alternative su unaprijed određene od strane planera plana plovnog puta i onih koji su pripremali pozadinske studije. Izrađivači SEA imali su slabe namjere da definiraju druge alternative, ili su imali malo želje, s obzirom na činjenicu da je i studije i SEA Dunav izradila ista tvrtka.

Postupke dobivanja ekoloških i vodopravnih dozvola za poboljšanje dijela plovnog puta nadležna vlast je provela 2010. i 2011. Vlast je izdala ekološke dozvole – prema projektnom planu – za šest točaka intervencije i vodopravne dozvole za dvije točke intervencije.

Prema internetskoj stranici posvećenoj projektu, dozvole je Ministarstvo ruralnog razvoja suspendiralo u ožujku 2011. godine. Navedeno ministarstvo u objašnjenju iznosi nekoliko razloga za obustavu postupka izdavanja dozvole, a to su navodni nedostatak cost-benefit procjene, navodno nepostojanje stvarne alternative za razvoj unutarnje plovidbe, te zadnji, ali ne i najmanje važan, navodno nepostojanje alternativa poboljšanja plovnih putova.

Navedeno ministarstvo je kao uvjet za nastavak postupka dobivanja dozvole zatražilo dostavu potpunu novu SEA, koje bi po njihovom mišljenju trebala biti usvojena od strane Vlade, umjesto nadležnog tijela. U lipnju 2011, izrađena je nova SEA, sada s većim sudjelovanjem javnosti nego prije. Nakon predstavljanja Izvješća o okolišu nove SEA-e, Nacionalno vijeće za okoliš, tripartitno savjetodavno tijelo Vlade Republike Mađarske, koje se sastoji od sedam članova iz svake konstitutivne skupine (poslovna, akademska, civilno društvo) odbacilo je formulirano stajalište SEA-e, u nemogućnosti da postigne konsenzus o tom pitanju. Međutim, ovaj slučaj je ponovno podnesen Vijeću, sada sa stajalištem koje su iznijeli pojedini dionici, kako ovaj put Vijeće mora formirati stav, te u slučaju različitih mišljenja, oni mogu biti formulirani kao manja izvješća. Ovaj posljednji razvoj situacije u povijesti ovog predmeta predstavlja loš pristup i lišava Vijeće svojih glavnih karakteristika, u slučaju ako ono izražava stav samo ako postoji konsenzus među predstavnicima triju stupova društva. Ako je Vijeće pod pritiskom da ne djeluje ako nema konsenzusa o tom pitanju, to će biti loš presedan za budućnost i može razdvojiti sustav donošenja odluka od važne institucije sudjelovanja javnosti.

Ista država – potpuno različiti pristupi sudjelovanju javnosti (Njemačka)

Implementacija zahtjeva za sudjelovanje javnosti Okvirne direktive o vodama (ODV) na području Njemačke razlikuje se s obzirom na federalnu strukturu države, te različite razine nadležnosti. Stoga, nije moguće dati jedinstvenu ocjenu sudjelovanja javnosti za Njemačku kao cjelinu, jer se procedure razlikuju ovisno o saveznom državama. U Njemačkoj je moguće prepoznati i primjere dobre i loše prakse.

Ministarstvo okoliša (BMU) je na nacionalnoj razini odgovorno za pitanja vezana za Okvirnu direktivu o vodama, te se na nacionalnoj razini postavlja okvirna politika za upravljanje riječnim slivovima. Glavna nadležnost za provedbu Direktive je na razini Saveznih država, te se na toj razini donose odluke s izravnim učinkom na mjere poduzete u slivovima (potpora programu za promjenu korištenja zemljišta, investicijski programi, identifikacija prioriteta u upravljanju vodama, održavanje voda 1. reda). Kako se većina riječnih slivova nalazi na više od jedne federalne države, za te slučajeve savezne države se organiziraju u »Zajednice riječnih slivova«¹⁶ unutar kojih se koordiniraju aktivnosti ODV-a, za područje cijelog riječnog sliva.

Što se tiče sudjelovanja javnosti, informiranje javnosti se odvija na svim razinama vlasti, uglavnom putem interneta. Nacionalna razina zajedno sa 16 njemačkih saveznih država, informacije o aktivnostima Okvirne direktive o vodama u cijeloj zemlji pruža na zajedničkoj internetskoj stranici (www.wasserblick.de). Na njemačkom nacionalnom nivou ne događa se daljnje sudjelovanje javnosti jer se na ovoj razini uprave ne donose odluke o upravljanju riječnim slivovima. Minimalni zahtjevi za sudjelovanjem javnosti, formalno sudjelovanje, jednako je u svakoj saveznoj državi, kao što je to regulirano u federalnom Zakonu o vodama (Wasserhaushaltsgesetz – WHG), no provedba aktivnog sudjelovanja svih zainteresiranih strana, u skladu s čl. 14 Direktive, prepuštena je saveznom državama i odvija se uglavnom na razini saveznih država ili nižim upravnim razinama (regionalnoj razini, razini podsliva, općinskoj razini). Zbog toga, ukoliko je isti riječni sliv pod nadležnošću različitih saveznih država, aktivnosti koje uključuju sudjelovanje javnosti, mogu se u mnogome razlikovati.

To možemo vidjeti na primjeru područja sliva rijeke Elbe, gdje su uočljive značajne razlike u postupcima sudjelovanja javnosti, kada se uspoređuju savezne države Brandenburg i Thüringen. U području pružanja informacija Thüringen primjerice, primjenjuje širok spektar alata, pa tako redovito objavljuje informativne dopise s podacima o trenutnom statusu provedbe ODV-a za cijelu saveznu državu, informacije

za javnost i za dionike prikupljene s interneta i karte temeljene na Geografskom informacijskom sustavu GIS. Međutim, u Brandenburg se informiranje javnosti svodi uglavnom na izdavanje letaka i brošura (iako je politika o pristupu informacijama u Brandenburg poboljšana u kasnijim godinama). Prema nekim autorima, početku procesa implementacije, u brandenburškoj upravi, postojalo je određeno oklijevanje vezano za sudjelovanje javnosti, zbog ograničenih financijskih i ljudskih resursa¹⁷. U Thüringenu su vlasti, međutim, vidjele Direktivu kao priliku za poboljšanje svog upravljanja vodama, te kao mogućnost da se uključivanjem javnosti izbjegnu mogući kasniji sukobi s relevantnim zainteresiranim dionicima.

Thüringen se, dakle, može promatrati kao primjer dobre prakse u provedbi zahtjeva ODV-a o sudjelovanju javnosti. Pisani komentari javnosti i promjene koje su u donesenim dokumentima (Program mjera / planovi upravljanja riječnim slivovima) nastale zahvaljujući komentarima javnosti su objavljeni na internetu. Također, objavljuju se razlozi zbog kojih pojedine pisane primjedbe nisu uvrštene u dokument. Na razini federalne države osnovano je ODV vijeće, koje uključuje zainteresirane dionike (potrošači vode, poljoprivredne i ribarske organizacije, skupine za zaštitu okoliša, predstavnici županija i općina itd.) za pitanja o upravljanju vodama od nacionalnog interesa. Vijeće je postavljeno kao savjetodavno tijelo za najviši organ vlasti nadležan za vode. Glavni zadaci su mu pružanje informacija o procesu provedbe članovima vijeća, raspravljanje o ključnim koracima provedbe i rješavanje sukoba. Nadalje, organizirani su regionalni odbori za vode u slivovima »Saale«, »Unstrut / Leine« i »Werra / Main«, sa dodatkom povezivanja regionalnih aktivnosti i raspravljanja o specifičnim problemima i njihovim rješenjima u regijama (Borowski 2004).

Slični odbori i vijeća također su osnovani u drugim saveznom državama. Ti odbori nisu prikladni za uključivanje šire javnosti, ali na višim razinama vlasti čine se kao odgovarajuće rješenje, s obzirom da je teško postići da se svaki pojedinac aktivno uključi kada se radi o tako velikom području. Odbori moraju jamčiti da su svi javni interesi (ekonomski, socijalni, ekološki, itd.) predstavljeni jednako i da nema dominacije određenog zanimanja.

Aktivno sudjelovanje javnosti u pokrajini Thüringen se razlikuje od javnih politika u drugim saveznom državama po dvije zanimljive točke: ideji i provedbi »Pilot-projekata za Okvirne direktive o vodama« i po »riječnim konferencijama«. Država je pokrenula natječaj za ideje za pilot projekte u riječnim slivovima. Ciljevi tih pilot-projekata su testirati zajedničku provedbu interdisciplinarnih i složenih mjera, optimizirati su-

¹⁶ (»Flussgebietsgemeinschaften / FGG«)

¹⁷ Borowski (2004)

radnju između svih relevantnih dionika, te procijeniti angažman svih zainteresiranih strana. Zaprimljeno je preko 90 prijedloga, od kojih su devet izabrani za provedbu. Velik broj podnesenih prijedloga može se promatrati kao uspjeh jer pokazuje visok interes javnosti za pitanja upravljanja vodama. Javnost ne samo da je imala mogućnost sudjelovati u unaprijed određenim procesima donošenja odluka, već je imala priliku da doista aktivno sudjeluju u provedbi ODV-a formulirajući i provodeći vlastite ideje.

Koncept »riječnih konferencija« temelji se na pretpostavci da aktivno i živo sudjelovanje zahtijeva od građana, da se pojedinačno identificiraju s regijom o kojoj se radi. Međutim, većina njemačkih riječnih slivova proteže se preko nekoliko tisuća četvornih kilometara. »Riječne konferencije« odvijaju se na lokalnoj razini u pojedinim gradovima ili općinama, tako da se odnose samo na određena područja rijeke. To ima za cilj uključiti ljude koji su stvarno pogođeni implementacijom donesenih mjera, te uključuju lokalno znanje u procesima donošenja odluka. Uobičajena procedura identificira i procjenjuje mogućnosti i rješenja koja su široko prihvaćena među svim sudionicima. To znači da *pogođene* osobe postaju *uključene* u proces provedbe zahtjeva ODV-a. Dnevni red tipične »riječne konferencije« uključuje: upoznavanje svih sudionika kako bi se uspostavila povjerljiva atmosfera, kratke uvodne prezentacije stručnjaka o važnim temama (npr. stanje lokalnog dijela vodnog područja), rad u malim grupama kako bi se identificirale važne teme, zajednički odabir najvažnijih tema, rasprava o problemima i pronalazak prijedloga rješenja, razjašnjavanje nadležnosti za provedbu odabranih rješenja. U optimalnom slučaju, »riječna konferencija« se ponavlja nekoliko puta, tako da provedba odlučениh mjera ili rješenja može biti revidirana i njihova uspješnost transparentno vrednovana, a može se raspravljati i o novonastalim situacijama.



Slike 9 i 10: Breitung, Diskusija na tzv. »riječnoj konferenciji«

Usvajanje planova upravljanja slivovima rijeka (Rumunjska)

U 2012. jedna nevladina organizacija za zaštitu okoliša provela je istraživanje o donošenju planova upravljanja rijekama u Rumunjskoj. Podnijeli su zahtjeve za informacijama u svih 11 vodnih uprava, Ministarstvu zaštite okoliša i Nacionalnoj upravi voda. Odgovori svih uprava bili su isti, a razlikovali su

se samo po datumima i mjestima sastanaka, imenima tiskovina, imenima normativnih akata kojima su odobreni planovi upravljanja, i sl. U nastavku se iznosi sadržaj tog odgovora tj. opis postupka donošenja planova upravljanja rijekama u Rumunjskoj.

Postupak sudjelovanja javnosti u usvajanju planova upravljanja riječnim slivovima organizirao je Odbor za riječni sliv, a koji je imenovan za svaki riječni sliv. Ukupno ima 11 riječnih slivova, te svaki ima svoju vlastitu upravu, tj. Odbor. Tri godine prije prilagodbe plana upravljanja slivovima rijeka, u prosincu 2006. godine objavljeni su rasporedi i planovi rada za svih 11 riječnih slivova, na internetskoj stranici Uprave za riječne slivove.

Tijekom 2008. uprava svakog sliva organizirala je sastanke sa zainteresiranom javnošću i ciljnim skupinama u četiri glavna područja, koja su identificirana kao najvažniji problemi u upravljanju vodama, a to su: mjere ublažavanja pritiska u poljoprivredi, mjere ublažavanja u intenzivno nastanjenim regijama, djelovanje na ublažavanje pritiska industrije, te djelovanje na ublažavanje pritiska uzrokovanim hidro-morfološkim pritiscima.

U svakom riječnom slivu održana su 4 sastanka, što znači 44 sveukupno. Baze podataka bile su objavljene u nekoliko novina, radijskih stanica i televizijskih postaja. Za te sastanke napravljeni su upitnici i letci.

Na državnoj razini organiziran je poseban sastanak za rijeku Dunav. Plan upravljanja slivom rijeke Dunav objavljen je u prosincu 2008. godine na web stranicama Dobrujske Uprave obalom.

U prosincu 2008. na internetskim stranicama Uprava za riječne slivove objavljeno je 11 planova upravljanja riječnim slivovima, a javnost je mogla komentirati i davati mišljenja sve do studenog 2009. godine. Zatim je u 2009., Uprava svakog riječnog sliva organizirala javne rasprave vezane za planove upravljanja gdje je zainteresirana javnost mogla izraziti mišljenja i prijedloge. Javnost je bila obavještavana putem e-mailova, telefona, pisama, obavijestima na internetskim stranicama, u nacionalnim i lokalnim medijima, itd. Upitnici vezani uz sadržaj planova upravljanja su e-mailom dostavljeni svim važnim korisnicima. I na kraju, Planove upravljanja odobrio je Odbor za riječne slivove 2009. godine i usvojeni su 2011. godine odlukom Vlade.

Što se tiče izvješća primljenog od Nacionalne uprave voda, iz primljene se dokumentacije vidjelo se da javnost gotovo i nije sudjelovala u prethodno opisanim postupcima. Samo su nevladine organizacije surađivale s vlastima, pa je tako npr. WWF, sudjelovao u nekim od planova za 11 riječnih slivova, poput Prut – Bârlad i rijeke Dunav. Svi ostali pozivi i e-mailovi bili su usmjereni drugim javnim ustanovama, a ne

stvarnoj javnosti, te je stoga odaziv javnosti izostao. Rumunjska je vrlo dobar primjer kako realizirati postupak sudjelovanja javnosti, bez uključivanja javnosti, sa sveprisutnim izgovorom da javnost nije zainteresirana za sudjelovanje.

Što se tiče rumunjskog zakonodavstva vezano za sudjelovanja javnosti u području upravljanja vodama, ono je usklađeno s Aarhuškom konvencijom. Međutim, u praksi je ograničeno korištenje e-mailova i osobnih pozivnica na javne rasprave, ili za dostavu komentara o različitim projektima i planovima. Čak i kad bi vlasti propisno obavještavale javnost, javnost ne bi sudjelovala, jer ne postoji tradicija ili kultura uključivanja u proces donošenja odluka, a vlasti nisu pokrenule nikakve obrazovne kampanje kojima bi se javnost potaknulo na sudjelovanje.

Zajednički stav vlasti prema sudjelovanju javnosti u svim područjima je obeshrabrivanje javnost da sudjeluje, ograničavanjem sredstva za sudjelovanje (primjerice gradonačelnik Bukurešta odlučio je dopustiti javnosti da sastanke skupštine prati preko video chat-a iz druge sobe, što je mjera koju je civilno društvo ocijenilo restriktivnom), odnosno javne rasprave su organizirane u malim selima u koja je vrlo teško otići (kao što je bio slučaj za projekt vezan za Dunav, koji za cilj ima poboljšanje uvjeta plovidbe), javnost je obaviještena samo putem lokalnih novina, tako da šira javnost ili nevladine organizacije ne mogu na vrijeme moći saznati za postupak (npr. slučaj širenja eksploatacije lignita, gdje su sve najave bile u novinama čiji je domet nekoliko sela), odbijanje prevođenja dokumentacije na druge jezike (kao što je to bio slučaj s Nacionalnom strategijom energetskog razvitka – Greenpeace je zatražio dokumentaciju na engleskom jeziku, a vlasti su to odbile učiniti), itd.

UMJESTO ZAKLJUČKA – ŠTO JE POTREBNO ZA USPJEŠNO SUDJELOVANJE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA?

Sudjelovanje javnosti u odlučivanju temeljito je regulirano zakonom. Pravila kako uključiti sudjelovanje javnosti u izradu planova upravljanja vodama postoje u zakonodavstvu Europske unije (Okvirna direktiva o vodama), kao i u zakonodavstvima članica EU. Međutim, ta zakonska pravila nisu samo formalna, već bi trebala poslužiti svrsi stvarnog uključivanja javnosti u donošenje odluka, a kako bi se ostvario taj učinak, potrebno je više nego samo slijediti formalne pravne zahtjeve.

Prema iskustvu koje smo stekli kroz ovaj projekt, za uspješno sudjelovanje javnosti, potrebno je sljedeće:

- **Spremnost na uključivanje javnosti u donošenje odluka.** Bez spremnosti na sudjelovanje javnosti i cilja da se uistinu prikupe mišljenja zainteresiranih dionika i njihova uvrštavanja u odluku, kako bi odluka bila bolja, nema uspješnog procesa.
- Jasno definirati koje su **moćnosti i prava sudionika**. U kojoj mjeri oni imaju pravo glasa u ishodu odluke? To bi trebalo biti jasno i donositeljima odluka i samim sudionicima procesa.
- Vrlo je bitno, prije početka samog postupka u kojem je predviđeno sudjelovanje javnosti, **educirati i potaknuti (animirati) javnost** na sudjelovanje u donošenju odluka. Javnost koja je prethodno animirana i educirana može biti spremna preuzeti aktivnu ulogu u planiranju nekog projekta (plana, programa).
- Potrebno je **definirati potencijalne zainteresirane dionike**, tj. saznati tko bi mogao biti zainteresiran za sudjelovanje u procesu.
- Odrediti **kontakt osobu** među zainteresiranim dionicima (npr. načelnik općine, predstavnik lokalne zajednice) – ove osobe su dobar način za komuniciranje informacija dalje prema potencijalnim sudionicima, pa se tako maksimizira broj ljudi koji su uključeni u proces donošenja odluka
- Za unaprijeđenje daljnje komunikacije, korisno je **imati bazu podataka** svih potencijalnih korisnika (ili njihovih kontakt osoba) – posebno je dobro imati mailing listu
- Korisno je imati **odvojene internetske stranice za proces**, gdje će se potencijalni zainteresirani dionici ili registrirati kao zainteresirane osobe, ili dati svoj doprinos u obliku komentara, mišljenja i sl.
- Potrebno je **planirati proces sudjelovanja javnosti** prije početka konzultacija. U ovoj fazi je potrebno definirati: Tko je uključen? Zašto te osobe? Što očekivati od sudionika? Kako je strukturiran proces sudjelovanja javnosti – koji načini komunikacije (internet, novine, pisma, rad u grupama)? Koji su rokovi procesa sudjelovanja javnosti – koje su faze procesa, u kojim fazama javnost može sudjelovati, koji su rokovi za predaju komentara na predloženi plan, itd.
- Uvjeti sudjelovanja moraju biti objavljeni u **ranoj fazi procesa** (u slučaju postojanja posebne internetske stranice za proces, objaviti na toj stranici) te ih se treba pridržavati – to proces čini transparentnim i gradi povjerenje u proces i njegov ishod. Također dopušta sudionicima da se pripreme i tako potiče dobru kvalitetu ishoda. Rano sudjelovanje javnosti je također jedan od načina kako povećati kvalitetu ishoda procesa (iako može odužiti i otežati sam proces)

- **Poželjno je koristiti različite načine komunikacije i imati jasnu poruku.** Važno je znati koji vid komunikacije je prikladan za određenu grupu sudionika, koristiti različita sredstva, s ciljem uključivanja što većeg broja sudionika (npr. internet, e-mail i Facebook za mlađu generaciju, novine i ostale medije za stariju generaciju). Za korisnike interneta, može se kreirati zasebna internetska stranica za cijeli proces (u slučaju dugotrajnog procesa, za velik broj materijala i mnogobrojne sudionike). Stranica treba biti izrađena na način da je informacije lako pronaći. Također, treba pažljivo birati riječi pri sastavljanju poruke koja će se komunicirati javnosti, rječnik treba biti biran ovisno o tome tko su krajnji primatelji poruke – ako su krajnji primatelji profesionalne nevladine organizacije, najvjerojatnije je prikladno prosljediti čitavu informaciju, uključujući tehničke detalje, bez previše pojednostavljivanja. Ako su pak potencijalni primatelji poruke većinom lokalni stanovnici, jezik mora biti što jednostavniji i jasniji (ili ne-tehnički sažetak treba biti priložen materijalima). Uvijek je korisno koristiti ilustrativne materijale (mape, fotografije i dr.), kako bi se omogućilo bolje razumijevanje informacije. Osim interneta i medija, korisne su i žive rasprave kako bi se dobilo najviše od procesa. One bi se trebale održavati u mjestima gdje žive osobe koje će biti pogođene predviđenom odlukom, a kojima se svakodnevno služe (škole, knjižnice, kulturni centri itd.). U slučajevima većih procesa, korisno je zatražiti pomoć komunikacijskih stručnjaka o tome koji su najučinkovitiji načini privlačenja ljudi u proces i kako planirati proces.
- **Potrebno je sastaviti raspored procesa prema potrebama sudionika.** Treba planirati tako da se ostavi dovoljno vremena za sastavljanje komentara! Prema WFD (čl.14(2)), planovi upravljanja vodama trebali bi biti na javnom uvidu bar 6 mjeseci!
- **Vrijeme rasprave** – u slučaju da rasprave ne uključuju samo predstavnike donosioca odluka (lokalnu/regionalnu vlast) već i ostalo stanovništvo, treba ih organizirati u doba dana kada su potonji u mogućnosti sudjelovati (npr. nakon radnog vremena). Nije korisno imati rasprave ili javne prezentacije u ljetnom razdoblju ili u vrijeme državnih praznika, vjerskih blagdana i sl.
- **Potrebno je komunicirati ishod procesa sudjelovanja javnosti.** Kako bi proces bio transparentan, nužne su povratne informacije o tome na koji način je iskorišteno mišljenje javnosti. Informacije o ishodu i utjecaju sudjelovanja javnosti na odluku trebaju biti objavljene, dostavljene zainteresiranim dionicima!



Slika 11: Javna rasprava o prostornom preuređenju grada Samobora

Postoje mnogi dokumenti¹⁸ s preporukama dobrih savjeta kako ostvariti sudjelovanje javnosti u integriranom planiranju korištenja vodnog potencijala, koji su previše opširni da bismo ih ovdje detaljno analizirali, ali neki od tih savjeta su sljedeći:

- Participativne procese graditi na klasičnoj ideji u demokratskoj teoriji: »... da oni koji su pogođeni odlukom trebaju imati pravo glasa u odlukama koje utječu na njihove živote, jer će na taj način oni postati bolji građani«¹⁹
- Prečest je nedostatak znanja i iskustva kod donositelja odluka o sudjelovanju javnosti. Broj sudionika uključenih u procese sudjelovanja javnosti se povećava, što dodatno otežava provođenje tog procesa. To zahtijeva planski i institucionaliziran mehanizam izgradnje kapaciteta koji će omogućiti i predstavnicima javne uprave i predstavnicima javnosti, uključujući izravno pogođene građane da rade zajedno u procesu planiranja. Zajednički rad kroz planiranje, sam po sebi je izgradnja kapaciteta i iskustvo učenja kroz rad²⁰.
- Dobar način za izbjegavanje kasnijih nesporazuma je uspostavljanje mreže za razmjenu informacija i iskustava između profesionalaca i javnosti, što čak može dovesti do izbjegavanja pogrešaka koje su drugi već počinili i ispravili²¹.

¹⁸ Water management: Guidance on public participation and compliance with agreements, 2000; Guidance on Public Participation in Relation to the Water Framework Directive, 2002; Public Participation and the European Water Framework Directive, 2003

¹⁹ Delli Priscoll, 2004.

²⁰ Feás i sur., 2004.

²¹ <http://www.eea.europa.eu/themes/water/water-management/public-participation>



Slika 12. Rijeka Sava

- Rasprava između vlasti i drugih zainteresiranih strana uključenih u upravljanje vodama može otkriti jasnu sliku o odnosu troškova i koristi u upravljanju vodama. To može imati posljedice na odabir prioriteta među alternativnim mjerama koje u konačnici mogu ili potvrditi ciljeve ili voditi k mogućem razmatranju iznimki²².

Sve prethodno navedene preporuke za uspješno sudjelovanje javnosti, primjenjive su na sve postupke sudjelovanja javnosti u donošenju odluka, a ne samo u pitanjima upravljanja vodama. Nadamo se kako će ovaj priručnik poslužiti za unapređenje postupaka sudjelovanja javnosti u RH i BiH, a možda i šire. Želimo napomenuti kako je u naročito osjetljivim slučajevima, osobito onima prekograničnog karaktera, zaista prijeko potrebno izaći iz okvira zadovoljenja minimalnih zakonskih uvjeta za sudjelovanje javnosti. Iako to ponekad može značiti čak i odgodu realizacije nekog projekta (plana, programa), sudjelovanje javnosti treba pažljivo planirati te predvidjeti za isto vremenski period koji omogućava uključenje svih dionika u donošenje zajedničke odluke.

²² <http://www.eea.europa.eu/themes/water/water-management/public-participation>

IMPRESSUM

Ovaj priručnik pripremila je i uredila:

Željka Leljak Gracin, dipl. iur., Zelena akcija, koordinatorica projekta
»Uspješno sudjelovanje javnosti u upravljanju slivom rijeke Save«

U izradi ovog priručnika sudjelovali su:

Catalina Redulescu, dipl. iur., Center for Legal Resources, Rumunjska
Ana Matoz Ravnik, dipl. iur., nezavisni konzultant za pravo okoliša, Slovenija
Fabian Stolpe, dipl. iur., Independent Institute for Environmental Concerns (UfU), Njemačka
Csaba Kiss, dr. sc., Environmental Management and Law Association, Mađarska
Thomas Alge, mr. sc., Okoburo, Austrija
Kärt Vaarmari, dipl. iur., Estonian Environmental Law Centre, Estonija
Lana Ofak, dr. sc., Pravni fakultet u Zagrebu, Hrvatska
Darko Bizjak, dipl. iur., nezavisni konzultant za pravo okoliša, Hrvatska
Dorđe Stefanović, dipl. iur., nezavisni konzultant za pravo okoliša, Bosna i Hercegovina

Izdavač:

Zelena akcija
Frankopanska 1
10000 Zagreb, Hrvatska
Tel / fax: +385 (0)1 4813 096
e-mail: za@zelena-akcija.hr

Naklada: 600 kom

ISBN-10: 953-6214-26-1
ISBN-13: 978-953-6214-26-6
EAN: 9789536214266

Zagreb, listopad 2012.

Grafičko oblikovanje i tisak:

sve5, Zagreb



Zelena akcija

Frankopanska 1
Zagreb, Hrvatska
Tel./fax: +385 1 4813 096

Centar za razvoj i podršku (CRP)

Mihajla i Živka Crnogorčevića
Tuzla, Bosna i Hercegovina
Tel.: +387 35 364 320
Fax: +387 35 364 321

Zeleni san

Ruđera Boškovića 44
Vinkovci, Hrvatska
Tel.: +385 32 33 22 53

Ekološka koalicija unskog sliva (EKUS)

Mehmedalije Maka Dizdara 5
Bihać, Bosna i Hercegovina
Tel./fax: +387 37 220 624



Ova publikacija izrađena je uz pomoć Europske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Zelene akcije i ne predstavlja nužno stajalište Europske unije.



Europsku uniju čini 27 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.