

KAKO OBEZBEDITI DELOTVORNO UČEŠĆE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U DONOŠENJU ZAKONA O ŽIVOTNOJ SREDINI – SLUČAJ ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI PRIRODE

Autor: Goran Sekulić

REZIME

Kompleksnost oblasti zaštite prirode, kao i trenutno stanje prirodnih vrednosti i rastući pritisci na njih, upućuju na neophodnost veoma odgovornog i temeljnog pristupa u organizovanju učešća relevantnih zainteresovanih strana i javnosti u pripremi akata iz ove oblasti. U 2021. godini usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Proces učešća javnosti u izradi ovog zakona je sproveden na neadekvatan i netransparentan način, tako da je za značajan deo zainteresovane javnosti učešće u njemu bilo onemogućeno ili otežano. Takav razvoj situacije je izazvao protest organizacija civilnog društva i slanje zahteva Ministarstvu zaštite životne sredine da se ceo proces konsultacija ponovi. Zahtev je u potpunosti ignorisan, a Zakon je stupio na snagu uz dosta manjkavosti i nejasnoća. Ovo je vrlo ilustrativan primer uobičajene prakse u donošenju zakonskih akata, pa je od velikog značaja da se detaljnije analizira i da iz toga proisteknu preporuke koje će poslužiti unapređenju procesa uključivanja javnosti u očekivanom procesu izrade novog zakona o zaštiti prirode.



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

Beogradska otvorena škola
Bulevar Oslobođenja 177
11000 Beograd
Srbija

tel: 011 3065800

www.bos.rs
bos@bos.rs
www.sdgs4all.rs

ODSUSTVO UČEŠĆA JAVNOSTI I KVALITETNIH ZAKONODAVNIH REŠENJA PRIMENLJIVIH U PRAKSI

Oblast zaštite prirode regulisana je Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonom – Zakonom o zaštiti prirode. Zakon o zaštiti životne sredine je krovni zakon koji uređuje integralni sistem zaštite životne sredine koji obuhvata kako korišćenje tako i zaštitu prirodnih vrednosti. Stoga je neophodno obezbediti transparentan i odgovoran proces izmene ovih zakona ili donošenje novih propisa koji uređuju ove oblasti, uz obavezno učešće javnosti od najranijih faza njihove izrade. Učešće najšire zainteresovane javnosti omogućava pravnu regulaciju vezanu za uređivanje zaštite i očuvanja prirode, biološke, geološke i predeone raznovrsnosti, koja je primenjiva u praksi. Učešće u donošenju novih i izmenama postojećih propisa omogućava zainteresovanim stranama i građanima da utiču na definisanje mera zabrane i ograničenja korišćenja prirodnih resursa, koje posledično imaju direktan uticaj na šumarstvo, poljoprivredu, lov, korišćenje prostora, rudarstvo, energetiku i mnoge druge oblasti.

Zakon o zaštiti prirode je donesen 2009. godine i od tada gotovo nije bitnije menjan, odnosno donesene su samo manje izmene 2010. i 2016. godine. Tokom 2018. godine, u vreme 15. saziva Vlade Republike Srbije, kada je ministar zaštite životne sredine bio Goran Trivan, pokrenuta je procedura izmene i dopune Zakona o zaštiti prirode. Za te potrebe je formirana radna grupa, u čiji su sastav ušle i organizacije civilnog društva. Radna grupa se sastajala nekoliko puta, a fokus rada je bio usmeren na izmenu režima zaštite u zaštićenim područjima kako bi se sprečila izgradnja mini-hidroelektrana. Radna grupa je poslednji put sazvana u februaru 2019. godine. Predlog izmena oko kojeg se radna grupa do tad usaglasila odnosi se na relativno mali broj članova, odnosno na uvođenje zabrane izgradnje mini-hidroelektrana i uvođenje mogućnosti osnivanja saveta korisnika za sve vrste zaštićenih područja.

Tokom 2018. i početkom 2019. godine doneseno je i stupilo je na snagu nekoliko vrlo važnih propisa. Tu se pre svega misli na Zakon o planskom sistemu („Sl. glasnik RS“, br. 30/2018, u daljem tekstu: ZOPS), kojim se želeo uspostaviti efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja procesa donošenja javnih politika. Primena ZOPS omogućena je donošenjem seta podzakonskih akata početkom 2019. godine, među kojima posebno treba izdvojiti Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019, u daljem tekstu: Uredba). Uredbom su bliže uređeni proces i kontrola sprovođenja analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa, uključujući način sprovođenja konsultacija, sadržinu i formu dokumenata javnih politika i propisa, način izveštavanja o rezultatima sprovođenja javnih politika i propisa, analizu i način vrednovanja tih rezultata, kao i oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Negde u isto vreme Vlada Republike Srbije je, na preporuku Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa („Sl. glasnik RS“, br. 8/20, u daljem tekstu: Smernice). Svrha Smernica je bila da uredi i podstaknu uključivanje

različitih zainteresovanih strana u radne grupe koje formiraju organi državne uprave i time obezbede njihovu participaciju u što ranijoj fazi procesa odlučivanja. Tu se pre svega mislilo na organizacije civilnog društva, ali i na druge zainteresovane ciljne grupe. Treba napomenuti da je Vlada još 2014. godine usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka („Sl. glasnik RS“, br. 90/14), kojima se usmerava rad organa državne uprave ka uključivanju organizacija civilnog društva u postupke primene, donošenja i praćenja primene propisa radi obezbeđivanja njihove delotvorne i efikasne primene.

Od februara 2019. pa sve do marta 2021. godine nije bilo nikakvih aktivnosti radne grupe niti su članovi obaveštavani o planovima za dalje usvajanje izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode. U međuvremenu se promenio i saziv Vlade, a ministarka zaštite životne sredine je postala Irena Vujović. Važno je napomenuti da su u ovom periodu, zahvaljujući gorepomenutim propisima, postojali svi uslovi da ovlašćeni predlagač od najranije faze procesa izmene i dopune Zakona obezbedi široke javne konsultacije i omogući zainteresovanim stranama da daju svoj doprinos unapređenju postojećih zakonskih rešenja.

POSTUPAK BEZ DELOTVORNOG UČEŠĆA JAVNOSTI, ZAKON BEZ SUŠTINSKE PRIMENE U PRAKSI: SLUČAJ IZMENA I DOPUNA ZAKONA O ZAŠTITI PRIRODE

Bez ikakvih najava i konsultacija s radnom grupom, u martu 2021. godine Ministarstvo zaštite životne sredine objavljuje javnu raspravu povodom Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Javna rasprava je objavljena na sajtu Ministarstva, ali tako da je bila teško dostupna. Do informacije se moglo doći tek nakon tri koraka, a na naslovnoj strani nije bilo nikakve informacije o javnoj raspravi. Organizacije civilnog društva, od kojih su neke bile uključene u radnu grupu iz 2018. godine, saznale su slučajno i neformalnim putevima da je u toku javna rasprava u vezi s ovim zakonom, i to tek nekih nedelju dana nakon njenog početka. Treba napomenuti da je ovlašćeni predlagač, suprotno odredbama Uredbe, propustio šansu da sprovede postupak javnih konsultacija vezanih za rešenja ponudena u predlogu izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode.

Javna diskusija u vezi s Predlogom zakona o izmenama i dopunama zakazana je za 6. april 2021. godine, ponovo na netransparentan način. Link za raspravu je dostavljen pojedinim organizacijama civilnog društva, i to bez ikakvog objašnjenja (prosleđen je samo link za onlajn diskusiju). Link nije bio javno dostupan na veb-stranici Ministarstva ili nekom drugom mediju, tako da druge zainteresovane strane nisu bile u mogućnosti da učestvuju.

Na onlajn diskusiji je učestvovao manji broj organizacija civilnog društva, kao i nekoliko državnih institucija i javnih preduzeća koja se bave zaštitom prirode. Svi učesnici diskusije su skrenuli pažnju na to da su poziv za diskusiju dobili kasno i bez obrazloženja, kao i da je nejasno zašto poziv nije javno objavljen i podeljen sa širim krugom zainteresovanih strana. Evidentno je da neke od relevantnih institucija nisu bile obaveštene o diskusiji.

Javna diskusija je bila loše pripremljena i predstavnici Ministarstva nisu bili spremni da odgovore na neka pitanja prisutnih. Više puta je naznačeno da je predlog pripreman u veoma kratkom roku i da još nije u konačnoj verziji, odnosno da ga je svakako potrebno još urediti.

Sporno je i to što su se predstavnici Ministarstva pozivali na radnu grupu iz 2018. godine, iako je Predlog koji je predstavljen na javnoj raspravi bio značajno izmenjen u odnosu na onaj na kome je radila radna grupa.

Nedovoljno uključivanje javnosti i zainteresovanih strana odrazilo se i na kvalitet samog predloga. Tokom javne diskusije predstavnici stručnih institucija i organizacija civilnog društva imali su više primedbi na pripremljeni nacrt u pogledu nejasno formulisanih odredbi, pa čak i neusklađenosti s postojećim zakonskim okvirom. Obrazloženje predloženih izmena i dopuna, koje je objavljeno u sklopu javne rasprave, takođe nije bilo precizno i jasno, te se iz njega nije mogla shvatiti suština predloženih izmena.

Treba napomenuti da se veliki deo predloženih izmena odnosio na mehanizam ocene prihvatljivosti. Radi se o kompleksnom postupku koji bi trebalo da se sprovodi u svim planovima, projektima i aktivnostima koje mogu imati uticaja na područja ekološke mreže. Takav postupak ima značajan uticaj na sve delatnosti, pa zahteva temeljne konsultacije sa širim krugom aktera.

Imajući u vidu brojne neregularnosti i netransparentnu javnu raspravu, preko 40 organizacija civilnog društva uputilo je Ministarstvu zaštite životne sredine zahtev za ponavljanje javne rasprave. Ministarstvo ni na koji način nije odgovorilo na ovaj zahtev, a Zakon o izmenama i dopunama je usvojen u julu 2021. godine.

I ŠTA ĆEMO SAD?! PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROCESA IZRADE ZAKONSKIH AKATA U OBLASTI ZAŠTITE PRIRODE

S obzirom na to da se radi o oblasti koja nameće ograničenja korišćenja prostora i resursa u cilju očuvanja javnih dobara i opšte koristi, prilikom izrade zakonskih dokumenata neophodno da se sprovede obimne i detaljne konsultacije sa zainteresovanim stranama i širom javnosti. Cilj takvih konsultacija je povećanje kvaliteta akata, ali i obezbeđivanje podrške za njihovo sprovođenje u budućnosti.

Preporuke za unapređenje konsultacija u procesu izrade zakona su sledeće.

- 1. Rano obaveštavanje javnosti o početku rada na izradi zakonskih akata.** Predlagač akata bi morao pravovremeno i transparentno podeliti informaciju o planovima za izradu akata putem formalnih (veb-stranice, drugi mediji) i neformalnih kanala komunikacije (direktna komunikacija s ključnim zainteresovanim stranama). U tom smislu, neophodno je primeniti odredbe Smernica o uključivanju organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka koje sadrže principe, ali i opracionalizuju načine na koje se zainteresovana javnost može uključiti u procese donošenja odluka od najranijih faza izrade propisa.

- 2. Formiranje radnih grupa na transparentan način.** Predlagač zakona bi morao pravovremeno, odnosno u početnoj fazi pripreme akta, da formira grupu koja se sastoji od predstavnika relevantnih institucija, organizacija i eksperata. Informacija o formiranju radne grupe mora biti javna. Prilikom izbora predstavnika organizacija civilnog društva za učešće u radnim grupama treba se rukovoditi Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa. Tu treba dosledno primeniti odredbe Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa koji uređuju način odabira i učešća predstavnika organizacija civilnog društva u ovim radnim grupama.
- 3. Dosledno organizovanje rada radne grupe i redovno izveštavanje o njemu.** Predlagač zakona mora voditi računa o tome da se radna grupa redovno sastaje, da se informacije unutar radne grupe redovno i transparentno dele, kao i da se obezbedi ravnopravno učešće i mogućnost uticaja na izradu predloga za sve članove radne grupe. Po svaku cenu treba izbeći izmene predloga izvan okvira radne grupe.
- 4. Korišćenje drugih metoda konsultacija u pripremi akata.** Radna grupa bi trebalo da bude minimalni okvir konsultacija, ali je kod izrade novih akata preporučljivo da se organizuju i fokus grupe, okrugli stolovi i druge vrste konsultacija sa specifičnim temama koje će biti obuhvaćene aktom u izradi. U ovoj fazi je neophodno dosledno primeniti odredbe Pravilnika o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata („Sl. glasnik RS“, br. 51/2019), koje definišu moguće metode za sprovođenje procesa javnih konsultacija.
- 5. Saradnja s drugim institucijama i organizacijama prilikom organizovanja konsultacija.** Predlagači zakona su vrlo često ograničeni nedostatkom kapaciteta i resursa za organizovanje konsultacija. U takvim slučajevima, predlagač se može osloniti na pomoć drugih institucija ili organizacija civilnog društva.
- 6. Sprovođenje javnih konsultacija u ranoj fazi izrade akata.** Preporučljivo je da predlagač omogući konsultacije za zainteresovanu javnost u ranoj fazi izrade dokumenta. Tu je neophodno dosledno primenjivati odredbe Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. Primer toga su konsultacije organizovane prilikom izrade predloga Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u novembru 2021. godine.
- 7. Dosledna primena Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade.** Najznačajnija rešenja kojima se reguliše institut javne rasprave predviđena su Zakonom o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – drugi zakon, i 47/2018) i Poslovnikom Vlade („Sl. glasnik RS“, br. 61/2006 (zvanični prečišćeni tekst), 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – drugi propis). Neophodno je dosledno i bez izuzetaka primenjivati u praksi oba propisa prilikom održavanja javnih rasprava za donošenje propisa.

- 8. Pravovremeno informisanje javnosti o otvaranju javne rasprave.** Deljenje informacija o početku javne rasprave za predloge akata mora biti takvo da u kratkom roku stigne do što šireg kruga zainteresovane javnosti. Informacija mora biti javna i dostupna svim zainteresovanim građanima. Ukoliko se koristi veb-stranica Ministarstva, informacija mora biti vidljiva i na početnoj stranici. Predlagači zakona mogu podeliti informaciju i u direktnoj komunikaciji s ključnim institucijama i organizacijama, kao i zatražiti njihovu pomoću u deljenju informacije.
- 9. Informacija o programu javne rasprave mora biti potpuna i jasna.** U najavi javne rasprave predlagač mora pružiti javnosti sve relevantne informacije, uključujući one o sastavu i radu radne grupe, preciznom programu javne rasprave, jasnim objašnjenjima kako se javnost može uključiti, rokovima i načinima dostavljanja komentara.
- 10. Obezbediti dovoljno trajanje javne rasprave.** Trajanje javne rasprave ne bi uvek trebalo svoditi na zakonski minimum, kao što je do sada bila uobičajena praksa. Javne rasprave minimalno traju 20 dana, ali mogu biti i duže. To je pogotovo važno u slučaju akata kojima se bitno menjaju dosadašnje prakse, uvode novi mehanizmi, značajno menjaju odnosi i zahtevi prema drugim sektorima i slično. Takođe, potrebno je izbeći organizovanje javnih rasprava za vreme državnih praznika i tokom letnjih i zimskih godišnjih odmora. Ukoliko se proceni da je zbog određenih objektivnih okolnosti deo zainteresovane javnosti bio sprečen da učestvuje u raspravi, potrebno je produžiti njeno trajanje.
- 11. Obezbediti adekvatne tehničke i stručne kapacitete tokom javnih diskusija i konsultacija.** Predlagač mora da obezbedi nesmetano funkcionisanje javnih diskusija u tehničkom smislu, kao i prisustvo stručnih lica koja mogu pružiti adekvatne odgovore i obrazloženja učesnicima diskusija.
- 12. Izrada potpunog i detaljnog izveštaja o javnoj raspravi.** U ovom dokumentu potrebno je pružiti odgovarajuća obrazloženja i odgovore za sve komentare i pitanja prikupljena tokom javne rasprave. Izveštaj mora biti javno i lako dostupan zainteresovanim stranama.

S obzirom na to da je s više strana iskazana potreba revidiranja zakonskog okvira za zaštitu prirode, Ministarstvo za zaštitu životne sredine bi trebalo što pre da otvori strukturirane konsultacije o izradi novog akta kako bi se obezbedilo dovoljno vremena i uključilo što više zainteresovanih strana. U tom procesu, Ministarstvo bi trebalo da se rukovodi navedenim preporukama, kao i da se otvori za saradnju s drugim institucijama i organizacijama.



ODRŽIVI
RAZVOJ
ZA SVE

Stavovi izneti u tekstu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove vlada Švajcarske i Nemačke, kao ni Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Sprovedeno od strane:



Ova publikacija je proizvedena u okviru Platforme „Održivi razvoj za sve“, koju podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Za više informacija pišite na imejl adresu info@sdgs4all.rs.