

**PRAVNI FAKULTET
UNIVERZITETA UNION U BEOGRADU**



**UČEŠĆE JAVNOSTI U OSTVARIVANJU EKOLOŠKE
PRAVDE U SRBIJI
Doktorska disertacija**

**Kandidatkinja:
Ivana V. Stjelja, MA**

**Mentorka:
prof. dr Aleksandra Čavoški**

Beograd, 2023. godine

**SCHOOL OF LAW
UNION UNIVERSITY IN BELGRADE**



**PUBLIC PARTICIPATION IN ACHIEVING
ENVIRONMENTAL JUSTICE IN SERBIA
Doctoral dissertation**

**Candidate:
Ivana V. Stjelja, MA**

**Mentor:
prof. dr. Aleksandra Čavoški**

Belgrade, 2023.

Podaci o mentorki:

Prof. dr Aleksandra Čavoški,

redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Birminghamu, Birmingham, Velika Britanija i

gostujući profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

Izrazi zahvalnosti

Želim da izrazim posebnu zahvalnost mentorki, prof. dr Aleksandri Čavoški na svim smernicama koje sam dobijala tokom čitavog procesa istraživanja i pisanja, kao i na nesebično izdvojenom vremenu, poverenju i prenetom znanju.

Zahvaljujem se prof. Stevanu Liliću na kontinuiranoj višegodišnjoj podršci mom akademskom razvoju i dr Goranu Bašiću, direktoru Instituta društvenih nauka, na strpljenju, razumevanju i podršci koju mi je pružio tokom pisanja teze. Veliku podršku su mi pružile koleginice iz Instituta društvenih nauka, Nataša, Maja i Nataša, na čemu sam im veoma zahvalna. Takođe, zahvaljujem se kolegama dr Marku Milenkoviću, višem naučnom saradniku, i dr Milici Joković Pantelić, naučnoj saradnici, na savetima koje su mi davali u različitim fazama istraživanja.

Najzad, najveću zahvalnost dugujem svojoj porodici, a posebno mojim roditeljima.

UČEŠĆE JAVNOSTI U OSTVARIVANJU EKOLOŠKE PRAVDE U SRBIJI

SAŽETAK

Predmet ove doktorske disertacije obuhvata teorijski i pravni okvir učešća javnosti u dostizanju ekološke pravde ili, preciznije rečeno, učešće javnosti prilikom donošenja različitih odluka koje su od značaja za životnu sredinu u Srbiji. Predmet istraživanja obuhvata i praksu nadležnih organa, tj. analizu učešća javnosti u praksi prilikom donošenja opštih pravnih akata, akata uprave i odluka sudova od značaja za životnu sredinu.

U prvom poglavlju autorka na sveobuhvatan način analizira pojam ekološke pravde, oslanjajući se na Šlosbergovu teoriju da se ekološka pravda sastoji iz tri elementa - distributivne pravde, procesne pravde i pravde kao društvene prepoznatljivosti. Budući da je učešće javnosti osnovni mehanizam za dostizanje ekološke pravde, u drugom poglavlju, autorka izučava načelo učešća javnosti, njegove elemente, značaj i način na koji je ono utkano u domaće i međunarodno pravo. Glavni cilj ove teze je da se istraži da li javnost može, i u kojoj meri, da ostvaruje pravo na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i pravo da štiti životnu sredinu u Srbiji i na taj način doprinosi ostvarivanju ekološke pravde. Budući da cilj ove disertacije nije samo sagledavanje ekološke pravde u teorijskom i apstraktnom smislu, već pronalaženje odgovora na pitanja koja su važna za ostvarivanje ekološke pravde u praksi, naredna poglavlja posvećena su postupcima koji vode ka ostvarivanju ekološke pravde i učešću javnosti u njima. Shodno tome, treće, četvrto i peto poglavlje posvećeni su analizi učešća javnosti prilikom donošenja zakona, akata uprave i odluka sudova od značaja za životnu sredinu.

Predmet istraživanja zahtevao je korišćenje nekoliko istraživačkih metoda kako bi učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde i učešće javnosti u domaćem normativnom okviru i praksi nadležnih organa bili sveobuhvatno sagledano. Najpre, korišćen je teorijsko-analitički metod, zatim normativno-dogmatski metod prava, odnosno jezičko, gramatičko, logičko, sistematsko i teleološko tumačenje navedenih propisa, kao i uporedno-pravni metod, a u poglavljima u kojima se analizira učešće javnosti u praksi korišćeni su statistički metod, kao i analiza sadržaja prikupljenih dokumenata.

Sprovedena analiza pravnog okvira u Srbiji, kao i analiza njegove primene u praksi nadležnih organa potvrdila je hipotezu ovog istraživanja da je za ostvarivanje ekološke pravde potrebno unaprediti učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i da se uzroci nedelotvornog učešća nalaze u nedostacima pravnog okvira i u nedoslednoj praksi nadležnih organa. Sprovedena analiza ukazala je i na druge uzroke nedelotvornog učešća javnosti, a ukazano je i na moguća unapređenja pravnog okvira i prakse nadležnih organa.

Ključne reči: učešće javnosti, ekološka pravda, zaštita životne sredine, udruženja građana, javnost.

Naučna oblast: Pravo

Uža naučna oblas: Ekološko pravo

PUBLIC PARTICIPATION IN ACHIEVING ENVIRONMENTAL JUSTICE IN SERBIA

SUMMARY

The subject of this doctoral dissertation includes the theoretical and legal framework of public participation in achieving environmental justice or, to be more precise, public participation in environmental decision making in Serbia. The subject also includes the practice of competent authorities, i.e. analysis of public participation in legislative and administrative procedures, and access to justice concerning the environment.

In the first chapter, the author comprehensively analyzes the concept of environmental justice, relying on Schlossberg's theory that environmental justice has three dimensions - distributive justice, procedural justice and justice as a social recognition. Since the public participation is the crucial mechanism for achieving environmental justice, in the 2nd chapter, the author analyzes the principle of public participation, its elements and significance, and the way it is embodied in domestic and international law. Main goal of this dissertation is to examine to what extent the public can exercise right to participate in environmental decision-making and access to justice in Serbia, and thereby to contribute to the achieving of environmental justice. Given that the goal of this dissertation is not only to examine the environmental justice in a theoretical and abstract way, but to find out answers important for the achieving it in practice, the following chapters are dedicated to the environmental justice procedures and public participation in them. Accordingly, the 3rd, 4th and 5th chapter analyze public participation in legislative and administrative procedures and access to justice concerning the environment.

Subject of the research required the use of several research methods. Firstly, the theoretical and analytical method were used, then, the legal, normative-dogmatic method, i.e. the linguistic, grammatical, logical, systematic and teleological interpretation of law, as well as the comparative legal method. In the chapters that analyze the public participation in practice, statistical method and content analysis of the collected documents were used.

Analysis of the legal framework and its application in the practice of competent authorities in Serbia confirmed the hypothesis of this research that in order to achieve environmental justice, it is necessary to improve public participation in environmental decision-making, as well as that

the causes of ineffective participation are found in the shortcomings of the legal framework and in the inconsistent practice of the authorities. The analysis also revealed the other causes of ineffective public participation, and pointed out the possibilities for improving the legal framework and practice of the competent authorities.

Key words: Public Participation, Environmental Justice, Environmental Protection, Civil Society, Public

Scientific field: Law

Specific scientific field: Environmental Law

SADRŽAJ

UVOD – ZNAČAJ TEME, PREDMET, CILJ I METOD ISTRAŽIVANJA	1
I POGLAVLJE: POJAM EKOLOŠKE PRAVDE.....	9
1. NASTANAK, RAZVOJ I UPOTREBA TERMINA "EKOLOŠKA PRAVDA"	9
2. TEORIJSKI POJAM EKOLOŠKE PRAVDE	10
2.1 EKOLOŠKA PRAVDA KAO DISTRIBUTIVNA PRAVDA.....	17
2.2 EKOLOŠKA PRAVDA KAO PROCESNA PRAVDA.....	19
2.3 DRUŠTVENA PREPOZNTLJIVOST KAO ELEMENT EKOLOŠKE PRAVDE	23
3. TUMAČENJE POJMA EKOLOŠKA PRAVDA U PRAKSI RAZLIČITIH JURISDIKCIJA.....	26
3.1 TUMAČENJE POJMA EKOLOŠKA PRAVDA U SAD	26
3.2 TUMAČENJE POJMA EKOLOŠKA PRAVDA U EVROPI	29
3.2.1 Zapadna Evropa	30
3.2.2 Centralna i Istočna Evropa.....	33
3.2.3 Velika Britanija.....	37
4. EKOLOŠKA PRAVDA U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU	38
4.1 EKOLOŠKA PRAVDA KAO DISTRIBUTIVNA PRAVDA U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU	39
4.2 EKOLOŠKA PRAVDA KAO PROCESNA PRAVDA U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU	42
4.2.1 Arhuska konvencija.....	44
4.2.2 Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.....	46
4.2.3 Pravo Evropske unije.....	46
5. ZAKLJUČAK.....	48
II POGLAVLJE: NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI	51
1. POJAM I SADRŽINA (ELEMENTI) NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI	51
2. POJAM JAVNOSTI	54
3. ULOGA I ZNAČAJ NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE	55
4. POLOŽAJ NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI U MEĐUNARODNOM I DOMAĆEM EKOLOŠKOM PRAVU	58
5. ELEMENTI NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI U IZVORIMA MEĐUNARODNOG PRAVA LJUDSKIH PRAVA I MEĐUNARODNOG EKOLOŠKOG PRAVA	62
5.1 NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVNIM AKTIMA UNIVERZALNOG KARAKTERA.....	63
5.1.1 Načelo učešća javnosti u pravnim aktima univerzalnog karaktera iz oblasti ljudskih prava	63
5.1.2 Načelo učešća javnosti u pravnim aktima univerzalnog karaktera iz oblasti ekološkog prava.....	65
5.2 NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVNIM AKTIMA REGIONALNOG KARAKTERA U EVROPI.....	69
5.2.1 Načelo učešća javnosti u ugovorima usvojenim u okviru Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE).....	69
5.2.2 Načelo učešća javnosti u aktima Saveta Evrope.....	70
5.2.3 Načelo učešća javnosti u pravu EU.....	72
6. ZAKLJUČAK.....	75
III POGLAVLJE: UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	78
1. POJAM I ZNAČAJ UČEŠĆA JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE	79
2. MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA	80
2.1 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U AKTIMA UN	80

2.2	UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA I SAVET EVROPE	82
2.3	UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U PRAVU EU	83
3.	UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI	84
3.1	USTAVOM GARANTOVANA PRAVA JAVNOSTI DA UČESTVUJE U ZAKONODAVNOM POSTUPKU	86
3.2	UČEŠĆE JAVNOSTI U PRIPREMI NACRTA ZAKONA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE – RANO UČEŠĆE JAVNOSTI	91
3.2.1	<i>Pravni okvir koji uređuje rano učešće javnosti u pripremi nacrtu zakona</i>	92
(i)	Zakon o državnoj upravi	92
(ii)	Zakon o planskom sistemu Republike Srbije	93
(iii)	Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika	94
(iv)	Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata	96
(v)	Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa	100
3.2.2	<i>Analiza ranog učešće javnosti prilikom pripreme nacrtu zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi - učešće javnosti u radnim grupama</i>	102
3.2.3	<i>Zaključak – rano učešće javnosti u pripremi nacrtu zakona u oblasti zaštite životne sredine</i>	107
3.3	UČEŠĆE JAVNOSTI U JAVNIM RASPRAVAMA PRILIKOM DONOŠENJA ZAKONA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	110
3.3.1	<i>Pravni okvir koji uređuje javne rasprave</i>	111
(i)	Zakon o državnoj upravi	111
(ii)	Poslovnik Vlade	112
(iii)	Zakoni u oblasti životne sredine	114
(iv)	Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa	114
3.3.2	<i>Analiza učešća javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi</i>	116
3.3.3	<i>Zaključak – učešće javnosti u javnim raspravama o nacrtima u oblasti zaštite životne sredine</i> .	131
3.4	PRAVO JAVNOSTI DA BUDE KONSULTOVANA O PREDLOGU ZAKONA	135
3.4.1	<i>Pravni okvir koji uređuje pravo javnosti da bude konsultovana o predlogu zakona</i>	136
3.4.2	<i>Pravo javnosti da bude konsultovana o predlogu zakona u oblasti životne sredine u praksi Narodne skupštine Republike Srbije</i>	141
3.4.2.1	Javna slušanja u praksi Narodne skupštine Republike Srbije	141
3.4.2.2	Kvantitativna analiza donetih zakona iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji	146
3.4.2.3	Donošenje zakona u hitnom postupku	150
3.4.3	<i>Zaključak – učešće javnosti u donošenju zakona u oblasti životne sredine i skupštinska procedura</i>	158
IV	POGLAVLJE: UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	161
1.	POJAM I ZNAČAJ UČEŠĆA JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE	162
2.	MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	166
2.1	UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U AKTIMA UN	167
2.1.2	<i>Učešće javnosti u donošenju odluka u ugovorima usvojenim u okviru Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE)</i>	168
2.1.2.1	Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu - Espoo konvencija (1991)	168
2.1.2.2	Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (2003)	170
2.1.2.3	Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa (1992)	171
2.1.2.4	Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera (1992)	172
2.1.2.5	Arhuska konvencija (1998)	173
2.2	UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U PRAVU EU	178
2.2.1	<i>Učešće javnosti na nivou država članica</i>	178
2.2.2	<i>Učešće javnosti na nivou Unije</i>	181
2.3	UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I SAVET EVROPE	185

3. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI.....	188
3.1 UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU O EKOLOŠKIM UPRAVNIM STVARIMA I OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK ..	189
3.1.1 <i>Analiza prakse</i>	193
3.2 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U SISTEMSKIM ZAKONIMA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE.....	194
3.2.1 <i>Zakon o zaštiti životne sredine</i>	195
3.2.2 <i>Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu</i>	197
3.2.2.1 <i>Analiza prakse</i>	201
3.2.3 <i>Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine</i>	203
3.2.3.1 <i>Analiza prakse</i>	205
3.2.4 <i>Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu</i>	205
3.3 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U ZAKONIMA KOJI UREĐUJU POJEDINE ASPEKTE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	208
3.3.1 <i>Zakon o zaštiti prirode</i>	209
3.3.2 <i>Zakon o vodama</i>	210
3.3.3 <i>Zakon o planiranju i izgradnji</i>	212
3.3.4 <i>Zakon o upravljanju otpadom</i>	214
3.3.5 <i>Zakon o zaštiti vazduha</i>	216
3.3.6 <i>Zakon o hemikalijama</i>	217
3.3.7 <i>Zakon o energetici</i>	219
3.3.8 <i>Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti</i>	220
3.3.9 <i>Zakon o klimatskim promenama</i>	221
3.4 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U PODZAKONSKIM AKTIMA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	222
3.4.1 <i>Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu</i>	223
3.4.2 <i>Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine</i>	223
4. ZAKLJUČAK.....	225
V POGLAVLJE: PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE.....	233
1. POJAM I ZNAČAJ PRISTUPA PRAVOSUĐU ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE.....	234
2. PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U MEĐUNARODNOM PRAVU.....	238
2.1 MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE	238
2.1.1 <i>Arhuska konvencija</i>	239
2.1.2 <i>Pravo Evropske unije</i>	239
2.1.3 <i>Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava</i>	242
2.2 PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U PRAKSI MEĐUNARODNIH SUDOVA	243
2.2.1 <i>Analiza prakse Suda pravde Evropske unije</i>	243
2.2.2 <i>Analiza prakse Evropskog suda za ljudska prava</i>	252
2.3 PRISTUP PRAVOSUĐU U UPRAVNOM SPORU U UPOREDNOM PRAVU	257
2.3.1 <i>Ekstenzivni pristup formulisanju aktivne legitimacije u upravnom sporu</i>	258
2.3.2 <i>Rigidan pristup formulisanju aktivne legitimacije u upravnom sporu</i>	262
2.3.3 <i>Srednji ili fleksibilni pristup formulisanju aktivne legitimacije u upravnom sporu</i>	265
3. PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI	271
3.1 PRISTUP PRAVOSUĐU I UPRAVNI SPOR U SRBIJI	271
3.1.1 <i>Pravni okvir koji uređuje pristup pravosuđu u upravnom sporu</i>	271
3.1.2 <i>Analiza prakse Upravnog suda Srbije</i>	277
3.2 PRISTUP PRAVOSUĐU U PARNIČNIM POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U SRBIJI.....	279
3.2.1 <i>Actio popularis u parničnom postupku</i>	281
(i) <i>Primena člana 156. Zakona o obligacionim odnosima u praksi domaćih sudova</i>	283
(ii) <i>Predlozi za unapređenje delotvornosti actio popularis</i>	285
3.2.2 <i>Parnični postupci protiv učešća javnosti (SLAPP)</i>	289
3.3 PRISTUP PRAVOSUĐU U KRIVIČNIM POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U SRBIJI	292
3.3.1 <i>Pristup pravosuđu u krivičnim postupcima od značaja za životnu sredinu</i>	294
3.3.2 <i>Krivični postupci protiv učešća javnosti</i>	295

4. ZAKLJUČAK.....	297
VI POGLAVLJE: ZAKLJUČAK.....	305
LITERATURA	314
MONOGRAFIJE I UDŽBENICI	314
ČLANCI, PRILOZI U ZBORNICIMA I REFERATI IZLOŽENI NA KONFERENCIJAMA.....	318
PROPISI.....	329
<i>Domaći propisi</i>	329
<i>Nacrti i predlozi propisa i druga dokumenta</i>	332
<i>Međunarodni propisi</i>	333
UN.....	333
EU	336
Savet Evrope	339
Ostali međunarodni propisi	339
<i>Propisi drugih zemalja</i>	339
ISTRAŽIVANJA, PRIRUČNICI, IZVEŠTAJI I PREPORUKE MEĐUNARODNIH I DOMAĆIH ORGANIZACIJA	341
PRAKSA DOMAĆIH I MEĐUNARODNIH SUDOVA	346
PRAKSA ORGANA UPRAVE, KOMISIJA I DRUGIH NESUDSKIH TELA	348
IZVORI SA INTERNETA, BLOGOVI, SAOPŠTENJA I VESTI	349
OSTALI IZVORI.....	352

UČEŠĆE JAVNOSTI U OSTVARIVANJU EKOLOŠKE PRAVDE U SRBIJI

UVOD – ZNAČAJ TEME, PREDMET, CILJ I METOD ISTRAŽIVANJA

Dosledno ostvarivanje ekološke pravde moguće je jedino ukoliko se postupci donošenja odluka koje su od značaja za životnu sredinu sprovode uz delotvorno učešće javnosti. Dakle, učešće javnosti predstavlja osnovni mehanizam za ostvarivanje ekološke pravde. Često se može čuti da se zdrava životna sredina tiče celokupne javnosti, jer, sa jedne strane, zdrava životna sredina svima donosi dobrobit, a sa druge strane uticaj zagađenja životne sredine niko ne može izbeći. Shodno tome, važnost prava na učešće javnosti u okviru ekološkog prava danas je široko prepoznata. Međutim, pitanje u kom obimu međunarodno i domaće pravo i praksa nadležnih organa zaista daju javnosti mogućnost da učestvuje u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i dalje ostaje otvoreno. Uprkos tome što učešće javnosti u formulisanju određenog pravnog akta doprinosi poboljšanju kvaliteta tog akta i njegovoj doslednijoj primeni, u praksi je učešće javnosti u postupcima u kojima se donose odluke od značaja za životnu sredinu često ograničeno ili nedovoljno delotvorno. Iz tog razloga, autorka analizira mogućnosti koje stoje na raspolaganju javnosti da utiče na donošenje odluka o životnoj sredini u Srbiji.

Pravo na učešće javnosti utkano je u međunarodno ekološko pravo. Usvajanjem Deklaracije UN o životnoj sredini i održivom razvoju 1992. godine (u daljem tekstu: Rio deklaracija),¹ po prvi put je ovo pravo, u okviru međunarodnog ekološkog prava, definisano na sveobuhvatan način. Naime, načelo 10 Rio deklaracije utvrđuje da se pravo na učešće javnosti sastoji iz tri elementa: pravo na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, pravo na učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku. Rio deklaracija predstavlja prekretnicu u razvoju prava na učešće javnosti u oblasti zaštite životne sredine, iako spada u "meko pravo", odnosno, nije obavezujućeg karaktera. Svi važni akti međunarodnog ekološkog prava, koji su usvojeni nakon Rio deklaracije sledili su njene ideje, tako da je od tog momenta postalo uobičajeno da se pravo na učešće javnosti u međunarodnom ekološkom pravu posmatra kroz navedena tri elementa.

¹ *Rio Declaration on Environment and Development*, UN doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874, (14 June 1992).

Dakle, ekološku pravdu moguće je dostići samo ukoliko je javnost može da ostvari pravo na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, pravo da učestvuje u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku.² Narednu prekretnicu u razvoju prava na učešće javnosti u oblasti zaštite životne sredine predstavlja donošenje Konvencije o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine 1998. godine u Arhusu (u daljem tekstu: Arhuska konvencija),³ koja jeste pravno obavezujući međunarodni ugovor i koja na detaljan način reguliše sva tri elementa prava na učešće javnosti. Snažan uticaj Arhuske konvencije na razvoj procesnih prava javnosti u okviru ekološkog prava analiziran je u brojim akademskim radovima međunarodnih i domaćih autora i ona se često određuje kao glavni oslonac razvoja "ekološke demokratije" i propisa u okviru nacionalnih zakonodavstava.

Pravo na učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu danas je, za nacionalni kontekst u Srbiji, tema od posebnog značaja, koja dobija sve veći društveni, pravni i politički značaj. Naime, u Srbiji je, u prvoj deceniji XXI veka, ekološko pravo počelo intenzivno da se razvija, a 2004. godine usvojen je skup četiri sistemskih zakona iz ove oblasti. Ipak, aktivnosti građana i ekoloških udruženja su, čak i u tom periodu, i dalje uglavnom prolazile neopaženo. U narednoj deceniji stanje se u određenoj meri promenilo, kada su, u okviru pristupanja Srbije EU različiti međunarodni donatori krenuli intenzivnije da podržavaju aktivnosti ekoloških udruženja građana.⁴ Tako udruženja građana počinju sve više da se bave temom zaštite životne sredine i postupno dovode do situacije da to pitanje postaje sve zastupljenije u društvenom i političkom životu. Sledstveno tome, početak treće decenije XXI veka obeležila je izuzetno velika zainteresovanost građana i njihovih udruženja za ovu oblast. Zapravo, građani i njihova udruženja su pitanje zaštite životne sredine nametnuli kao jednu od glavnih društveno-političkih tema. Ekološki aktivizam u Srbiji "počinje da dobija svoj autohtoni izraz", što se "manifestuje u formi samoniklih ekoloških protesta i inicijativa lokalnog karaktera".⁵ Tako su, na primer, tokom 2021. godine, organizovani mnogobrojni ekološki protesti na kojima je u nekim trenucima učestvovalo i više desetina hiljada ljudi. Protesti su održavani redovno, čak i na dnevnom nivou, širom Srbije. Zahtevi, koji su na protestima isticani, između ostalog, odnosili su se na bolju zaštitu životne sredine, na objavljivanje

² Drenovak-Ivanović, M., 2014, *Pristup pravdi u ekološkim upravnim stvarima*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 17.

³ UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998.

⁴ Petrović, J., 2020, *"Ekologija" na periferiji Evrope: stvaranje ekološkog pokreta u Srbiji*, Beograd, Institut za sociološka istraživanja, Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet, str. 9.

⁵ *Ibid.*

dokumenata koje je Vlada potpisala sa korporacijom Rio Tinto i povezanim pravnim licima, na pitanje neadekvatnog uključivanja javnosti u postupke donošenja odluka i ekoloških tereta koje snosi lokalno stanovništvo.⁶ Pitanje zaštite životne sredine i uloge javnosti u zaštiti životne sredine suštinski postaje jedna od važnijih tema društveno-političkog života u Srbiji.

Glavni cilj ove teze je da se istraži da li javnost može, i u kojoj meri, da ostvaruje pravo na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i pravo da štiti životnu sredinu u Srbiji i na taj način doprinosi ostvarivanju ekološke pravde.

Pored toga, ova teza ima i tri posebna cilja. Prvi je da na sveobuhvatan način istraži teorijski pojam ekološke pravde, odnosno da se svi elementi ekološke pravde sagledaju sa aspekta teorije, domaćeg i međunarodnog prava i prakse nadležnih organa. Drugi posebni cilj istraživanja odnosi se na analizu zakonodavstva i prakse nadležnih organa koji se tiču učešća javnosti u donošenju tri vrste pravnih akata od značaja za životnu sredinu u Srbiji, tj. na učešće javnosti prilikom donošenja zakona, odluka organa uprave i odluka sudova. Treći, i poslednji, posebni cilj predstavlja utvrđivanje uzroka nedelotvornog učešća javnosti u Srbiji i mogućnosti njegovog unapređenja u domenu donošenja odluka od značaja za životnu sredinu, čime se doprinosi ostvarivanju ekološke pravde, a naročito njenog procesnog elementa.

Osnovna pretpostavka na kojoj je zasnovano ovo istraživanje, jeste da je za ostvarivanje ekološke pravde u Srbiji *conditio sine qua non* da učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu bude delotvornije ili, konkretnije rečeno, da je potrebno unaprediti učešće javnosti prilikom donošenja zakona, akata uprave i odluka u sudskim postupcima u oblasti zaštite životne sredine. Druga pretpostavka je da se uzroci nedelotvornog učešća javnosti u Srbiji u ovoj oblasti nalaze u nedostacima normativnog okvira i u nedoslednoj praksi nadležnih organa. Iz tog razloga je u ovom istraživanju osim nacionalnog pravnog okvira i obaveza koje izviru iz međunarodnog prava, analizirana i praksa nadležnih organa prilikom donošenja navedenih pravnih akata. Najzad, autorka polazeći od pretpostavke da se delotvornost učešća javnosti može unaprediti, ukazuje na moguća unapređenja pravnog okvira i prakse nadležnih organa.

Predmet disertacije je pre svega izučavanje teorijskog i pravnog okvira učešća javnosti u dostizanju ekološke pravde ili, preciznije, izučavanje učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. Predmet istraživanja obuhvata i analizu prakse nadležnih organa, tj.

⁶ <https://balkangreenenergynews.com/massive-protests-in-serbia-against-rio-tintos-lithium-mining-ambition-pollution/> (12.01.2022)

analizu učešća javnosti prilikom donošenja opštih pravnih akata, akata uprave i odluka sudova od značaja za životnu sredinu.

Kada je reč o teorijskom okviru ovog istraživanja, u prvom poglavlju, autorka na sveobuhvatan način izučava pojam ekološke pravde oslanjajući se na Šlosbergovu teoriju da se ekološka pravda sastoji iz tri elementa - distributivne pravde, procesne pravde i pravde kao društvene prepoznatljivosti. S obzirom na to da je predmet ove disertacije učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde, naredna poglavlja istraživanja posvećena su načelu učešća javnosti i njegovom sprovođenju u praksi u Srbiji. S tim u vezi, navedeni delovi istraživanja oslanjaju se na Šlosbergovo poimanje ekološke pravde u procesnom smislu. Šlosberg procesnu ekološku pravdu određuje kao široko i autentično učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu i kao sredstvo za dostizanje ostalih elemenata ekološke pravde. Analiza Šlosbergovog poimanja procesne ekološke pravde ukazuje da je za njeno ostvarivanje neophodno da: 1) bude garantovano pravo javnosti da bude informisana o pitanjima od značaja za životnu sredinu; 2) bude garantovano pravo javnosti da učestvuje u postupcima donošenja odluka o životnoj sredini; 3) bude obezbeđena reprezentativnost predstavnika javnosti u navedenim postupcima; 4) bude obezbeđena delotvornosti učešća javnosti, tj. stvarani uticaj javnosti prilikom donošenja odluka i 5) bude obezbeđena zaštita navedenih prava pred nadležnim organima. Dakle, u skladu sa Šlosbergovim poimanjem načelo učešća javnosti i njegovo ostvarivanje u praksi predstavljaju srž ideje ekološke procesne pravde.

Složenost predmeta istraživanja zahtevala je korišćenje nekoliko istraživačkih metoda kako bi učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde i učešće javnosti u domaćem normativnom okviru i praksi nadležnih organa bili sveobuhvatno sagledani. Najpre, tokom izučavanja pojma ekološke pravde i načela učešća javnosti, korišćen je teorijsko-analitički metod. Istraživanje obuhvata analizu domaćih propisa koji pripadaju različitim granama prava: ustavnom pravu, upravnom pravu, krivičnom pravu, građanskom pravu, ekološkom pravu i ljudskim pravima. U procesu analize navedenih propisa, korišćen je normativno-dogmatski metod prava, odnosno jezičko, gramatičko, logičko, sistematsko i teleološko tumačenje navedenih propisa. Takođe, istraživanje obuhvata i analizu relevantnog međunarodnog pravnog okvira.

U trećem i četvrtom poglavlju istraživanja, čiji je predmet učešće javnosti prilikom donošenja zakona od značaja za životnu sredinu, korišćeno je nekoliko istraživačkih metoda. Naime, podaci su prikupljeni sa internet stranice Ministarstva zaštite životne sredine i Narodne skupštine Republike Srbije, a dodatno je nadležnom ministarstvu upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Posle ovog koraka urađena je analiza sadržaja prikupljenih

dokumenata, nakon čega su dobijeni podaci analizirani primenom statističkog metoda. U petom delu, čiji je predmet učešće javnosti prilikom donošenja upravnih akata od značaja za životnu sredinu, korišćeni su normativno-dogmatski i uporedno-pravni metodi prilikom analize domaćih i međunarodnih propisa, kao i analiza sekundarnih podataka o praksi nadležnih organa. Takođe, u šestom delu istraživanja je, osim normativno-dogmatskog metoda, naročito primenjen uporedno-pravni metod radi analize propisa i prakse drugih zemalja koji se odnose na pravo javnosti da svoje pravo na zdravu životnu sredinu štiti u sudskom postupku.

Na osnovu prethodno iznetog, naučna i društvena vrednost istraživanja ogleda se u mogućnosti doprinosa unapređenju učešća javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji i sveobuhvatnoj analizi teorijskog i pravnog okvira, kao i analizi prakse učešća javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu. Dodatno, vrednost ovog istraživanja iskazana je i u razumevanju uzroka nedovoljno delotvornog učešća javnosti u Srbiji, ali i davanju rešenja koja bi doprinela da javnost na koju se određena odluka odnosi ima mogućnost da u njenom donošenju delotvorno učestvuje. Takođe, istraživanje je od značaja za proces pridruživanja Srbije EU, budući da je u decembru 2021. godine otvoren klaster 4 - Zelena agenda i održiva povezanost, čiji je sastavni deo pregovaračko Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.

Disertacija se sastoji iz šest poglavlja. U prvom poglavlju autorka izučava pojam ekološke pravde analizirajući ga iz nekoliko aspekata. Prvi odeljak prvog poglavlja posvećen je samom terminu ekološka pravda, njegovom nastanku i tome kako se upotreba ovog termina razvijala. Drugi odeljak prvog poglavlja odnosi se na je razmatranje teorijskog pojma ekološke pravde, tako što su prikazane različite definicije ekološke pravde koje su formulisali značajni autori iz ove oblasti, a takođe su bili podvrgnuti analizi i elementi ovih definicija. U ovom odeljku primenjena je Šlosbergova ideja da ekološku pravdu čine tri elementa: distributivna pravda, procesna pravda i društvena prepoznatljivost. Autorka, zatim, oslanjajući se na Šlosbergovo poimanje ekološke pravde, svaki od navedena tri elementa ekološke pravde analizira iz ugla najvažnijih opštih teorija pravde i teorija koje se specifično bave ekološkom pravdom. U trećem odeljku prvog poglavlja autorka izučava kako se u praksi različitih jurisdikcija tumači pojam ekološke pravde i njegovi elementi, jednako se oslanjajući na Šlosbergovo poimanje da ekološka pravda ima tri elementa. U ovom odeljku sagledano je kako se elementi ekološke pravde tumače najpre u SAD, a zatim i u evropskim državama. Analiza pojma ekološka pravda u SAD nametnula se kao neophodna, budući da su prve ideje o ekološkoj pravdi nastale i razvijale se upravo u ovoj zemlji. Sa druge strane, imajući u vidu da je predmet ove disertacije

usredsređen na pitanje ostvarivanja ekološke pravde u Srbiji, radi boljeg razumevanja evropskog konteksta i razlika između tumačenja u različitim delovima Evrope, analizirano je tumačenje pojma ekološka pravda u zemljama Zapadne Evrope, zemljama Centralne i Istočne Evrope, kao i u Velikoj Britaniji. U svakoj od navedenih jurisdikcija analizirani su najčešći primeri ekoloških nepravdi koje navode značajne studije o ekološkoj pravdi, sagledane su aktivnosti društvenih pokreta koje su usmerene na ostvarivanje ekološke pravde i, najzad, razmatran je odnos javne politike prema ekološkoj pravdi. Konačno, u četvrtom odeljku prvog poglavlja, razmatra se kako su pojam ekološka pravda i njegovi elementi uključeni u međunarodno ekološko pravo, sa posebnim osvrtom na procesni element ekološke pravde u međunarodnim ugovorima koji važe na tlu Evrope, budući da će to biti od ključnog značaja za naredne delove istraživanja, posvećene učešću javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu u Srbiji. U ovom poglavlju, učinjeno je izvesno odstupanje od Šlosbergovog poimanja ekološke pravde, s obzirom na to da je društvena prepoznatljivost posmatrana u okviru pravde u procesnom smislu. Naime, iako se i u ovom odeljku autorka oslanja na Šlosbergovu teoriju i na njegove definicije elemenata ekološke pravde, ona čini i izvesna odstupanja od Šlosbergove teorije u odnosu na društvenu prepoznatljivost kao element ekološke pravde, ne osporavajući pritom značaj ovog elementa. Prilikom analize elemenata ekološke pravde u međunarodnom ekološkom pravu, autorka prevashodno analizira distributivni i procesni element ekološke pravde, dok društvenu prepoznatljivost sagledava u okviru procesnog elementa. U ovom konkretnom odeljku, društvena prepoznatljivost je posmatrana kao deo procesne pravde, jer su ova dva elementa veoma bliska, odnosno zato što je društvena prepoznatljivost procesne prirode, o čemu će biti više reči u predmetnom odeljku. Takođe, razlog za odstupanje od Šlosbergove podele u ovom odeljku nalazi se i u činjenici da su rasprave o društvenoj prepoznatljivosti prisutnije u teorijskim razmatranjima u okviru nauka, poput političke filozofije, sociologije, antropologije i ekološke politike, nego u raspravama u domenu pravne nauke. Konačno, još jedan razlog za navedeno odstupanje leži u činjenici da su slučajevi ekološke nepravde, do kojih je došlo usled neprepoznavanja interesa i kulturnih specifičnosti određene društvene grupe, najčešće u vezi sa pravima plemenskih zajednica i autohtonih naroda u Australiji i SAD, a da je predmet ove disertacije usredsređen na pitanje ostvarivanja ekološke pravde u Srbiji.

Prvo poglavlje istraživanja, sažetije rečeno, analizira pojam ekološke pravde na sveobuhvatan način. Najpre je prikazan nastanak i istorijski razvoj ideje o ekološkoj pravdi, zatim je dat prikaz teorija važnih za razvoj pojma ekološke pravde. Nakon toga sledi odeljak u kome je

predstavljeno tumačenje pojma ekološka pravda u praksi različitih jurisdikcija, odnosno, prikaz tumačenja pojma ekološke pravde u različitim pravnim, političkim i kulturnim kontekstima. Najzad, poslednji odeljak ovog poglavlja posvećen je analizi ugovora međunarodnog ekološkog prava, koji uključuju neke od elemenata ekološke pravde.

Budući da je učešće javnosti osnovni mehanizam za dostizanje ekološke pravde, a naročito njenog procesnog elementa, u drugom poglavlju, autorka izučava načelo učešća javnosti, njegove elemente, značaj, način na koji je ono utkano u domaće i međunarodno pravo i njegov položaj u međunarodnom ekološkom pravu i međunarodnom pravu ljudskih prava. Drugo, kao i sva naredna poglavlja, posvećeno je načelu učešća javnosti kao osnovnom elementu ekološke pravde u procesnom smislu i kao osnovnom mehanizmu za ostvarivanje ekološke pravde u širem smislu.

S obzirom na to da cilj ove disertacije nije samo sagledavanje ekološke pravde u teorijskom i apstraktnom smislu, već pronalaženje odgovora na pitanja koja su važna za ostvarivanje ekološke pravde u praksi, naredna poglavlja posvećena su ekološkoj pravdi u procesnom smislu, odnosno, postupcima koji vode ka ostvarivanju ekološke pravde i učešću javnosti u njima. Analizirajući učešće javnosti u navedenim postupcima autorka se oslanja na Šlosbergovo poimanje procesne ekološke pravde, koji je definiše kao široko i autentično učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu i kao sredstvo za dostizanje distributivne ekološke pravde i društvene prepoznatljivosti kao elementa ekološke pravde, naglašavajući pritom načelo pravičnosti i ravnopravnosti u postupcima koje vode državni organi.⁷

Naime, od trećeg do petog poglavlja autorka analizira mogućnosti kojima građani i njihova udruženja, odnosno predstavnici javnosti, raspolazu kako bi uticali na donošenje odluka koje ih se tiču i zaštitili pravo na zdravu životnu sredinu u Srbiji. Analizirano je pravo javnosti da učestvuje u donošenju opštih pravnih akata, akata organa uprave i odluka sudova koje su od značaja za životnu sredinu.

Shodno tome, u trećem poglavlju, autorka analizira pravo javnosti da učestvuje u donošenju opštih pravnih akata, tj. zakona i podzakonskih akata koji su od značaja za životnu sredinu. Najpre su analizirani međunarodni izvori prava na učešće javnosti u donošenju zakona, zatim

⁷ Schlosberg, D., 2007, *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*. Oxford, Oxford University Press, pp. 25-26.

domaći propisi koji regulišu ovo pravo i, najzad, učešće javnosti u zakonodavnom postupku prilikom donošenja zakona od značaja za životnu sredinu u praksi domaćih nadležnih organa.

U četvrtom poglavlju podvrgnuto je analizi pravo javnosti da učestvuje u donošenju akata uprave koji su od značaja za životnu sredinu, a u petom poglavlju, autorka razmatra pravo javnosti da pokrene sudski spor, kako bi zaštitila svoje pravo na učešće u donošenju odluka i pravo na zdravu životnu sredinu. Sledstveno tome, treće, četvrto i peto poglavlje bave se ulogom javnosti u donošenju pravnih akata koji su od značaja za životnu sredinu, i to: opštih pravnih akata i pojedinačnih pravnih akata koje donose upravni i sudski organi.

U poslednjem, šestom, poglavlju istaknuta su zaključna razmatranja koja ukazuju na mogućnosti unapređenja domaćeg zakonodavstva i prakse u kontekstu učešća javnosti u ostvarivanju ekološke pravde, odnosno, njenog procesnog elementa.

I POGLAVLJE: POJAM EKOLOŠKE PRAVDE

1. NASTANAK, RAZVOJ I UPOTREBA TERMINA "EKOLOŠKA PRAVDA"

Termin "ekološka pravda" nastao je sedamdesetih godina XX veka u SAD, pod okriljem društvenih nauka, kao što su sociologija i politička filozofija. Sam termin, dakle, nije nastao pod okriljem pravne nauke, te se prvi put u pravnim aktima pojavio dosta kasnije, tek 1994. godine, kada je predsednik SAD doneo Izvršnu uredbu broj 12898.⁸ Ovom uredbom, pojam ekološka pravda formalno je prepoznat, nakon što su brojna istraživanja, izveštaji i publikacije, još s kraja sedamdesetih godina prošlog veka, ukazivali na vezu između izbora lokacija za deponije otpada i demografskog sastava stanovništva u blizini tih lokacija, tačnije boje kože i prihoda stanovništva koje živi u blizini tih lokacija. Uredbom je traženo "da federalne vlasti rade na dostizanju ekološke pravde rešavanjem problema nesrazmernog i štetnog uticaja programa, politika i aktivnosti na manjinske zajednice i zajednice sa niskim prihodima".⁹ Sprovedene studije ukazivale su da stanovništvo sa niskim prihodima i drugačije boje kože u SAD nesrazmerno trpi ekološke rizike ili zagađenja, kao i da se "suočavaju sa više prepreka prilikom pristupa informacijama koje su od značaja za životnu sredinu, učešća u donošenju odluka i traženja pravne zaštite".¹⁰

Od donošenja Uredbe sredinom devedesetih godina rasprava o ekološkoj pravdi u SAD značajno je uznapredovala. Ekološka pravda u SAD se tradicionalno tumači kao ekološka pravda za manjinske grupe i zajednice sa niskim prihodima, ali ovo tradicionalno poimanje proširilo se idejama o učešću javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu.¹¹

U Evropi je tumačenje termina ekološka pravda značajno drugačije. *Ludwig Krämer* ovu razliku u tumačenju ilustrativno objašnjava tako što ističe da "ukoliko bismo pravnika iz Evrope, koji nije upoznat sa raspravama o ekološkoj pravdi u SAD u proteklih nekoliko decenija, pitali kako bi definisao ekološku pravdu, najverovatnije bismo dobili odgovor da se radi o pravednom postupanju prema životnoj sredini i najverovatnije ne bi doveo u vezu manjinske zajednice i stanje životne sredine".¹² Rasprave o ekološkoj pravdi na tlu Evrope uglavnom su u vezi sa

⁸ Presidential Executive Order 12898, *Federal actions to address environmental justice in minority populations and low income populations* (11.02.1994).

⁹ *Ibid*, section 1–101.

¹⁰ Krämer, K., *Environmental justice in the European Court of Justice*, in: Ebbesson, J., Okowa, P., (eds.), 2009, *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 193.

¹¹ *Ibid*, p. 196.

¹² *Ibid*, p. 197.

Arhuskom konvencijom.¹³ Može se primetiti, stoga, da u evropskim državama ekološka pravda nije prepoznata kao pravična raspodela ekoloških vrednosti i rizika, odnosno kao raspodela bez obzira na neko lično svojstvo, kao što su na primer boja kože, nacionalnost ili socio-ekonomski položaj (izuzimajući Veliku Britaniju). Termin "ekološka pravda" je van SAD počeo da se koristi tek početkom XXI veka,¹⁴ a do sada nije korišćen u propisima iz oblasti životne sredine u pravu EU, kao ni u sudskoj praksi Evropskog suda pravde.¹⁵

Prilikom istraživanja ekološke pravde, važno je uzeti u obzir različitosti političkih i kulturnih sistema u kojima se koncept ekološke pravde razvijao u svetu.¹⁶ Iz tog razloga, u delu istraživanja koji sledi, biće sagledan teorijski okvir u kojem se pojam ekološka pravda razvijao, a zatim će se razmatrati kako se u praksi različitih jurisdikcija ovaj pojam tumači. Tačnije, analizirani su primeri ekološke nepravde zabeleženi u praksi, a koji se mogu pronaći u sprovedenim studijama, potom aktivnosti ekoloških pokreta koje su usmerene na ostvarivanje ekološke pravde i odnos javne politike različitih jurisdikcija prema ovom pitanju.

2. TEORIJSKI POJAM EKOLOŠKE PRAVDE

Pojam "ekološka pravda" je u literaturi definisan na različite načine, saglasnost o jednoj definiciji ovog pojma ne postoji, te se, stoga, može zaključiti da je reč o jednom, suštinski, pluralističkom konceptu.¹⁷ Različiti autori definišu ekološku pravdu sagledavanjem njenih različitih elemenata. U ovom odeljku, dat je pregled definicija ekološke pravde koje su izneli autori od izrazitog značaja za ovu oblast i analizirani su elementi ekološke pravde, obuhvaćeni ovim definicijama.

Robert Bullard, koga često nazivaju ocem pojma ekološke pravde, u svojim ranim radovima s početka 1990-ih godina, prvi je pokušao da na sistematičan način definiše ekološku pravdu.¹⁸ U središtu njegove definicije nalazi se veza između rase i izloženosti ekološkim rizicima, što on određuje kao "ekološku nejednakost".¹⁹ Osim razmatranja aspekta koji se odnosi na ekološku jednakost, njegovo poimanje ekološke pravde obuhvata još tri elementa: procesna

¹³ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 49.

¹⁴ Mohai, P., Pellow, D., Roberts, T., 2009, Environmental Justice, *Annual Review of Environment and Resources*, 34:1; p. 420.

¹⁵ Krämer, L., 2009, p. 195.

¹⁶ Holifield, R., Actor-network Theory as a Critical Approach to Environmental Justice, in: Holifield, R., Porter, M., Walker, G., (eds.), 2010, *Spaces of Environmental Justice*, Wiley-Blackwell, p. 40.

¹⁷ Schlosberg, D., 2007, p. 51.

¹⁸ Schlosberg, D., 2007, p. 50.

¹⁹ Bullard, R., 1990, *Dumping in dixie: Race, class, and environmental quality*, Boulder, CO: Westview Press.

jednakost, geografska jednakost i društvena jednakost.²⁰ Procesnu jednakost Bullard određuje kao pravičnu primenu zakona, podrazumevajući pod tim primenu zakona bez diskriminacije, odnosno, jednako pravo svih da ih zakoni štite.²¹ Geografska jednakost upućuje na vezu između naseljenih oblasti u kojima žive pripadnici manjinskih zajednica i udaljenosti od izvora zagađenja,²² odnosno, na pravičnu geografsku raspoređenost ekoloških rizika. Društvena jednakost, prema Bullardu, tiče se pitanja da li i u kojoj meri društveni faktori, poput boje kože ili etničke pripadnosti, utiču na to kakve će odluke, koje su od značaja za životnu sredinu, biti donete.²³

Definicija ekološke pravde, koju je desetak godina kasnije dao *Robert Kuehn*, obuhvata četiri aspekta.²⁴ Prvi aspekt je distributivna pravda koja se odnosi na pravičnu raspodelu ekoloških vrednosti i rizika. Drugi aspekt je procesna pravda i ona je usmerena na učešće javnosti u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu.²⁵ Treći aspekt, kojim *Kuehn* definiše ekološku pravdu, jeste korektivna pravda, koju, u kontekstu ekološke pravde određuje kao pravično kažnjavanje onih koji su povredili zakon iz oblasti životne sredine i kao pravičnu naknadu za pretrpljenu štetu.²⁶ Četvrti aspekt ekološke pravde predstavlja socijalna pravda, koja se odnosi na pravedno društveno uređenje u kojem su zadovoljene osnovne potrebe svih članova društva.²⁷ *Kuehn* tvrdi da socijalna pravda predstavlja dugoročni cilj delovanja pokreta za ekološku pravdu i da ideje o socijalnoj pravdi moraju biti zastupljene prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu.²⁸

Neki autori, kao što je *Ikeme*, usložnjavaju definiciju ekološke pravde i, osim distributivnog i procesnog elementa, razmatraju i preventivnu, retributivnu i korektivnu pravdu kao elemente ekološke pravde.²⁹ Takođe, postoje autori koji ekološku pravdu definišu uzimajući u obzir svega dva elementa. Tako *Alice Kaswan* i *Kristin Shrader-Frechettes* matraju da ekološku pravdu čine, sa jedne strane, distributivna pravda, a sa druge, politička ili participativna pravda.

²⁰ *Ibid.*, p. 116.

²¹ *Ibid.* i Bullard, R., 1996, Environmental Justice: It's More Than Waste Facility Siting, in *Social Science Quarterly*, Vol. 77, p. 493.

²² Bullard, R., 1990, p. 116.

²³ *Ibid.*

²⁴ Kuehn, R., 2000, A Taxonomy of Environmental Justice, in *Environmental Law Reporter*, Vol. 30, Aboriginal Policy Research Consortium International.

²⁵ *Ibid.*, p. 10688.

²⁶ *Ibid.*, p. 10693.

²⁷ *Ibid.*, p. 10698.

²⁸ *Ibid.*, p. 10703.

²⁹ Ikeme, J., 2003, Equity, environmental justice and sustainability: incomplete approaches in climate change politics, in *Global Environmental Change*, Vol. 13, p. 198.

Naime, definicija ekološke pravde koju daje *Alice Kaswan* sadrži dva elementa, distributivnu i političku pravdu. *Kaswan* tvrdi da svi pojedinci i/ili grupe u određenom obimu moraju nositi teret ekoloških problema koji je posledica industrijskog i tehnološkog razvoja, a za dostizanje ekološke pravde smatra da je potrebno pravično raspodeliti navedene terete između pojedinaca i/ili grupa.³⁰ Drugi element ekološke pravde, političku pravdu, ova teoretičarka određuje kao pravičnost postupka u kome se donose odluke, tj. pravično postupanje prema svim grupama prilikom donošenja odluka.³¹

Kristin Shrader-Frechette je stanovišta da ekološku pravdu čine distributivna i participativna pravda i formuliše tzv. princip "*prima facie* političke jednakosti".³² Distributivnu pravdu smatra ključnim elementom i objašnjava je kao "jednaku raspodelu ekoloških i tehnoloških rizika, koja takođe, sa moralnog aspekta, upućuje na pravilnu raspodelu ekoloških vrednosti i tereta između članova zajednice".³³ *Shrader-Frechette*, dalje, tvrdi da je za postojanje ekološke pravde, osim distributivne pravde, potrebno da postoji i participativna pravda, tj. da je potrebno "ukloniti ograničenja koja određeni pojedinci ili grupe mogu nepravredno nametnuti drugima".³⁴ Ona ističe da je "potrebno omogućiti pojedincima i/ili grupama da učestvuju u donošenju odluka na ravnopravan način, odnosno da je potrebno da postoje norme koje garantuju svim ljudima jednake mogućnosti za učešće u odlučivanju i pravo na jednako razmatranje njihovih predloga prilikom odlučivanja".³⁵ *Shrader-Frechette*, dakle, smatra da ekološka nepravda postoji ukoliko distribucija nije srazmerna ili ukoliko pojedinci i/ili grupe nemaju dovoljno mogućnosti da učestvuju u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu.

Specifičnost teorije koju je razvila *Shrader-Frechette*, ogleda se u formulisanju principa "*prima facie* političke jednakosti", koji je u ovoj teoriji primenjen, kako na distributivni, tako i na participativni element ekološke pravde. Kada govorimo o primeni ovog principa na distributivni element, ona tvrdi da je za ostvarivanje pravde potrebno da postoji jednako postupanje, ali da, ipak, u pojedinim slučajevima, i različito postupanje prema određenim pojedincima ili grupama može biti opravdano.³⁶ To znači da ekološka pravda, prema njenom mišljenju, pod određenim uslovima, može postojati, iako se prema "nekima" postupa drugačije.

³⁰ Kaswan, A., 1997, Environmental Justice: Bridging the Gap between Environmental Laws and Justice, in *The American University Law Review*, Vol. 47:221, p. 231.

³¹ Kaswan, A., 1997, pp. 224, 233.

³² Shrader-Frechette, K., 2002, *Environmental Justice, Creating Equality, Reclaiming Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 24.

³³ *Ibid.*, p. 24.

³⁴ *Ibid.*, p. 28.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 27.

Ovaj princip postavlja pretpostavku jednakog postupanja, ali, ukoliko neko tvrdi da je nejednako postupanje u određenom slučaju potrebno, on će morati i da dokaže da je takvo postupanje u konkretnom slučaju opravdano.³⁷ Formulisanje ovog principa ima dva cilja. Prvi je da se doprinese jednakoj distribuciji ekoloških vrednosti i rizika, a drugi da se teret dokazivanja prebaci na one koji tvrde da je nejednaka distribucija opravdana.³⁸ Princip "*prima facie* političke jednakosti", naime, podrazumeva jednako postupanje, ali, u slučaju različitog postupanja, zahteva da onaj koji je različito postupao to obrazloži, odnosno, da snosi teret dokazivanja opravdanosti takvog postupanja.³⁹ Kada govorimo o primeni principa "*prima facie* političke jednakosti" na participativni element ekološke pravde, *Shrader-Frechette* tvrdi da je za ostvarivanje pravde posebno važno da stavovi onih kojih se odluka tiče, sa jedne strane i stavovi eksperata, sa druge strane, imaju jednaku težinu u postupku odlučivanja, odnosno da moraju biti u ravnoteži.⁴⁰

Najzad, od značaja je i stanovište da ekološka pravda ima tri ključna elementa, odnosno, tri aspekta. Ova ideja se nalazi u radovima Dejvida Šlosberga, koji je, pored uobičajenih elemenata, tj. distributivne i procesne pravde, u raspravu o ekološkoj pravdi uveo i ideju o društvenoj prepoznatljivosti.⁴¹

Šlosberg smatra da distributivna pravda podrazumeva pravičnu raspodelu koristi i tereta koji su posledica aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a da se ekološka pravda u procesnom smislu odnosi na to ko bi sve trebalo da bude uključen i koliki uticaj bi trebalo da ima prilikom donošenja odluka o životnoj sredini. Konačno, pravda, kao društvena prepoznatljivost, u vezi je i sa pitanjem čiji su interesi, vrednosti i mišljenja uzeti u obzir prilikom odlučivanja, odnosno, sa pitanjem prepoznavanja društvenih grupa prilikom odlučivanja.⁴² On posebno ističe pluralistički karakter ekološke pravde i međusobnu povezanost njenih elemenata, kao i činjenicu da je za razumevanje ekološke pravde važno sagledati i način na koji su ovi elementi

³⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 32.

³⁸ Shredder-Frechette, K., 2002, p. 27.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, 28.

⁴¹ Schlosberg, D., The Justice of Environmental Justice: Reconciling Equity, Recognition, and Participation in a Political Movement, in Light, A., De-Shalit, A., (eds.), 2003, *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice*, Cambridge, The MIT Press, pp. 87-91.

⁴² Videti: Schlosberg, D., 2003 i Schlosberg, D., 2004, Reconciling environmental justice: global movements and political theories, in *Environ. Politics*, 13 (3), pp 517–540.

povezani.⁴³ Šlosbergovo stanovište da teorijski pojam ekološke pravde čine ova tri elementa postaje sve zastupljeniji u literaturi koja se bave navedenom temom.⁴⁴

Teorije o ekološkoj pravdi se poslednjih godina posebno intenzivno razvijaju, pa je i Šlosberg, u svojim radovima objavljenim u poslednjih nekoliko godina proširio teorijski pojam ekološke pravde. Najpre je u pojam ekološke pravde uneo i četvrti element, koji se odnosi na sposobnosti i mogućnosti ljudi da žive u blagostanju, a potom je, u najnovijim radovima, ovaj pojam i redefinisao. Unošenje četvrtog elementa Šlosberg je zasnovao na teorijama koje su osamdesetih godina XX veka razvili Amartya Sen (*Amartya Sen*) i Martha Nussbaum (*Martha Nussbaum*).⁴⁵ Ove teorije se temelje na "pristupu zasnovanom na sposobnostima" (*capabilities approach*), a njihova osnovna tvrdnja jeste da pitanje pravde nije pitanje koliko su pojedinci zadovoljni, niti pitanje raspodele materijalnih resursa kojima oni raspolažu, već su centralna pitanja ona koja se tiču mogućnosti i sposobnosti pojedinca da rade i budu ono šta žele u datom društvenom kontekstu, kao i pitanje načina na koji raspodela dobara utiče na njihovo blagostanje.⁴⁶ Pravda, samim tim, nije samo pitanje raspodele dobara, društvene prepoznatljivosti i participacije, već i pitanje mogućnosti pojedinca da razvija svoje sposobnosti i živi u blagostanju. U kontekstu ekološke pravde, Šlosberg četvrti element određuje kao mogućnosti pojedinca i društvenih grupa da svoje sposobnosti razvijaju i da žive u blagostanju u smislu da im nisu narušeni životna sredina, zdravlje i sredstava za život.⁴⁷ Proširivanjem definicije ekološke pravde, Šlosberg dolazi do zaključka da je za dostizanje pravde potrebno da postoji ravnoteža brojnih, i raznovrsnih i povezanih, elemenata distribucije, participacije, društvene prepoznatljivosti, kao i mogućnosti pojedinca i grupa da razvijaju svoje sposobnosti.

Najzad, u najnovijim radovima, Šlosberg nastavlja da proširuje pojam ekološke pravde, redefiniše ga i uvodi pojam "viševrnsne pravde" (*Multispecies Justice*).⁴⁸ Na ovaj način, on proširuje ideje o pravdi u pravcu da se ona više ne odnosi samo na ljudska bića, već i na životinjske i biljne vrste, reke, zemljište, vazduh, klimu i tako dalje. On, naime, pomera fokus sa pojedinca i društvenih grupa na složene odnose između različitih vrsta. Osnovna ideja

⁴³ Schlosberg, D., 2007, p. 98.

⁴⁴ Videti na primer: Sikor, T., 2013, *The Justices and Injustices of Ecosystems Services*, London, Routledge; Walker, G., 2012, *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*, London, Routledge; Kortetmäki, T., 2017; Benjaminsen, B., 2020, Reading radical environmental justice through a political ecology lens, *Geoforum*, Vol. 108, 2020, pp. 1-11.

⁴⁵ Nussbaum, M., Sen, A., 2020, *Blagostanje, razvoj i društvena pravda – uvod u pristup zasnovan na sposobnostima*, Beograd, Institut za filozofiju i društvenu teoriju.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Schlosberg, D., 2007, p. 80.

⁴⁸ Celermajer, D. et al., 2021, Multispecies justice: theories, challenges, and a research agenda for environmental politics, in: *Environmental Politics*, 30:1-2, pp. 119-140.

viševersne pravde jeste da postoji međuzavisnost između svih vrsta, a da sve one, pak, zavise od održivosti ekosistema. Isto tako, viševersna pravda u potpunosti odbacuje ideje da su ljudi odvojeni ili odvojivi od drugih vrsta; da su ljudi naročito jedinstvena vrsta pošto poseduju um i mogu svesno da deluju, te da su, samim tim, važniji od drugih vrsta.⁴⁹

Autorka je u ovoj tezi, međutim, odlučila da istraživanje temelji na Šlosbergovoj teoriji koja ekološku pravdu definiše kroz tri njena elementa, s obzirom na to da je predmet ovog istraživanja izučavanje teorijskog i pravnog okvira učešća javnosti u dostizanju ekološke pravde, odnosno, izučavanje mehanizama za ostvarivanje načela učešća javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu. Iz tog razloga, četvrti element ekološke pravde koji se odnosi na mogućnosti pojedinca i društvenih grupa da razvijaju svoje sposobnosti i žive u blagostanju, kao i pojam "viševersna pravda" neće biti detaljnije razmatrani, budući da nemaju neposredni uticaj na razvoj prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka. Osim toga, "pristup zasnovan na sposobnostima" i viševersna pravda predmet su izučavanja, pre svega, ekološke politike i političke teorije i nemaju toliko dodirnih tačaka sa pravnom naukom i praksom, tj. ove ideje nisu obuhvaćene pravnim propisima, pa u tom smislu nisu od većeg značaja za predmet ovog istraživanja. Autorka se u ovoj tezi najviše oslanja na ekološku pravdu u procesnom smislu, s tim što će distributivni element i društvena prepoznatljivost takođe biti detaljnije razmatrani u ovom, prvom, poglavlju, s obzirom na njihovu blisku povezanost sa procesnim elementom. Razlog zbog kojeg su distributivni element i društvena prepoznatljivost detaljnije analizirani u ovom poglavlju, iako je glavni predmet istraživanja posvećen ekološkoj pravdi u procesnom smislu, leži u tome što za autentično ostvarivanje načela učešća javnosti nije dovoljno obezbediti samo pravičan postupak, već je potrebno da u tim postupcima budu zastupljeni interesi različitih društvenih grupa, kao i da njihove kulturne i druge specifičnosti, ukoliko postoje, jednako budu prepoznate.

Šlosberg je do svojih poimanja ekološke pravde došao analizirajući pokret za ekološku pravdu u SAD i globalni pokret za ekološku pravdu, za razliku od većine autora koji su definicije ekološke pravde zasnovali na teorijskim postavkama. Tako, na primer, definicija koju je dala *Shrader-Frechette* proizlazi samo iz istraživanja filozofskih principa, iako je svaki od elemenata definicije ilustrovan konkretnim slučajem ekološke nepravde.⁵⁰ Šlosbergovu ideju o tri ključna elementa ekološke pravde, koja je proizašla iz posmatranja i analize ekoloških pokreta, prihvataju mnogi autori, tako da je literatura u kojoj je ovaj pristup prihvaćen sve

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Videti: *Shredder-Frechette, K., 2002.*

brojnija.⁵¹ Distributivna pravda ostaje i dalje u središtu pažnje mnogih istraživanja, ali je primetno da se povećava i broj istraživanja posvećenih drugim elementima ekološke pravde, kao i njihovim međusobnim odnosima.⁵²

Važno je pomenuti, takođe, da neki autori razlikuju ekološku pravdu u materijalnom i ekološku pravdu u formalnom smislu.⁵³ Ekološka pravda u materijalnom smislu podrazumeva pravičan odnos prema svim pojedincima prilikom raspodele ekoloških rizika, odnosno tokom raspodele negativnih posledica korišćenja ekoloških vrednosti, kao i jednako pravo svih pojedinaca na korišćenje ekoloških vrednosti i život u zdravoj životnoj sredini, bez obzira na pripadnost manjinskoj grupi.⁵⁴ Ekološka pravda u formalnom smislu definisana je kao pravo pojedinca i grupa da jednako učestvuju u donošenju odluka, koje je zasnovano na slobodnom pristupu informacijama od značaja za životnu sredinu i praćeno postojanjem mogućnosti za adekvatnu pravnu zaštitu.⁵⁵

Naredni odeljci posvećeni su analizi ekološke pravde kao distributivne i procesne pravde i analizi društvene prepoznatljivosti, koja je njen sastavni element. Podela koju je u svojim radovima formulisao Šlosberg predstavljaće, dakle, okvir za dalja razmatranja teorijskog pojma ekološke pravde, dok će njegova definicija ekološke pravde u procesnom smislu, predstavljati teorijski okvir za sva naredna poglavlja, koja su posvećena načelu učešća javnosti kao mehanizmu za ostvarivanje ekološke pravde.

Dva su osnovna razloga zbog kojih je autorka odlučila da teorijski pojam ekološke pravde detaljnije sagleda kroz tri elementa određena Šlosbergovom teorijom. Prvi se odnosi na utisak da Šlosbergova definicija uspeva da obuhvati najbitnije elemente ekološke pravde i da na taj način odrazi njenu srž, ne deleći je pritom na nepotrebno mnogo elemenata. Drugi razlog je taj što je ova teorija proistekla iz analize delovanja ekoloških pokreta, a ne samo iz teorijskih razmatranja. Poslednji razlog je posebno važan zbog toga što su mogućnosti koje građanima i njihovim udruženjima stoje na raspolaganju, kako bi doprineli ostvarivanju ekološke pravde u praksi, centralni predmet ovog istraživanja. Definicije ekološke pravde koje su proistekle iz

⁵¹ Holifield, R., Chakraborty, J., Walker, G., Introduction: the worlds of environmental justice, in: Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty, Gordon Walker (eds.), 2018, *The Routledge Handbook of Environmental Justice*. London, Routledge, p. 4.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 54.

⁵⁴ Steger, T., Filcak, R., 2008, Articulating the Basis for Promoting Environmental Justice in Central and Eastern Europe, *Environmental Justice*, 1, p. 49.

⁵⁵ Lilić, S., 2011, Instrumenti ekološke pravde, *Ekologija i pravo*, Niš, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, str. 6-7.

teorije nisu uspele u potpunosti da sagledaju raznorodnu prirodu ekološke pravde u praksi, pa se zato za ovo istraživanje čine manje pogodnim.⁵⁶

U odeljcima koji slede, autorka analizira na koji način teoretičari koji se bave opštim teorijama pravde i teoretičari koji se bave teorijskim pojmom ekološke pravde definišu svaki od ova tri elementa, odnosno dimenzije, kako ih Šlosberg u svojim radovima naziva.

2.1 EKOLOŠKA PRAVDA KAO DISTRIBUTIVNA PRAVDA

Ekološka pravda kao distributivna pravda tiče se raspodele ekoloških dobara i rizika u društvu. Društvo koje nejednako raspodeljuje ta dobra i rizike jeste *prima facie* nepravedno društvo.⁵⁷ Prve studije o ekološkoj pravdi bile su fokusirane na nesrazmernu podelu ekoloških rizika i vrednosti na štetu manjinskih zajednica i bavile su se uticajima ekološke politike u SAD u kontekstu ekološkog rasizma.⁵⁸ Ekološka pravda kao distributivna pravda je element ekološke pravde kojem je posvećeno najviše pažnje, naročito u SAD.⁵⁹ Najpre je potrebno distributivnu pravdu sagledati sa teorijskog stanovišta autora koji razmatraju pojam pravde, a zatim sa stanovišta teoretičara koji se specifično bave ekološkom pravdom.

Većina rasprava o pravdi počinje Aristotelovom tvrdnjom da pravda zahteva da se jednaki tretiraju jednako.⁶⁰ Ovaj pristup, osim što zahteva da se ljudi jednako tretiraju, opravdava i nejednak tretman u slučaju da postoje razlike između ljudi koje bi nejednak tretman mogle opravdati.⁶¹

U literaturi se Aristotel najčešće navodi kao prvi koji je razmatrao ideju pravde kao distribucije. U delu *Nikomahova etika*, on distributivnu pravdu određuje kao raspoređivanje časti ili nagrada na delove koji su srazmerni zaslugama onih koji u raspodeli učestvuju.⁶²

Najuticajniju teoriju pravde novijeg vremena razvio je Džon Rols. Iako se Rols ne bavi pojmom ekološke pravde, značajno je razumeti i primeniti neke postulate njegove teorije pravde prilikom definisanja distributivnog elementa ekološke pravde. U delu *Teorija pravde*, Rols objašnjava osnovne principe pravde i tvrdi da ti principi određuju način raspodele prava i obaveza u okviru političkog, ekonomskog i društvenog uređenja, i da istovremeno definišu

⁵⁶ Schlosberg, D., 2004, p. 537.

⁵⁷ Džarden, Dž, 2006, *Ekološka etika*, Beograd, Službeni glasnik, str. 368.

⁵⁸ Sze, J., London, L., 2008, Environmental Justice at the Crossroads, in *Sociology Compass*, 2, pp. 1331-1354.

⁵⁹ Kuehn, R., 2000, p. 10683.

⁶⁰ Englard, I., Englard, Y., 2009, *Corrective and Distributive Justice: From Aristotle to Modern Times*, Oxford, Oxford University Press i Kuehn, R., 2000, p. 10683.

⁶¹ Džarden, Dž, 2006, str. 360.

⁶² Aristotel, 1988, *Nikomahova etika*, Zagreb, Globus, str. 94 (1311b 11-14).

odgovarajuću raspodelu koristi i tereta u okviru društva.⁶³ Rols dalje određuje "osnovnu strukturu društva" kao način na koji se u okviru političkog, ekonomskog i društvenog uređenja raspodeljuju osnovna prava, obaveze i koristi i smatra da se pitanje pravedne "osnovne strukture društva" svodi na određivanje pravila po kojima bi trebalo da se društvena dobra raspoređuju pojedincima. Rols, dakle, smatra da je osnovni predmet pravde upravo "osnovna struktura društva",⁶⁴ budući da ona određuje način i pravila po kojima se raspodela vrši.

Rols dalje navodi da se ova "osnovna struktura društva" odnosi na različite društvene položaje i da pojedinci koji su rođeni u različitim društvenim položajima imaju različita očekivanja od života. Dakle, ljudi rođeni u različitim društvenim položajima nužno imaju različita očekivanja i ograničenja od političkog sistema i ekonomskih i socijalnih prilika, pa su nečije početne pozicije više favorizovane zbog čega se javljaju duboke nejednakosti između ljudi.⁶⁵ Zbog toga Rols uvodi pojam "početnog položaja jednakosti", koji definiše kao hipotetičku situaciju u kojoj pojedinci ne znaju svoje mesto u društvu, svoj klasni položaj i društveni status, svoje sposobnosti, snagu, inteligenciju i sl.⁶⁶ U Rolsovoj teoriji neophodan uslov za pravdu je da postoji opšta saglasnost i saradnja među pojedincima koje bi trebalo da su uspostavljene iz tog "početnog položaja jednakosti". Da bi pravda bila dostignuta, naime, osnovni principi pravde, kao i pravila i način raspodele društvenih dobara i tereta trebalo bi da budu određeni iz ovog neutralnog "početnog položaja jednakosti", odnosno bez pristrasnosti.

Za dalju analizu značajno je pomenuti i teoriju koju je razvio Ronald Dworkin (*Ronald Dworkin*). Ova teorija, između ostalog, govori o pravu na jednako postupanje.⁶⁷ Dworkinova tvrdnja da svaki pojedinac ima pravo da se prema njemu jednako postupa odnosi se na dva aspekta. Prvi aspekt se tiče distributivne pravde i predstavlja pravo na jednaku raspodelu dobara ili mogućnosti među pojedincima. Drugi aspekt predstavlja pravo svakoga da bude jednako uvažan prilikom donošenja političkih odluka, o čemu će biti više reči u narednom odeljku.⁶⁸

Iz ugla teoretičara koji se specifično bave ekološkom pravdom, distributivna pravda predstavlja pravičnu raspodelu ekoloških rizika i vrednosti i najčešće se odnosi na problem nesrazmerne raspodele rizika po zdravlje i životnu sredinu koje snose pripadnici manjinskih zajednica. Najčešće navođeni slučajevi ekološke nepravde u distributivnom smislu odnose se na lociranje

⁶³ Rols, Dž., 1998, *Teorija pravde*, Beograd, JP Službeni list SRJ, str. 22.

⁶⁴ *Ibid*, str. 24.

⁶⁵ *Ibid*, str. 25.

⁶⁶ *Ibid*, str. 29.

⁶⁷ Dworkin, R., 1978, *Taking Rights Seriously*, Harvard, Harvard University Press.

⁶⁸ *Ibid*, p. 273.

deponija u blizini naselja u kojima žive afroameričke ili latinoameričke zajednice u SAD. Ekološku pravdu ne bi trebalo shvatiti kao zahtev za ponovnom raspodelom ekoloških rizika, već kao zahtev za uspostavljanjem jednake zaštite svih pojedinaca i grupa i otklanjanjem ekološkog rizika ili njegovog svođenja na najmanju moguću meru.⁶⁹ Ovo dalje znači da svi pojedinci moraju imati pravo da, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, traže zaštitu prava na zdravu životnu sredinu.⁷⁰ Za dosledno dostizanje distributivne ekološke pravde, potrebno je preduzimati, kako preventivne, tako i korektivne mere. Preventivne mere podrazumevaju da demografski faktori budu uzeti u obzir prilikom donošenja odluka, dok se korektivne mere odnose na postojanje delotvornih pravnih sredstava u slučajevima u kojima se nepravda već pojavila.⁷¹

Distributivni element ekološke pravde nalazi se u središtu definicija ekološke pravde i predstavlja element koji je u raspravama o ekološkoj pravdi dobio najviše pažnje. Ekološka pravda kao distributivna pravda upućuje na pravičnu raspodelu ekoloških dobara i rizika, a ne na proces koji je do ovakve raspodele doveo.⁷² Da bi se dostigla ekološka pravda, sama distributivna pravda nije dovoljna, tvrdi *Kristin Shrader-Frechette*. Za to je potrebno da postoji i participativna ili procesna pravda.⁷³ Ovu tezu Iris Jang (*Iris Young*) podupire uvidom da pojedinci koji pripadaju lokalnoj zajednici koja organizuje proteste protiv izgradnje postrojenja za tretman opasnog otpada u njihovom mestu, ne protestuju samo zbog nepravedne distribucije, već i zbog načina donošenja te odluke, tj. postupka u kome je ta odluka odneta.⁷⁴ Kako bi ekološka pravda bila sagledana na sveobuhvatan način neophodno je, dakle, sagledati i procesni element ekološke pravde.

2.2 EKOLOŠKA PRAVDA KAO PROCESNA PRAVDA

Posmatranje pravde u procesnom smislu kao posebnog aspekta ekološke pravde javilo se tek tokom 1990-ih godina, iako su se prve ideje o ovom njenom vidu javile dosta ranije, još u ranijim radovima koji su bili pretežno orijentisani ka distributivnoj pravdi.⁷⁵ Vremenom su u raspravama o ekološkoj pravdi ideje o pravdi u procesnom smislu dobile važnu ulogu. Procesna pravda je privukla pažnju brojnih autora koji razmatraju pojam pravde i onih koji istražuju

⁶⁹ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 30.

⁷⁰ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 31.

⁷¹ Kaswan, A., 1997, p. 244.

⁷² Kuehn, R., 2000, p. 10684.

⁷³ Shredder-Frechette, K., 2002, p. 27.

⁷⁴ Young, I., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, pp. 18-24.

⁷⁵ Shredder-Frechette, K., 2002, p. 27.

pojam ekološke pravde, kao što su *Jürgen Habermas*, *Brian Barry*, *Robert Bullard*, *Iris Young*, *David Schlosberg* i drugi.

Habermas je razvio ideju da građani imaju pravo na jednake mogućnosti za učešće u postupcima formiranja mišljenja i volje, kao i da u tim postupcima oni ostvaruju svoju političku autonomiju i tako stvaraju legitimne zakone.⁷⁶ Prema ovom stanovištu formiranje mišljenja i volje građana odvija se u javnom prostoru i tako utiče na donošenje zakona i odluka izvršnih organa.⁷⁷ Habermas pokušava da utemelji ideju "ispravnosti prava na osnovu procesnih kriterijuma".⁷⁸ Ta ideja, da odluke svoj legitimitet izvode iz procesa donošenja odluka koji je otvoren i u kome svako može slobodno da iznese svoje stavove, široko je prepoznata od strane pokreta za ekološku pravdu.

Kao što je navedeno u prethodnom odeljku, Dvorkin tvrdi da pojedinci, osim prava na jednako postupanje u smislu jednake distribucije, imaju i pravo na jednako postupanje u smislu da jednako budu uključeni u postupak donošenja odluka. Dvorkin procesnu pravdu definiše kao pravo pojedinaca da jednako učestvuju u donošenju političkih odluka o načinu raspodele dobara i mogućnosti.⁷⁹ Potrebno je pomenuti i autore koji tvrde da procesna pravda ne postoji i da ona predstavlja misaoni pojam i "eksperiment u pravnoj filozofiji i teoriji", koji materiju prava zamenjuje njegovom formom (procedurom).⁸⁰ Ipak, čak i tvrdnja da procesna pravda ne postoji, ne poriče to da se do pravde dolazi ispravnim postupcima i da "procedura jeste jedino ispravno sredstvo prava, iako pravo nije jedino ispravno sredstvo pravde".⁸¹

O nedovoljnoj zastupljenosti afroameričkih zajednica u donošenju ekoloških odluka u SAD govorio je još *Robert Bullard*.⁸² On je ekološku pravdu posmatrao kao načelo u skladu sa kojim svi pojedinci i zajednice imaju jednako pravo da ih ekološki zakoni i zakoni iz oblasti javnog zdravlja štite.⁸³ U njegovim radovima je procesni aspekt ekološke pravde definisan kao

⁷⁶ Habermas, J., 1996, *Between Facts and Norms*, Cambridge, MIT Press, i Eriksen, E., Weigaard, J., 2003, *Understanding Habermas, Communicative Action and Deliberative Democracy*, New York, Continuum, p. 123.

⁷⁷ Eriksen, E., Weigaard, J., 2003, pp. 299-300.

⁷⁸ Košutić, B., Pravo i pravda u partijskoj državi, u Jasminka Hasanbegović (ur.), 2019, *Zbornik radova Pravo i pravda, Beograd*, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 100.

⁷⁹ Kuehn, R., 2000, p. 10688.

⁸⁰ Mitrović, D., 2017, Proceduralna pravda, istinitost i ispravnost, u *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 22, str. 16.

⁸¹ *Ibid.*, str. 27.

⁸² Bullard, R., 1993, Race and Environmental Justice in the US, in *Yale Journal of International Law* 18, pp 319-335.

⁸³ Bullard, R., 1996, Environmental Justice: It's More Than Waste Facility Siting, in *Social Science Quarterly*, 77, p. 493.

procesna jednakost, odnosno kao zahtev za demokratskim odlukama,⁸⁴ što znači da Bulard postavlja zahtev za demokratskim pristupom ekološkoj zaštiti.⁸⁵

Brajan Beri (*Brian Barry*) je, potom, u delu *Pravda kao nepristrasnost*, razvio ideju o pravdi koja je više procesnog nego distributivnog karaktera, iako se oslanjao na Rolsovu ideju o pravdi.⁸⁶ Beri tvrdi da je moguće postići slobodno i ravnopravno učešće svih pojedinaca jedino uspostavljanjem postupka koji je nepristrasan i nezavisan od njihovih subjektivnih predstava.⁸⁷ Beri smatra da ključnu ulogu u postizanju ekološke pravde kao distributivne pravde ima sam postupak koji ustanovljava pravila distribucije.⁸⁸

Šlosberg je, posmatrajući pokret za ekološku pravdu u SAD i globalni pokret za ekološku pravdu, ustanovio da se ekološka pravda u procesnom smislu odnosi na to ko bi sve trebalo da bude uključen i koliki uticaj bi trebalo da ima prilikom donošenja odluka o životnoj sredini, preciznije odnosi se na široko i autentično učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu. U svojim radovima, Šlosberg navodi da su najvažniji aspekti ekološke pravde: informisanje javnosti, učešće javnosti koje mora biti delotvorno i reprezentativno, kao i zaštita navedenih prava u postupcima pred nadležnim organima uz poštovanje načela pravičnosti i ravnopravnosti.⁸⁹ Šlosberg smatra da učešće javnosti predstavlja srž ideje procesne ekološke pravde i osnovno sredstvo za dostizanje svih ostalih elemenata ekološke pravde.

Ekološka pravda kao procesna pravda u literaturi je tumačena i kao *ex ante* i *ex post* pravda.⁹⁰ *Ex ante* pravda se odnosi na pravičan postupak donošenja odluka od značaja za životnu sredinu i na pravično učešće javnosti u donošenju tih odluka, odnosno na pitanje da li je učešće u donošenju odluka jednako dostupno svima ili su neki pojedinci ili grupe favorizovani.⁹¹ Ovde je reč o analizi prethodnih uslova koji su potrebni za dostizanje ekološke pravde,⁹² a kako bi se dao odgovor na pitanje da li je ekološka pravda *ex ante* postignuta, potrebno je poći od pitanja da li su oni na koje će ta odluka uticati saglasni sa procesom donošenja odluke.⁹³ *Ex post* pravda podrazumeva pitanje da li je u procesu donošenja odluka postupano prema svima na jednak

⁸⁴ Kuehn, R., 2000, p. 10688.

⁸⁵ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 46.

⁸⁶ Dobson, A., 1998, *Justice and the Environment - Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford, Oxford University Press, p. 196.

⁸⁷ Barry, B., 1996, *Justice as Impartiality*, Oxford, Clarendon Press, pp. 213-214.

⁸⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 30.

⁸⁹ Schlosberg, D., 2007, pp. 25-26.

⁹⁰ Videti: Hay, B., 1997, *Procedural Justice—Ex Ante vs. Ex Post*, *UCLA L. Rev.* 44, pp. 1803-1849.

⁹¹ Kuehn, R., 2000, p. 10688.

⁹² Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 38.

⁹³ Rawls, J., 1971, *Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press, pp 85-86.

način, da li su svi imali jednak položaj, tj. da li je svakom iskazanom mišljenju pristupljeno sa jednakom pažnjom.⁹⁴

Prilikom razmatranja ideje o procesnoj pravdi često se postavlja pitanje da li je za ostvarivanje pravde dovoljno postojanje pravičnog postupka. Drugim rečima, ovo pitanje glasi: ukoliko je rezultat te pravične procedure nesrazmerna raspodela rizika ili dobara, da li se odluka koja je doneta može smatrati pravednom? Neki autori tvrde da ukoliko je donosilac odluke bio nepristrasan i razmatrao zahteve svih strana, ishod takvog odlučivanja neće biti nepravedan čak i ukoliko bi odluka rezultirala nesrazmernim rizikom za određenu grupu.⁹⁵ Ipak, ispravno bi bilo zaključiti da odluku koja rezultira nesrazmernom raspodelom rizika ne možemo smatrati pravednom, bez obzira u kakvom je postupku doneta.

Pitanje koje je takođe potrebno sagledati u kontekstu procesnog elementa usmereno je na činjenicu da u praksi pojedinci i zajednice najčešće nisu zadovoljni postupkom donošenja odluka i kriterijumima koji su korišćeni u ovom postupku. Iz tog razloga, čak i ukoliko bi postupak donošenja odluka bio sproveden na potpuno pravičan način, ovaj nedostatak postupka odlučivanja, koji je posledica nepoverenja u državne organe koje pojedinci i zajednice često imaju, dovešće do toga da mnogi veruju kako je došlo do distributivne ili procesne nepravde, bez obzira na stvaran ishod.⁹⁶ Moglo bi se zaključiti, stoga, da ukoliko ne postoji prethodni dogovor i saglasnost onih kojih se određeni proces tiče i procesna i distributivna dimenzija pravde ostaće nedostižne.⁹⁷ Shodno tome, nužni minimum za postojanje ekološke pravde je postojanje pravičnog postupka, ali samo postojanje pravičnog postupka nije dovoljno da osigura ostvarivanje ekološke pravde ili da opovrgne tvrdnju da je došlo do nepravedne distribucije.

Šlosberg je uticao na integraciju različitih teorijskih perspektiva u pluralističko razumevanje ekološke pravde, tačnije na uvođenje procedure i socijalne prepoznatljivosti u teorijsku analizu ovog pojma.⁹⁸ Kao što je već istaknuto, Šlosberg tvrdi da je ekološka pravda višedimenzionalna, da je čine pravda kao distribucija, društvena prepoznatljivost i participativnost (procesna pravda) i da su ovi aspekti pravde međusobno povezani i da jedan drugog oblikuju.⁹⁹ On

⁹⁴ Kuehn, R., 2000, p. 10688.

⁹⁵ Videti: Greenberg, M., 1993, Proving Environmental Inequity in Siting Locally Unwanted Land Uses, in *RISK: Health, Safety & Environment*, Vol. 4 No. 5, pp. 235-252.

⁹⁶ Kuehn, R., 2000, p. 10693.

⁹⁷ Kuehn, R., 2000, p. 10693.

⁹⁸ Hampton, G., 1999, Environmental equity and public participation. *Policy Sciences*, Vol. 32(2), pp. 163–174.

⁹⁹ Schlosberg, D., 2013, Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse, in *Environmental Politics*, Vol. 22, pp. 37-55.

posebno ističe višedimenzionalni karakter koncepta pravde i međusobnu povezanost različitih elemenata,¹⁰⁰ tvrdeći da bi učešće javnosti trebalo da bude posmatrano kao način za dostizanje jednake prepoznatljivosti i distribucije.¹⁰¹ Šlosberg dalje navodi da se ideje učešća i distribucije međusobno ne isključuju, već da su komplementarne i da distributivna pravda sama po sebi nije dovoljna.¹⁰²

Procesna pravda bi trebalo da obezbedi da sve zajednice imaju pristup relevantnim informacijama, da imaju na raspolaganju stoje mehanizmi koji im omogućavaju da učestvuju u donošenju odluka koje utiču na stanje njihove životne sredine, kao i da imaju pristup postupcima u kojima ta prava mogu da štite.¹⁰³ Centralno pitanje procesne pravde, naime, odnosi se na učešće javnosti u donošenju odluka, ali i na mnoga druga povezana pravna i politička pitanja kao što su pristup informacijama, transparentnost, odgovornost i pravo na pravnu zaštitu.¹⁰⁴ Procesni aspekt ekološke pravde je usredsređen na proces donošenja odluka, a ne na ishod tog procesa, koji je predmet distributivne pravde. Postupak jeste samo sredstvo za dostizanje željenog pravednog ishoda, ali njen značaj ne sme biti zanemaren jer je procesna nepravda čest uzrok distributivne nepravde. Za puno dostizanje ekološke pravde nijedan od njenih elemenata ne sme biti zanemaren, jer ona ne može biti dostignuta samo putem pravične procedure, ali ni samo pravičnom raspodelom ekoloških rizika.

2.3 DRUŠTVENA PREPOZNATLJIVOST KAO ELEMENT EKOLOŠKE PRAVDE

Podstaknuti idejama ekoloških pokreta pojedini autori su u raspravu o ekološkoj pravdi uneli pojam društvene prepoznatljivosti kao sastavnog dela ekološke pravde.¹⁰⁵ Društveni pokreti koji su se zalagali za ekološku pravdu, osim zahteva za pravičnom distribucijom ekoloških vrednosti i rizika, zahtevali su i uključivanje različitih društvenih grupa u donošenje odluka koje se odnose na životnu sredinu i prepoznavanje važnosti koje ove grupe u tom procesu imaju.¹⁰⁶

Društvenu prepoznatljivost kao aspekt pravde razmatralo je nekoliko autora koji su preispitali dominantno poimanje pravde kao distribucije. Iris Jang (*Iris Young*) i Nensi Frejzer (*Nancy Fraser*), istaknute autorke u ovoj oblasti, najviše su doprinele razvijanju ideje o društvenoj

¹⁰⁰ Schlosberg, D., 2007, p. 12.

¹⁰¹ Schlosberg, D., 2003, pp. 84-85.

¹⁰² Schlosberg, D., 2003, pp. 90-91.

¹⁰³ Huang, C.T., 2010, *Shaping Environmental "Justices"*, Ph.D thesis, University of Edinburgh, p. 60.

¹⁰⁴ Sayan, R.C., 2016, *Exploring Environmental Justice in Small-Scale Hydroelectricity Power Plant (HPP) Development in Rural Turkey*, Ph.D thesis, University of Dundee, p. 82.

¹⁰⁵ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 32.

¹⁰⁶ Videti: Schlosberg, D., 2004, pp. 517-540.

prepoznatljivosti kao elementu pravde. Prvo je Jang, već početkom 1990-ih, u svoju teoriju pravde uključila ideju o društvenoj prepoznatljivosti kao trećem elementu pravde, pored distributivnog i procesnog elementa.¹⁰⁷ Dok je Frejzer prvo zastupala ideju da pravdu čine dva elementa, distribucija i društvena prepoznatljivost, a u kasnijim radovima, s kraja 1990-ih, svojoj definiciji je dodala još jedan element - procesnu pravdu.¹⁰⁸

Jang kritikuje distributivne teorije zbog ignorisanja društvenih struktura koje igraju važnu ulogu u distribuciji i zbog toga daje prednost društvenoj prepoznatljivosti u odnosu na distribuciju.¹⁰⁹ Ona tvrdi da nesrazmerna raspodela nije uzrok nepravde, već da je posledica jednog šireg institucionalnog i društvenog konteksta.¹¹⁰ Slično tome, Frejzer analizira pitanje pravde definišući distribuciju i prepoznatljivost kao osnovne stubove socijalne pravde. Obe autorke u svojim radovima ne zanemaruju ranije studije koje su se oslanjale samo na ideje distribucije, ali smatraju da te studije ne mogu na adekvatan način objasniti sve socijalne nepravde.¹¹¹ One naglašavaju da je promišljanje izvan ideja distributivne pravde neophodno, kako bi se objasnile nepravde i na njih reagovalo. Jang i Frejzer su proširile razumevanje pravde dodavanjem društvenog konteksta dotadašnjim idejama, s tim da su procesnoj pravdi i participativnosti pridale manji značaj nego distribuciji i društvenoj prepoznatljivosti.

Ideje koje su razvile Jang i Frejzer dalje je oblikovao Šlosberg i stavio ih u kontekst ekološke pravde. On tvrdi da do nepravde dolazi usled nedostatka prepoznavanja različitosti društvenih grupa, kao i da je ideja društvene prepoznatljivosti u određenoj meri zanemarena u tradicionalnim teorijama pravde.¹¹² Tradicionalne teorije, kao što je Rolsova teorija, tvrde da su elementi, poput prepoznatljivosti i jednakosti ljudi ugrađene u ove teorije i da im zbog toga nije potrebna posebna pažnja,¹¹³ odnosno da je prepoznatljivost preduslov za pravdu, a ne njen element. Ipak, Šlosberg prigovara ovom stanovištu tako što ističe da se bez prepoznatljivosti kao dela pravde ne može doći do pravične distribucije.¹¹⁴ On smatra da koncept pravde mora biti usredsređen na tri pitanja: društvenu prepoznatljivost, distribuciju i učešće, kao i da su ova tri pitanja međusobno povezana.¹¹⁵ Istraživanje društvene prepoznatljivosti kao elementa ekološke pravde odnosi se na pitanje da li su društvene grupe

¹⁰⁷ Young, I., 1990.

¹⁰⁸ Fraser, N., Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation, in: Ray, L., Sayer, A., (Eds.), 1999, *Culture and Economy after the Cultural Turn*, London, Sage.

¹⁰⁹ Young, I., 1990, p. 15.

¹¹⁰ *Ibid*, p. 25.

¹¹¹ Sayan, R.C., 2016, p. 62.

¹¹² Schlosberg, D., 2004, p. 519.

¹¹³ Rawls, J., 1971, p. 440.

¹¹⁴ Schlosberg, D., 2004, p. 520.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 521.

prepoznate u procesu formulisanja ekološke politike ili u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i u kom obimu su njihove potrebe, interesi i kulturološke specifičnosti u tom procesu uzeti u obzir.¹¹⁶ Da je Šlosberg u pravu kada posmatra društvenu prepoznatljivost kao nezavisan element ekološke pravde, svedoče primeri ekološke nepravde, do kojih je došlo usled nedostatka prepoznavanja interesa i kulturnih specifičnosti određene društvene grupe, iako su distributivni i procesni element bili ispunjeni. Ovi primeri su uglavnom u vezi sa pravima plemenskih zajednica i autohtonih naroda u SAD¹¹⁷ i Australiji.¹¹⁸

Na osnovu svega navedenog o društvenoj prepoznatljivosti kao elementu ekološke pravde, čini se da su pravda kao društvena prepoznatljivost i procesna pravda u veoma bliskoj vezi. Štaviše, stiče se utisak da je pravda kao društvena prepoznatljivost izvedena iz procesne pravde ili da je dodatno oblikuje tako što postupak odlučivanja upotpunjuje prepoznavanjem društvenih grupa i njihovih potreba, interesa i kulturoloških specifičnosti, odnosno da i pravda kao društvena prepoznatljivost ima procesnu prirodu. Takođe, neki autori navode da je društvena prepoznatljivost nužan preduslov za učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, odnosno da predstavlja *conditio sine qua non* za ostvarivanje procesne ekološke pravde.¹¹⁹ Pošto su ova dva elementa u očiglednoj tesnoj vezi, unošenje društvene prepoznatljivosti u definiciju ekološke pravde može *prima facie* delovati suvišno. Ipak, na osnovu svega gorenavedenog, pokazalo se da je za potpuno i autentično učešće javnosti u odlučivanju neophodno da interesi i potrebe društvenih grupa u postupku odlučivanja budu izričito prepoznati,¹²⁰ zbog čega je potrebno ovaj element tumačiti kao odvojen.

Odnos između različitih elemenata ekološke pravde je složen, oni su veoma bliski i međusobno se oblikuju. Na primer, da bi ishod odluke o životnoj sredini bio pravičan, postupak u kome je ta odluka doneta takođe mora biti pravičan, a da bi neko zaista učestvovao u postupku odlučivanja o životnoj sredini, on mora biti izričito prepoznat kao učesnik u tom postupku i njegovo mišljenje i potrebe moraju biti uzete u obzir prilikom odlučivanja.¹²¹ Teorijski posmatrano, distributivna pravda, procesna pravda i društvena prepoznatljivost predstavljaju tri elementa ekološke pravde koji su vrlo bliski i koji se često prožimaju. Ipak, kako je u ovom

¹¹⁶ Huang, C.T., 2010, p. 82.

¹¹⁷ Videti: Schlosberg, D., 2003, pp. 77-106 i Whyte, K. P., 2011, The Recognition Dimensions of Environmental Justice in Indian Country, *Environmental Justice*, Vol. 4, No. 4, pp. 199-205.

¹¹⁸ Videti: Brad, J., 2015, Justice, Recognition and Environmental Law: The Weilangta Forest Conflict Tasmania, *Australia. University of Tasmania law review*, Vol. 34(1):5.

¹¹⁹ Barnhill-Dilling, S. K., Rivers, L., Delborne, J. A., 2020, Rooted in Recognition: Indigenous Environmental Justice and the Genetically Engineered American Chestnut Tree, *Society & Natural Resources*, 33(1), p. 84.

¹²⁰ Schlosberg, D., 2007, p. 91.

¹²¹ Schlosberg, D., 2003, p. 96.

odeljku ukazano, teorijski je moguće i vrlo precizno ih razdvojiti. Posmatrano sa aspekta prakse, međusobna isprepletanost ovih elemenata još je izraženija.¹²² S tim u vezi, radi sveobuhvatnijeg razumevanja navedenih elemenata i njihovih odnosa, u narednom poglavlju, autorka će istražiti kako se pojam ekološka pravda tumači u praksi različitih pravnih i političkih sistema.

3. TUMAČENJE POJMA EKOLOŠKA PRAVDA U PRAKSI RAZLIČITIH JURISDIKCIJA

U ovom poglavlju analiziran je nastanak ideje o ekološkoj pravdi, kao i njeno razvijanje i tumačenje u praksi u SAD i Evropi, posebno uzimajući u obzir specifičnosti koje postoje u različitim delovima Evrope.¹²³ Kao što je u uvodu napomenuto, navedene jurisdikcije su izabrane pošto su prve ideje o ekološkoj pravdi nastale i najintenzivnije se razvijale u SAD. Različiti delovi Evrope su izabrani budući da je glavni predmet ove disertacije ostvarivanje ekološke pravde u Srbiji, te da je stoga važno sagledati kontekst u kojem se pojam ekološke pravde razvijao u Evropi.

U odeljcima koji slede, sagledan je način na koji se njeni elementi odražavaju u praksi i to iz tri ugla. Naime, prvo su sagledani važni slučajevi ekološke nepravde iz prakse, a koji su opisani u sprovedenim istraživanjima, zatim su elementi ekološke pravde sagledani iz ugla delovanja društvenih pokreta koji su se borili za ekološku pravdu i, najzad, njeni elementi su analizirani u kontekstu odnosa javne politike prema ekološkoj pravdi. U ovom delu, autorka, oslanjajući se na Šlosbergovo poimanje ekološke pravde, sagledava distributivni element, procesni element i društvenu prepoznatljivost kao element ekološke pravde iz sva tri navedena ugla.

3.1 TUMAČENJE POJMA EKOLOŠKA PRAVDA U SAD

Radi potpunog razumevanja koncepta ekološke pravde i njegovog ostvarivanja u praksi, neophodno je sagledati njegove začetke i kontekst u kome je nastao. Naime, prve ideje o ekološkoj pravdi javile su se sedamdesetih godina prošlog veka u SAD u kontekstu aktivnosti društvenih pokreta, a ne u kontekstu teorijskih razmatranja. Iz tog razloga će sada biti sagledani ključni momenti u razvoju pokreta za ekološku pravdu u SAD, čemu je sledilo razvijanje ovog koncepta u teorijskom smislu.

¹²² Kortetmäki, T., 2017, *Justice in and to Nature An Application of the Broad Framework of Environmental and Ecological Justice*, University of Jyväskylä, Finland, 2017, p. 22.

¹²³ Stjelja, I., 2022, Ekološka pravda za manjinske zajednice - uporedna perspektiva, *Antropologija* 22, sv. 3, str. 51-65.

U literaturi se navodi da nije jednostavno izdvojiti jedan konkretan događaj koji je doveo do nastanka termina ekološka pravda, već da postoji niz okolnosti i događaja koji su tome doprineli, a koji su se, po pravilu, odvijali u lokalnim zajednicama.¹²⁴ Različiti autori različite događaje ili datume dovode u vezu sa začetkom ideje o ekološkoj pravdi.¹²⁵ Kao inicijalni događaj, najčešće se navodi incident koji se odigrao malom mestu *Love Canal* u gradu Bafalo u državi Njujork, gde je 1977. godine u podrumima kuća primećeno izlivanje opasnog tečnog otpada, koji je imao naročito štetne posledice po zdravlje dece.¹²⁶ Stanovnici ove oblasti su bile radničke porodice sa niskim prihodima. Ovaj incident je uzrokovao da se lokalno stanovništvo mobiliše i aktivira u borbi za svoja prava, a budući da je dobio veliku medijsku pažnju, inspirisao je i motivisao građane da reaguju na još jedan incident, koji se smatra prvim korakom u razvoju koncepta ekološke pravde.¹²⁷ Naime, u Hjustonu, država Teksas, predstavnici Afroameričke zajednice su 1977. godine pokrenuli sudski postupak *Bean v. Southwestern Waste Management Corp*¹²⁸ protiv izgradnje deponije otpada, koji se smatra "prvim pokušajem da se sudskim putem zaštite prava pripadnika manjinske grupe na pravičnu distribuciju ekoloških rizika".¹²⁹ Ipak, okružni sud je u ovom slučaju odlučio da podnosioci tužbe nisu obezbedili dovoljno dokaza koji bi učinili verovatnim da je izdavanje dozvole o izgradnji deponije otpada motivisano diskriminacijom na osnovu boje kože.¹³⁰

Rasprava o ekološkom rasizmu koja je otpočela 1982. godine, nakon talasa lokalnih protesta organizovanih zbog izgradnje deponije otpada na lokaciji koja je pretežno naseljena Afroamerikancima, u Severnoj Karolini, okrug *Warren County*, posebno je značajna za oblikovanje ekološke pravde.¹³¹ Ovaj događaj je inspirisao sprovođenje dve studije koje su doprinele razvoju pokreta za ekološku pravdu, i to: studija iz 1983. godine "*US General Accounting Office, Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*"¹³² i studija iz 1987. godine "*United Church of*

¹²⁴ Foster, S., 2001, *From the Ground up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*, New York, New York University Press, p. 19.

¹²⁵ Pedersen, O.W., 2009, *From the King to the Climate: Environmental Justice and Legal Remedies*, PhD thesis, University of Aberdeen, p. 13.

¹²⁶ Stjelja, I., 2022, str. 54.

¹²⁷ Szasz, A., 1994, *EcoPopulism: toxic waste and the movement for environmental justice*, Minnesota, University of Minnesota Press, p. 14.

¹²⁸ *Bean v. Southwestern Waste Management Corp.*, 482 F. Supp. 673, United States District Court, S. D. Texas, Houston Division, 1979.

¹²⁹ Bullard, R., 2005, *The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution*, San Francisco, Sierra Club Books, p. 19.

¹³⁰ Stjelja, I., 2022, str. 55.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² US General Accounting Office, 1983, *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*, Washington, DC, US Government Printing Office.

Christ, Toxic Wastes and Race in the United States".¹³³ Zaključci obe studije ukazuju na slučajeve u kojima je rasa bila ključan kriterijum u određivanju lokacija za deponije opasnog otpada.¹³⁴ U godinama koje su sledile, pokret za ekološku pravdu je ojačao i njegovi stavovi su potvrđeni velikim brojem studija koje su izučavale odnose između osetljivih društvenih grupa, nadležnosti institucija i načina distribucije ekoloških rizika.¹³⁵

Već je pomenuto da je rasprava o ekološkoj pravdi u SAD značajno uznapredovala od 1994. godine kada je prvi put pomenuta u Izvršnoj uredbi 12898 predsednika SAD. Naime, izdvojila su se dva shvatanja koja su stekla najveći uticaj u ovim raspravama. Prvo shvatanje se više usredsređuje na prava svih građana na čistu i zdravu životnu sredinu, a manje (ili indirektno) se naglašava pitanje diskriminacije na osnovu boje kože, visine prihoda ili društvenog statusa.¹³⁶ Drugo shvatanje, pak, usredsređeno je na rasprave o temama globalnijeg karaktera, kao što su klimatske promene, jednako učešće razvijenih i nerazvijenih zemlja u pristupu ekološkoj pravdi, nestajanje tropskih šuma, nedovoljno učešće javnosti u oblasti proizvodnje hrane, budući da su multinacionalne kompanije u mogućnosti da u potpunosti kreiraju odluke koje se odnose na proizvodnju hrane, uticaj GMO i sl.¹³⁷ *Ludwig Krämer* je ove trendove sumirao tvrdnjom da pojam ekološke pravde danas u SAD ne predstavlja više toliko težnju ka pravdi, već da je postao više opšti zahtev za boljom zaštitom životne sredine.¹³⁸

Agencija za zaštitu životne sredine SAD (*Envirnmental Protection Agency - EPA*) danas ekološku pravdu definiše kao "pravičan odnos prema svim ljudima i uključivanje svih ljudi, bez obzira na rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost ili visinu prihoda koji ostvaruju u donošenje i primenu normi ekološkog prava i ekološke politike."¹³⁹ Ovakvo određenje ekološke pravde upućuje na dva njena elementa, distributivni i procesni. Distributivni element odnosi se na pitanje pravične raspodele ekoloških rizika i vrednosti, a procesni se odnosi na pitanje pristupa postupcima donošenja odluka koji za posledicu mogu imati nejednaku raspodelu ekoloških rizika i vrednosti.

¹³³ United Church of Christ, 1987, *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities With Hazardous Wastes Sites*, New York.

¹³⁴ Perez, A.C. et al., 2015, Evolution of the environmental justice movement: activism, formalization and differentiation, *Environmental Reseach Letters*, 10 (105002), p. 2.

¹³⁵ Bullard, R. et al., 2007, *Toxic Waste and Race at Twenty 1987–2007*, United Church of Christ Justice and Witness Ministries, p. 38.

¹³⁶ Krämer, L., 2009, p. 196.

¹³⁷ Falk, R., The second cycle of ecological urgency: an environmental justice perspective, in: Ebbesson, J., Okowa P. (Eds.), 2009, *Environmental law and justice in context*, Cambridge University Press, p. 43 i Krämer, L., 2009, p. 196.

¹³⁸ Krämer, L., 2009, p. 196.

¹³⁹ United States Environmental Protection Agency, www.epa.gov/environmentaljustice (25.09.2020)

Najzad, kada je reč o društvenoj prepoznatljivosti kao elementu ekološke pravde u SAD, u literaturi se mogu pronaći brojni primeri ekoloških nepravdi učinjenih prema severnoameričkim Indijancima. Jedan od primera koji se navodi odnosi se na određivanje količine dioksina koju fabrika papira može da ispušta u reke i potoke, a koji je odredila Agencija za zaštitu životne sredine SAD. Imajući u vidu da ispuštanje dioksina kontaminira ribu, EPA je propisala dozvoljene količine ispuštanja dioksina bazirajući navedene vrednosti na prosečnoj upotrebi ribe. Međutim, ishrana severnoameričkih Indijanaca je u znatno većoj meri bazirana na ribi u odnosu na ishranu prosečnog stanovnika u SAD, zbog čega im ovakva odluka predstavlja ozbiljniji zdravstveni rizik.¹⁴⁰ Pitanje da li je EPA u ovom slučaju postupila sa diskriminatornom namerom ili bez nje nije od značaja, već je značajna činjenica da je u ovom slučaju došlo do strukturalne diskriminacije prilikom određivanja dozvoljene količine dioksina u rekama zbog neuvažavanja različitosti severnoameričkih Indijanaca prilikom određivanja dozvoljenih vrednosti.¹⁴¹ Kada je reč o delovanju pokreta za ekološku pravdu u SAD, u literaturi se često navodi da su pitanje društvene prepoznatljivosti i uvažavanja kulture i identiteta široko prepoznata u okviru delovanja pokreta za ekološku pravdu.¹⁴² Štaviše, navodi se da je delovanje pokreta za ekološku pravdu u SAD sve više usmereno na zahteve za društvenom prepoznatljivošću kao ključnim elementom ekološke pravde.¹⁴³

3.2 TUMAČENJE POJMA EKOLOŠKA PRAVDA U EVROPI

Distributivni element ekološke pravde je na tlu Evrope dobio malo pažnje, sa izuzetkom Velike Britanije, gde je prepoznat kao načelo javne politike. U evropskim zemljama nisu nastajali ekološki pokreti koji bi se mogli porediti sa onima koji deluju u SAD, a prve studije koje su dovele u vezu društveni položaj ili lična svojstva i ekološku pravdu nastala su dosta kasnije nego u SAD.¹⁴⁴ U Evropi je distributivnom elementu ekološke pravde posvećen mali broj istraživanja, dok je procesni element ekološke pravde dobio znatno više pažnje, a od donošenja Arhuske konvencije definitivno se nalazi u središtu rasprava o ekološkoj pravdi. Kada je reč o društvenoj prepoznatljivosti kao elementu ekološke pravde, on u Evropi nikada nije dobio značajniju pažnju, već se, globalnije gledano, uglavnom povezuje sa pravima autohtonih naroda

¹⁴⁰ Duke, W. la, 2002, *The Winona La Duke Reader A Collection of Essential Writings*, Minnesota, Voyageur Press, p. 20.

¹⁴¹ Stjelja, I., 2022, str. 56.

¹⁴² Pulido, L., 1996, *Environmentalism and Social Justice: Two Chicano Struggles in the Southwest (Society, Environment, and Place)*. Tucson, University of Arizona Press, p. 13.

¹⁴³ Schlosberg, D., 2007, p. 61.

¹⁴⁴ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 48.

u SAD i Australiji.¹⁴⁵ Naime, na teritoriji Evrope društvena prepoznatljivost kao element ekološke pravde nije dobila značajno mesto ni u okviru delovanja pokreta i udruženja građana niti u okviru javne politike. Shodno tome, u odeljcima koji slede najviše će biti analizirano tumačenje prva dva elementa ekološke pravde u evropskim jurisdikcijama. S obzirom na činjenicu da se različiti delovi Evrope znatno razlikuju u pravnom, političkom, ekonomskom i kulturnom smislu, u ovom poglavlju će biti analizirani navedeni elementi ekološke pravde u praksi država koje pripadaju Zapadnoj Evropi, u državama Centralne i Istočne Evrope, kao i u Velikoj Britaniji.

3.2.1 Zapadna Evropa

O distributivnom aspektu ekološke pravde u Zapadnoj Evropi vode se rasprave u okviru akademskih studija, u nešto manjem obimu i u okviru aktivnosti udruženja građana, a u još manjem obimu u okviru javne politike i delovanja javne uprave.¹⁴⁶ Rezultati većine sprovedenih studija ukazuju na nesrazmernu distribuciju ekoloških rizika i dovode u vezu siromaštvo i visinu prihoda sa indikatorima zagađenja. Neke studije u Velikoj Britaniji došle su i do rezultata koji ne upućuju jasno na ovu vezu, pa se, poredeći rezultate različitih istraživanja, nekada nailazi i na kontradiktornosti.¹⁴⁷ Relevantna istraživanja na ovu temu su istraživanje o vezi između kvaliteta vazduha i siromaštva, koje je sprovedeno u Francuskoj, u Strazburu,¹⁴⁸ kao i sprovedena istraživanja u Nemačkoj¹⁴⁹ i Holandiji,¹⁵⁰ gde su razlike u kvalitetu životne sredine dovedene u vezu sa visinom dohotka stanovništva. Istraživanje koje je sprovedeno u Norveškoj¹⁵¹ utvrdilo je da su migrantima i domaćinstvima sa niskim prihodima u Oslu zelene površine manje pristupačne nego Norvežanima. Sličnu vezu je utvrdilo i istraživanje koje je sprovedeno u Berlinu.¹⁵²

¹⁴⁵ Stjelja, I., 2022, str. 56.

¹⁴⁶ Köckler, H. et al., Environmental Justice in Western Europe, in: Holifield, R., Chakraborty, J., Walker, G. (eds.), 2018, *The Routledge handbook of environmental justice*, London, p. 1.

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 3.

¹⁴⁸ Denis Bard et al., 2007, Exploring the Joint Effects of Atmospheric Pollution and Socioeconomic Status on Selected Health Outcomes: An Overview of the PAISARC Project, *Environmental Research Letters*, 2 (045003).

¹⁴⁹ Köckler, H., 2005, Coping Strategies of households Exposed to Unequal Environmental Quality in Germany, *Proceedings of the 4th Global Conference on Environmental Justice and Global Citizenship*; Oxford.

¹⁵⁰ Kruijze, H., Bouwman, A., 2004, *Environmental (In)equity in the Netherlands: A Case Study on the Distribution of Environmental Quality in the Rijnmond Region*, RIVM Report 550012003; i Fecht, D., et al., 2015, Associations between air pollution and socioeconomic characteristics, ethnicity and age profile of neighbourhoods in England and the Netherlands, *Environmental Pollution*, vol. 198, pp. 201-210.

¹⁵¹ Suarez, M., et al., 2020, Environmental justice and outdoor recreation opportunities: A spatially explicit assessment in Oslo metropolitan area, Norway, *Environmental Science and Policy*, Vol 108, p. 138.

¹⁵² Kabisch, N., Haase, D., 2014, Green justice or just green? Provision of urban green spaces in Berlin, Germany. *Landsc. Urban Plan*, pp. 129–139.

Ilustrativan i redak primer društvene prepoznatljivosti kao elementa ekološke pravde u praksi u Evropi, nalazi se takođe u Norveškoj.¹⁵³ Naime, Laponci, autohtoni narod koji živi u Norveškoj, tradicionalno se bave uzgojem irvasa i ribolovom. U oblastima gde žive Laponci izgrađuju se vetroparkovi, iako njihovo iskustvo i znanje govori da irvasi zaobilaze oblasti gde se nalaze vetrenjače, usled čega je uzgoj irvasa otežan.¹⁵⁴ Ipak, tokom 2019. i 2020. godine, izgrađene su vetrenjače u oblastima gde žive Laponci, za koje su prethodno izdate dozvole, nakon čega je 2020. godine Vlada Norveške, donela preporuku da se buduće mere u ovoj oblasti sprovode uz veće uključivanje potreba i mišljenja lokalne zajednice pre izdavanja dozvola za vetroparkove, kao i uz konsultaciju sa Skupštinom Laponaca i uzgajivačima irvasa.¹⁵⁵ Dodatno, Vrhovni sud Norveške je u oktobru 2021. godine doneo presudu kojom je utvrđena povreda člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima,¹⁵⁶ odnosno, utvrđeno je da su Laponci lišeni prava da, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, imaju svoj sopstveni kulturni život, budući da uzgajanje irvasa predstavlja, ne samo izbor prihoda mnogih Laponaca, već i deo njihove kulture i tradicije.¹⁵⁷ Takođe, pitanje društvene prepoznatljivosti Laponaca prilikom donošenja ekoloških odluka, javilo se usled zabrinutosti Laponaca zbog uticaja rudnika minerala za proizvodnju komponenti koje se koriste za obnovljive izvore energije, odnosno zbog otpada koji nastaje u tom postupku, budući da može kontaminirati zemlju, okean i fjordove, a samim tim i negativno uticati na ribarstvo koje Laponcima predstavlja kulturno nasleđe.¹⁵⁸

Većina studija u Zapadnoj Evropi je sprovedena kako bi se identifikovale ekološke nepravde koje su prisutne, a ne da bi njihovi nalazi bili korišćeni za donošenje javnih politika koje su zasnovane na činjenicama.¹⁵⁹ Studija koja se po tome razlikuje je "*Special Issue II – Environmental Justice*" iz 2011. godine, koju je sproveo Senat Berlina, kao nosilac izvršne

¹⁵³ Stjelja, I., 2022.

¹⁵⁴ Sámi reindeer herders file lawsuit against Norway windfarm, The Guardian, https://www.theguardian.com/world/2021/jan/18/sami-reindeer-herders-file-lawsuit-against-oyfjellet-norway-windfarm-project?CMP=share_btn_link (25.05.2022)

¹⁵⁵ Council of Europe, 2022, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Norway*, p. 15-16. Dostupno na: <https://rm.coe.int/5th-op-norway-en/1680a685c5> (25.09.2022.)

¹⁵⁶ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 999 (16 December 1966).

¹⁵⁷ HR-2021-1975-S, Supreme Court of Norway, judgment 11 October 2021; dostupno na: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2021-1975-s.pdf> (25.9.2022)

¹⁵⁸ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Fifth Opinion on Norway*, Council of Europe, 2022. pp. 15-16; dostupno na: <https://rm.coe.int/5th-op-norway-en/1680a685c5> (25.09.2022.)

¹⁵⁹ Köckler, H. et al., 2018, p. 5.

vlasti, sa ciljem da njeni nalazi budu korišćeni prilikom donošenja odluka na lokalnom nivou, tako da su nalazi ove studije uključeni u sistem prostornog planiranja u Berlinu.¹⁶⁰

Važnu referencu za ekološku pravdu u EU predstavlja izveštaj "*Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*", koji je 2018. godine objavila *European Environmental Agency* (EEA).¹⁶¹ Ovaj izveštaj skreće pažnju na nejednaku izloženost ekološkim i zdravstvenim rizicima društveno osetljivih grupa, ali ne istražuje dublje na koji su to način manjine nesrazmerno pogođene ekološkim rizicima.¹⁶²

Distributivni element ekološke pravde u Evropskoj uniji dobio je malo pažnje prilikom formulisanja javne politike, sprovođenja ekoloških zakona, učešća u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i prilikom raspolaganja javnim sredstvima radi zaštite životne sredine.¹⁶³ Romska zajednica je manjinska grupa koja je najčešće marginalizovana u Evropi, pa je potrebno naročito sagledati da li se propisi EU jednako primenjuju u odnosu na Rome i da li organi EU i država članica preduzimaju potrebne mere za zaštitu Romske zajednice od degradacije životne sredine. U literaturi se navodi da je teško pronaći bilo kakvu procenu da li Romi u EU i državama članicama imaju jednak pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, da li imaju jednako pravo na učešće u donošenju odluka i da li mogu ostvariti pravo na pristup pravosuđu.¹⁶⁴ Iako je neupitno da u Evropi postoje manjine koje su nesrazmerno izložene ekološkim rizicima i da nejednakosti u oblasti životne sredine dovode do produblivanja socijalnih nejednakosti, javna politika na nivou EU ne prepoznaje ova pitanja, kao ni politika evropskih zemalja.¹⁶⁵ Naime, u Zapadnoj Evropi je distributivni aspekt ekološke pravde dobio mnogo više pažnje u akademskim radovima, nego u javnoj politici, dok pokret za distributivnu ekološku pravdu u evropskim zemljama nikada nije bio razvijen, za razliku od pokreta u SAD.

Sa druge strane, brojne studije u Zapadnoj Evropi su se bavile procesnim aspektom ekološke pravde, a potpisivanjem Arhuske konvencije, procesna prava javnosti su značajno ojačana. Međutim, sprovedene studije ukazuju da je nesporno da je učešće javnosti garantovano pravnim

¹⁶⁰ Bundesamt für Strahlenschutz, 2011, *Special Issue II – Environmental Justice*, Federal Office for Radiation Protection, Federal Institute for Risk Assessment, Robert Koch Institute, Federal Environment Agency, Germany.

¹⁶¹ European Environment Agency (EEA), 2018, *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*; dostupno na: <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts> (12.09.2020)

¹⁶² Heidegger, P., Wiese, W., 2020, *Pushed to the wastelands: Environmental racism against Roma communities in Central and Eastern Europe*, Brussels, European Environmental Bureau, p. 8.

¹⁶³ *Ibid*, p. 10.

¹⁶⁴ *Ibid*, p. 13.

¹⁶⁵ Pedersen, O.W., 2009, p. 137.

aktima, ali i da to ne mora nužno značiti da će javnost koristiti mogućnosti koje joj stoje na raspolaganju ili da će zakonske garancije biti značajne u praksi za ugrožene grupe.¹⁶⁶

3.2.2 Centralna i Istočna Evropa

Kao najočigledniji primer ekološke nepravde u distributivnom smislu u Evropi, po pravilu se navodi položaj Roma u Istočnoj i Centralnoj Evropi, ali ovo pitanje je obrađivano u svega nekoliko studija. Tek poslednjih godina ova tema dobija više pažnje i počinje da se ukazuje na to da rasizam ima važnu ulogu u raspodeli ekoloških vrednosti i rizika.¹⁶⁷ Uslovi u kojima žive Romi neretko podsećaju na uslove u kojima su živele afroameričke zajednice u SAD.¹⁶⁸ Romske zajednice često žive blizu postrojenja za tretman kanalizacionih voda ili deponije otpada, što je nekad posledica odbijanja državnih organa da Romima daju dozvole za stanovanje u oblastima koje su pogodnije za stanovanje ili posledica prinudnog raseljavanja na lokacije koje nisu prikladne za život.¹⁶⁹

Važna referenca za ekološku pravdu u Centralnoj i Istočnoj Evropi jeste izveštaj iz 2007. godine "*Making the Case for Environmental Justice in Central and Eastern Europe*", u kojem su opisani slučajevi ekološke nepravde i uslovi u kojima žive Romi. Jedan od opisanih slučajeva se odnosi na interno raseljene Rome na Kosovu 1999. godine, koji su bili smešteni u izbegličke kampove u blizini Kosovske Mitrovice, tačnije, u blizini nekadašnjeg rudarsko-topioničarskog basena sa visokim koncentracijama olova u vazduhu i zemljištu, što je rezultiralo trovanjem interno raseljenih lica olovom, i to naročito dece u kampu.¹⁷⁰ Prema studiji Svetske zdravstvene organizacije, 88% dece iz tog kampa, koja su bila mlađa od šest godina, imalo je nivo olova u krvi koji je zahtevao hitnu medicinsku pomoć.¹⁷¹ Ilustrativan je i slučaj koji je analiziran u navedenom izveštaju, a koji se desio u Rumuniji. Naime, lokalne vlasti su u više navrata raseljavale Rome iz centra gradova u područja na periferiji, gde su prisutna visoka industrijska zagađenja, kao i gde se nalaze brojne deponije otpada i postrojenja za tretman otpada.¹⁷²

U Centralnoj i Istočnoj Evropi, ali i u ostalim delovima Evrope, istraživanja o nesrazmernoj distribuciji ekoloških rizika u odnosu na Romsku zajednicu, tj. o ekološkom rasizmu protiv

¹⁶⁶ Köckler, H. et al., 2018, p. 8.

¹⁶⁷ Steger T., et al., *Making the case for environmental justice in Central and Eastern Europe*, CEU Center for Environmental Law and Policy, Budapest, 2007 i Filčák, R., 2012, *Environmental Justice and the Roma Settlements of Eastern Slovakia: Entitlements, Land and the Environmental Risks. Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 48(03), p. 537-562.

¹⁶⁸ Stjelja, I., 2022.

¹⁶⁹ Videti: Steger, T., Filcak, R., 2008.

¹⁷⁰ Steger, T., Filcak, R., 2008, pp. 23-25.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.* pp. 25-26.

Roma, tek nedavno su počela da se sprovode.¹⁷³ Može se zaključiti stoga da su se ovom temom u dosta ograničenom obimu bavili istraživači, udruženja građana koja se bave pravima Roma i udruženja za zaštitu ljudskih prava, dok su se udruženja koja se bave zaštitom životne sredine za sada veoma malo dotakla problema ekološke nepravde koju trpi Romska zajednica.¹⁷⁴

Još jedan od malobrojnih izveštaja koji se bavi temom ekološke pravde kao distributivne pravde i koji doprinosi razvoju ideje pravedne raspodele ekoloških rizika na tlu Centralne i Istočne Evrope je izveštaj iz 2020. godine "*Pushed to the wastelands - Environmental racism against Roma communities in Central and Eastern Europe*".¹⁷⁵ Ovo istraživanje ukazuje da ekološki rizici nisu srazmerno raspoređeni i da je etnička pripadnost presudna kada posmatramo izloženost ekološkim i zdravstvenim rizicima.¹⁷⁶ Romske zajednice su nesrazmerno izložene degradaciji životne sredine i zagađenju koje dolazi od deponija otpada i prljavih industrija.¹⁷⁷ Takođe, one snose nesrazmeran rizik od poplava i često su prinudno raseljavane radi izgradnje novih projekata i prisilno naseljavane u oblasti u kojima je životna sredina manje pogodna za život, kao što su područja u blizini deponija otpada.¹⁷⁸

Ilustrativan i redak primer ideje o ekološkoj pravdi kao distributivnoj pravdi u javnoj politici nalazi se u Hrvatskoj, tačnije u hrvatskom Nacionalnom planu posvećenom inkluziji Roma,¹⁷⁹ koji predviđa meru "smanjivanje ekoloških i infrastrukturnih nejednakosti u romskim zajednicama (lokalitetima) u odnosu na zajednice u kojima živi većinsko stanovništvo." Takođe, prethodni Nacionalni plan ukazao je na problem da u mnogim naseljima gde žive predstavnici Romske zajednice nije organizovano odvoženje, odlaganje i prikupljanje komunalnog otpada, da se javljaju brojni problemi prilikom upravljanja otpadom, da je kvalitet pijaće vode nizak, da manjkavost komunalne infrastrukture uzrokuju ekološke probleme, pošto pristup vodi i kanalizaciji nije rešen na odgovarajući način.¹⁸⁰

Kada govorimo o distribuciji ekoloških vrednosti i rizika u Srbiji i manjinskim grupama, nisu rađena istraživanja niti se raspravljalo o ovom problemu, iako je *de facto* Romska zajednica više izložena ekološkim rizicima od većinskog stanovništva, odnosno iako Romske zajednice najčešće žive u blizini deponije otpada, u područjima gde su prisutna zagađenja vazduha,

¹⁷³ Stjelja, I., 2022.

¹⁷⁴ Heidegger, P., Wiese, W., 2020.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷⁷ Stjelja, I., 2022.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine, 2021, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, str. 61.

¹⁸⁰ *Ibid.*, str. 81-82.

zagađenja bukom ili su bez pristupa vodi za piće, kanalizaciji, zelenoj površini i tako dalje.¹⁸¹ Atlas ekološke pravde (u daljem tekstu: EJAtlas),¹⁸² koji je sistematizovana baza podataka sa informacijama o ekološkim konfliktima iz celog sveta, sadrži nešto više od 3500 detaljno opisanih ekoloških konflikata u kojima je došlo do nekog oblika ekološke nepravde. EJAtlas navodi 29 slučajeva iz Srbije. Njihovom analizom dolazi se do zaključka da, u većem broju slučajeva, ekološke rizike snosi ruralno stanovništvo, a kada je reč o distributivnom elementu ekološke pravde i ekološkim rizicima koje nesrazmerno trpi Romska zajednica EJAtlas navodi jedan takav slučaj.¹⁸³

Naime, u Kruševcu je oko naselja "Marko Orlović", u kome pretežno žive pripadnici romske nacionalnosti, podignut zid, a kao razlog za njegovo podizanje navedeno je da je potrebno zaštititi stanovnike naselja od saobraćajne buke. Stanovnici ovog naselja i predstavnici organizacija civilnog društva koji se bave zaštitom ljudskih prava su tvrdili da zid ne doprinosi zaštiti od zagađenja bukom, već da je podignut radi segregacije.¹⁸⁴ Zaštitnik građana je *Posebni izveštajem u vezi podizanja betonskog zida oko romskog naselja "Marko Orlović" u Kruševcu* skrenuo pažnju nadležnim organima i javnosti i zaključio da "čak i preduzimanje jednog takvog čina koji je formalno pravno u skladu sa važećim propisima, može za posledicu imati getoizaciju kao javni oblik segregacije, što je u suprotnosti sa strateškim opredeljenjem države o sprovođenju mera inkluzije Roma i Romkinja u Republici Srbiji".¹⁸⁵ U Izveštaju se navodi da, iako nije utvrđena nezakonitost u radu organa uprave, može se zaključiti da su pravila po kojima je postupano omogućila podizanje zida čija je posledica getoizacija i da je u tom smislu postupanje organa uprave nepravilno. Zaštitnik građana je skrenuo pažnju i na to da vrsta zida koji je sagrađen oko naselja do sada nije postavljen nigde u Srbiji, kao i da u drugim naseljima u Kruševcu, gde se nalaze kružni tokovi nema postavljenih barijera koje bi stanovnike štitile od buke. U ovom slučaju je, dakle, došlo do zloupotrebe mogućeg ekološkog rizika sa ciljem getoizacije naselja u kojem pretežno žive pripadnici romske nacionalnosti.¹⁸⁶

¹⁸¹ Stjelja, I., 2022.

¹⁸² Environmental Justice Atlas, The Global Atlas of Environmental Justice, www.ejatl.org (03.03.2022)

¹⁸³ Environmental Justice Atlas, <https://ejatl.org/conflict/a-wall-around-roma-settlement-to-protect-from-noise-krusevac-serbia> (05.10.2020.)

¹⁸⁴ European Roma Rights Center (ERRC), 2017, *ERRC Submission to the European Commission on the enlargement component of the EU Roma Framework*, Budapest, p. 13; dostupno na: http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/submission-on-roma-inclusion-in-enlargement-countries-may-2017.pdf (27.9.2020) i *Zašto je podignut zid oko romskog naselja u Kruševcu*, AlJazeera, dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/zasto-je-podignut-zid-oko-romskog-naselja-u-krusevcu> (27.9.2020)

¹⁸⁵ *Posebni izveštaj u vezi podizanja betonskog zida oko romskog naselja "Marko Orlović" u Kruševcu*, 2017, Beograd, Zaštitnik građana, str. 2.

¹⁸⁶ Stjelja, I., 2022.

Slične namere se mogu prepoznati i u kampanji "Očistimo Srbiju" sprovedenoj u periodu između 2009. i 2013. godine, koju je podržalo tadašnje Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Vlade Republike Srbije. Ova kampanja je divlje deponije promovisala kao najozbiljniji izvor zagađenja na teritoriji Beograda.¹⁸⁷ Vlasti su u tom periodu organizovale i raseljavanje 17 neformalnih naselja u kojima pretežno žive pripadnici romske nacionalnosti, a koja su se nalazila ili na tim deponijama ili u njihovoj neposrednoj blizini.¹⁸⁸ Ovim merama je bilo pogođeno preko 2800 ljudi, uglavnom pripadnika Romske zajednice i interno raseljenih lica sa Kosova, koji su prinudno raseljeni u kontejnerska naselja na periferiji grada ili, prosto, iseljeni iz grada i, koji su, po pravilu, imali ograničen pristup čistoj vodi i kanalizaciji.¹⁸⁹ U navedenom slučaju su, takođe, pod velom pravazilaženja ekološkog problema, preduzete aktivnosti koje imaju diskriminatorni karakter, a stanovnici su raseljeni u područja koja su manje podobna za život.

U Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i u Zapadnoj Evropi, uobičajeno je da se ekološka pravda posmatra kao procesna pravda. Ona je u prvom planu evropskog ekološkog prava više od 20 godina, naročito od donošenja Arhuske konvencije. Literatura i istraživanja na temu procedura ekološke pravde u Evropi su vrlo obimna, za razliku od istraživanja o ekološkoj pravdi kao distribuciji. Udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine i unapređenjem procesne ekološke pravde u zemljama Centralne i Istočne Evrope su brojna, a neka od njih zapošljavaju stručnjake iz ove oblasti i imaju sve potrebne resurse za rad na raspolaganju. Za razliku od distributivnog elementa, koji je u studijama, javnoj politici i aktivnostima udruženja građana u Centralnoj i Istočnoj Evropi zanemaren, procesni element je u ovom delu Evrope prepoznat kao veoma značajan za ostvarivanje prava na životnu sredinu. Tako je i najveći deo ovog istraživanja posvećen procesnoj ekološkoj pravdi, tačnije, pravu javnosti da učestvuje u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i pravu javnosti na pravnu zaštitu u slučaju kada su joj povređeni pravo na učešće ili prava iz oblasti životne sredine.

¹⁸⁷ Schwab, E., 2015, Displacing and Disciplining Roma Waste Pickers in Belgrade. Who can become a rightful subject of the 'clean' and 'sustainable' city to come? Paper presented at *RC21 International Conference: The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life*, Urbino, Italy, August 2015, p. 2; dostupno na: <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/E3.1-evaschwab.pdf> (18.09.2020)

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Praxis, 2013, *Analysis of the Main Obstacles and Problems in Access of Roma to the Right to Adequate Housing*, Praxis, Belgrade, p. 9; dostupno na: shorturl.at/EFRS9 (18.09.2020)

3.2.3 Velika Britanija

Na tlu Evrope, kao što je već navedeno, jedino je u Velikoj Britaniji distributivni aspekt ekološke pravde dominantniji od procesnog. Sredinom devedesetih godina XX veka pojam pravda i pojam životna sredina krenuli su da se dovode u vezu, kako u okviru društvenih pokreta, tako i u okviru akademskih studija iz oblasti sociologije, geografije i socijalne politike.¹⁹⁰ Ideja o ekološkoj pravdi se u Velikoj Britaniji razvijala drugačije nego u SAD i u ostalim evropskim zemljama, zbog istorijskih, kulturoloških, pravnih i institucionalnih osobenosti Velike Britanije.¹⁹¹

Problem rasizma u raspravama o ekološkoj pravdi u Velikoj Britaniji nije dobio veću pažnju, kao što je to slučaj u SAD.¹⁹² Udruženja građana koja su posvećena ekološkoj pravdi u fokusu imaju "socijalne probleme, socijalnu pravdu ili nejednakosti u društvu, a ne etničku pripadnost ili boju kože".¹⁹³ U raspravama o ekološkoj pravdi u Velikoj Britaniji stoga se u prvom planu nalaze društveni uslovi, poput siromaštva i socijalne isključenosti, koji vode ka nesrazmernoj raspodeli ekoloških rizika i isključenosti iz procesa donošenja odluka.¹⁹⁴

Brojne studije koje su sprovedene u Velikoj Britaniji ukazuju na povećanu izloženost ugroženih zajednica zagađenom vazduhu i saobraćajnoj buci,¹⁹⁵ kao na vezu između siromaštva i blizine industrijskih objekata.¹⁹⁶ Studije iz ove oblasti izučavale su i blizinu deponija otpada mestima gde žive siromašnije zajednice, ali rezultati različitih empirijskih istraživanja dolaze do različitih zaključaka, pa je veza između siromaštva i blizine deponija manje jasna.¹⁹⁷ Iako se navodi da siromašnije zajednice snose veći rizik od poplava, kao i da im je otežana dostupnost

¹⁹⁰ Köckler, H. et al., 2018, Chapter 50.

¹⁹¹ Petrić, D., 2019, Environmental Justice in the European Union: A Critical Reassessment, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 15 No. 1, p. 218.

¹⁹² Stjelja, I., 2022.

¹⁹³ Pedersen, O.W., 2009, p. 173.

¹⁹⁴ Laurent, E., 2011, Issues in Environmental Justice Within the European Union, *Ecological Economics*, Vol. 70, Issue 11, pp. 1848-1849; Pedersen, O.W., 2009, p. 190.

¹⁹⁵ Lucas, K., et al., 2004, *Environment and Social Justice: Rapid Research and Evidence Review*, London, Sustainable Development Research Network.

¹⁹⁶ The Environment Agency, 2002, *The Urban Environment in England and Wales a Detailed Assessment*, Bristol.

¹⁹⁷ Studije koje zaključuju da postoji veza između blizine deponija otpada i siromaštva: The Environment Agency, 2002, *The Urban Environment in England and Wales a Detailed Assessment*, Bristol; Walker, G. et al., 2003, *Environmental Quality and Social Deprivation Phase II: National Analysis of Flood Hazard, IPC Industries and Air Quality*; studije koje zaključuju da ova veza nije jasna: Elliot, P. et al, 2001, *Birth Outcomes and Selected Cancers in Populations Living Near Landfill Sites*, Report for the Department of Health, p. 3; Fairbur, J., et al., 2005, *Investigating Environmental Justice in Scotland: Links Between Measures of Environmental Quality and Social Deprivation*, Scottish Executive.

zelenim površinama i pošumljenim ili šumskim područjima, u ovim slučajevima, empirijska istraživanja takođe dolaze do različitih zaključaka, pa i ova veza ostaje maglovita.¹⁹⁸

Prvi koraci ka uvođenju ekološke pravde u javnu politiku u Velikoj Britaniji nalaze se još u prvoj strategiji održivog razvoja iz 1999. godine "A Better Quality of Life".¹⁹⁹ Među ciljevima koje Strategija određuje navodi se "da bi svi trebalo da dele koristi od prosperiteta i čistu i sigurnu životnu sredinu...da je potrebno unaprediti pristup javnim uslugama, boriti se protiv socijalne isključenosti i smanjiti zdravstvene rizike čiji su uzrok siromaštvo, neadekvatno stanovanje i zagađenje".²⁰⁰ Prva strategija, reklo bi se, prepoznaje samo distributivni element ekološke pravde, tako što navodi da bi ekološke vrednosti trebalo svi da dele. Druga strategija održivog razvoja koju je Vlada Velike Britanije donela 2005. godine, "Securing the Future", na još jasniji način prepoznaje ideju ekološke pravde i integriše je u strategiju održivog razvoja.²⁰¹ Ova strategija naglašava i njenu procesnu dimenziju, kada navodi posvećenost Vlade primeni Arhuske konvencije. Kada govorimo o ekološkoj pravdi kao procesnoj pravdi, u literaturi se navodi da je ona u pravo Velike Britanije ušla više kao rezultat međunarodnih obaveza, nego zainteresovanosti za ovaj aspekt pravde unutar zemlje.²⁰²

4. EKOLOŠKA PRAVDA U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU

U prethodnim poglavljima analiziran je pojam ekološke pravde i njegovi elementi iz ugla teorije, javne politike, društvenih pokreta i studija slučajeva ekološke nepravde. Kako bi pojam ekološke pravde bio sagledan na sveobuhvatan način, u ovom poglavlju autorka razmatra elemente ekološke pravde u svetlu međunarodnog ekološkog prava. Shodno tome, analizirano je u kom obimu je ekološka pravda deo međunarodnog ekološkog prava ili, određenije rečeno, kako su elementi ekološke pravde ugrađeni u akte međunarodnog ekološkog prava. U ovom odeljku, fokus će biti na distributivnoj i procesnoj pravdi, dok će društvena prepoznatljivost biti posmatrana u okviru procesne pravde i neće biti detaljnije analizirana. Pravda kao društvena prepoznatljivost u ovom poglavlju nije detaljnije razmatrana iz tri razloga. Prvi razlog je što su rasprave i ideje o ekološkoj pravdi kao društvenoj prepoznatljivosti prisutnije u teorijskim

¹⁹⁸ Pedersen, O.W., 2009, p. 163.

¹⁹⁹ Department for the Environment Transport and the Regions, 1999, *A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development in the UK*.

²⁰⁰ *Ibid*, para 1.8.

²⁰¹ HM Government, 2005, *Securing the Future - Delivering UK Sustainable Development Strategy*, p. 134, dostupno na: <https://www.gov.uk/government/publications/securing-the-future-delivering-uk-sustainable-development-strategy> (23.11.2021).

²⁰² Slater, A.M., Pedersen, O.W., 2009, Environmental Justice; Lessons on Definition and Delivery from Scotland, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 52, No. 6, p. 26.

razmatranjima u okvirima političke teorije, političke filozofije, antropologije, ekološke politike i sociologije, nego u raspravama u domenu ekološkog prava. Drugi razlog je to što su ekološka pravda kao društvena prepoznatljivost i ekološka pravda u procesnom smislu veoma bliske, odnosno, zato što je pravda kao društvena prepoznatljivost procesne prirode. Štaviše, neki autori društvenu prepoznatljivost vide kao preduslov za ostvarivanje pravde u procesnom smislu i integralni deo učešća javnosti.²⁰³ Međutim, u ovom istraživanju usvojeno je Šlosbergovo poimanje ekološke pravde u kojem je društvena prepoznatljivost određena kao poseban element ekološke pravde, s tim što je, u ovom odeljku, napravljeno izvesno odstupanje budući da se društvena prepoznatljivost ne razmatra kao samostalan element. Treći razlog se odnosi na činjenicu da se ekološka pravda kao društvena prepoznatljivost uglavnom dovodi u vezu sa pravima autohtonih naroda u Australiji i SAD, a da je predmet ovog istraživanja dostizanje ekološke pravde u Srbiji. Valja pomenuti, jednako, i da radovi koji se bave načinom na koji je društvena prepoznatljivost kao element ekološke pravde uneta u međunarodno ekološko pravo nisu dostupni. Shodno tome, sledi analiza odredbi međunarodnog ekološkog prava koje se odnose na ostvarivanje distributivnog i procesnog elementa ekološke pravde.

4.1 EKOLOŠKA PRAVDA KAO DISTRIBUTIVNA PRAVDA U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU

U međunarodnom ekološkom pravu, ideje o ekološkoj pravdi kao distributivnoj pravdi se nalaze u ograničenom broju međunarodnih pravnih akata. To su ugovori koji uređuju izvoz otpada iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju, dokumenta koja se odnose na "klimatsku pravdu", odnosno na klimatske promene koje nesrazmerno pogađaju zemlje u razvoju, a posledica su ekonomskog razvoja razvijenih zemalja i načelo "zajedničke ali različite odgovornosti"²⁰⁴ koje se javlja u nekim ugovorima međunarodnog ekološkog prava.

Ciljevi održivog razvoja Ujedinjenih nacija u okviru Agende za održivi razvoj 2030²⁰⁵ nisu usredsređeni na pitanje ekološke pravde i na elemente koji je čine.²⁰⁶ Ipak, neki od ciljeva se mogu posmatrati u kontekstu ostvarivanja distributivnog elementa ekološke pravde, kao što je Cilj 10 koji se odnosi na smanjenje nejednakosti unutar država i između njih. Ovaj cilj je, između ostalog, usmeren na jačanje i promovisanje društvenog, ekonomskog i političkog uključivanja svih, bez obzira na "godine, pol, invaliditet, rasu, etničko ili drugo poreklo, religiju

²⁰³ Ansje, M., Social Justice and Environmental Goods, in Dobson, A. (Ed.), 1999, *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, Oxford, Oxford University Press.

²⁰⁴ *common but differentiated responsibilities*.

²⁰⁵ UN Resolution A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*

²⁰⁶ Menton, M. et al., 2020, Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions, *Sustain Sci*, 15, pp. 1621–1636.

ili ekonomski ili drugi položaj." Naime, različiti podaci ukazuju da ekološke rizike, kao što je na primer, izloženost zagađenom vazduhu, nesrazmerno trpe siromašni i osetljive grupe,²⁰⁷ te da bi dosledno ostvarivanje Cilja 10 doprinelo i ostvarivanju distributivnog elementa ekološke pravde. Distributivni element ekološke pravde sadržan je, dakle, u određenoj meri i u Ciljevima održivog razvoja

Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju iz 1989. godine predstavlja pokušaj rešavanja pitanja izvoza otpada iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju, a razlog njenog donošenja jeste upravo postojanje nelegalnog transporta opasnog otpada u zemlje u razvoju. Bazelska konvencija ne brani u potpunosti izvoz otpada, već ga ograničava i formuliše generalne obaveze potpisnica. Usled prepoznatih slabosti Bazelske konvencije i nakon što je postalo jasno da ona ne može pružiti dovoljnu zaštitu afričkim zemljama,²⁰⁸ 1991. godine usvojena je Bamako konvencija o zabrani uvoza u Afriku i kontroli prekograničnog kretanja i upravljanju opasnim otpadom u okviru Afrike,²⁰⁹ koja potpuno zabranjuje uvoz opasnog otpada. Iako u tekstovima ove dve konvencije pojam pravde ili ekološke pravde nije eksplicitno naveden, njihovi ciljevi se odnose na dostizanje ekološke pravde kao distribucije na međunarodnom nivou.

U kontekstu globalnih klimatskih promena, pojam "klimatska pravda" se eksplicitno navodi. Budući da siromašne zemlje nesrazmerno trpe posledice klimatskih promena, često se koriste izrazi kao što su klimatska pravda ili klimatska jednakost, a Pariski sporazum o klimatskim promenama iz 2015. godine u preambuli napominje značaj koncepta "klimatske pravde", prilikom preduzimanja mere za rešavanje klimatskih promena.²¹⁰

Načelo "zajedničke ali različite odgovornosti", takođe, ukazuje na ideje ekološke pravde kao distribucije u međunarodnom ekološkom pravu. Navedeno načelo je formalno ustanovljeno Rio deklaracijom iz 1992. godine. Načelo 7 Rio deklaracije utvrđuje da države imaju zajedničku ali različitu odgovornost, jer imaju i različit udeo u degradaciji životne sredine na globalnom nivou, kao i da razvijene zemlje prihvataju svoje obaveze u težnji za održivim razvojem, imajući u vidu pritisak koji njihovo društvo pravi životnoj sredini u globalnom kontekstu i tehnološke

²⁰⁷ United Nations Environment Programme, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28447/SDG10Brief.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (22.09.2020).

²⁰⁸ Kitt, J., 1995, Waste Exports to the Developing World: A Global Response, 7 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, 490, p. 498.

²⁰⁹ UN Commission on Human Rights, *The Bamako convention: Movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes*, E/CN.4/RES/1991/47 (5 March 1991).

²¹⁰ United Nations, *Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement*, 21st Conference of the Parties, Paris, United Nations (12 December 2015).

i finansijske resurse kojima raspolažu. Ova načela počiva na pretpostavci da primena jednakih pravila na zemlje u razvoju i razvijene zemlje ne bi bila primerena, zbog razlika u kapacitetima za rešavanje ekoloških problema.

Najzad, u okviru Saveta Evrope 2021. godine je usvojena Rezolucija 2400 – "*Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment*".²¹¹ Ovom rezolucijom utvrđeno je da pravo na "bezbednu, čistu i zdravu životnu sredinu, kao i pravo na pristup procesnim pravima u oblasti zaštite životne sredine, odnosno pravo na informisanje i učešće u donošenju odluka, nisu ravnopravno raspoređeni između regiona, država i pojedinaca". Parlamentarna skupština Saveta Evrope, stoga, apeluje na države članice da obezbede da se pravo na životnu sredinu dalje razvija u saradnji različitih društvenih grupa. Ova rezolucija je, dakle, veoma važna iako nije pravno obavezujuća, jer prepoznaje značaj uključivanja različitih društvenih grupa, kao i njihova prava na ravnopravno snošenje ekoloških rizika, što znači da je u okviru Saveta Evrope konačno utvrđen značaj distributivnog elementa ekološke pravde.

Arhuska konvencija je u potpunosti posvećena procesnom elementu ekološke pravde, a ideje o distributivnoj pravdi se nalaze samo u naznakama. Naime, član 3 st. 9 utvrđuje pravo javnosti na dostupnost informacijama, učešće u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu "bez diskriminacije po pitanju državljanstva, nacionalnosti ili mesta prebivališta, a u slučaju pravnog lica, bez diskriminacije u vezi s tim gde ima registrovano sedište ili stvarni centar svojih aktivnosti". Ograničavanje zaštićenih ličnih svojstava na nacionalnost, prebivalište (ili sedište) i državljanstvo, upućuje da je cilj ove odredbe da obezbedi zaštitu u slučaju postojanja aktivnosti koje imaju prekogranični uticaj, budući da su navedena svojstva od pretežnog značaja za donošenje pravedne odluke u prekograničnom kontekstu. S obzirom na činjenicu da antidiskriminacione odredbe Arhuske konvencije pretežno imaju za cilj da obezbede jednako postupanje prema javnosti zemlje porekla i pogođene zemlje, u slučaju aktivnosti koje imaju prekogranični uticaj, pitanje učešća manjinskih grupa i ostvarivanja distributivne pravde, kao i društvene prepoznatljivosti, uglavnom je ostalo van domašaja Arhuske konvencije.

Iako termin ekološka pravda nije eksplicitno pomenut u međunarodnim ugovorima, ideje koje su utkane u ugovore i mehanizmi koje oni propisuju podupiru distributivnu ekološku pravdu i vode njenom ostvarivanju. Ukoliko posmatramo procesni element ekološke pravde u

²¹¹ Council of Europe, Resolution 2400/2021, *Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment*, Parliamentary Assembly, 28th sitting (29 September 2021).

međunarodnim ugovorima, značaj ideje o ekološkoj pravdi u međunarodnom pravu postaje očigledniji.

4.2 EKOLOŠKA PRAVDA KAO PROCESNA PRAVDA U MEĐUNARODNOM EKOLOŠKOM PRAVU

Procesni element ekološke pravde široko je prepoznat u međunarodnim ekološkim ugovorima i nalazi se u procesnim normama koje uređuju pravo na pristup informacijama, učešće javnosti i pravo na pravnu zaštitu. Ove norme uređuju postupke za ostvarivanje ekološke pravde budući da se primenjuju radi postizanja pravične raspodele ekoloških rizika i dobara i da ih koriste oni koji zastupaju ekološku pravdu kako bi postigli svoje ciljeve.²¹²

U ovom odeljku, dat je opšti osvrt na akte međunarodnog ekološkog prava koji sadrže odredbe posvećene procesnom elementu ekološke pravde. Budući da ova teza teži da izuči konkretne načine na koje građani i njihova udruženja mogu doprineti ostvarivanju ekološke pravde, tj. da izuči različite oblike učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, tek u narednim delovima istraživanja biće dat detaljniji prikaz normi međunarodnog ekološkog prava, posvećenih konkretnim procedurama koje doprinose dostizanju ekološke pravde. Tačnije, u kasnijim poglavljima, detaljnije će biti analizirane norme međunarodnog prava koje regulišu učešće javnosti u donošenju opštih pravnih akata i odluka upravnih i sudskih organa koje su od značaja za životnu sredinu. U ovom odeljku, dat je osvrt na razvoj i unošenje ideje o ekološkoj pravdi kao procesnoj pravdi u međunarodno ekološko pravo i opšti osvrt na najvažnije ugovore međunarodnog ekološkog prava koji regulišu postupke za ostvarivanje ekološke pravde.

Procesni aspekt ekološke pravde prvi put je nagoveštena u Rezoluciji Generalne skupštine UN o Svetskoj povelji za prirodu iz 1982 godine.²¹³ Načelo 16 Povelje navodi da strategije i planovi za očuvanje prirode moraju javnosti biti blagovremeno dostupne kako bi efikasne konsultacije i učešće javnosti bili mogući. Načelo 23 Povelje dalje razrađuje ova prava i navodi da bi svi, u skladu sa nacionalnim pravom svoje zemlje, trebalo da imaju pravo na mogućnost učestvovanja u formulisanju odluka koje se direktno tiču njihove životne sredine i pristup pravnim sredstvima u slučajevima kada dođe do degradacije životne sredine. Iako su ova načela Povelje formulisana na prilično neodređen način i nisu pravno obavezujuća, značajno je što su ove procesne

²¹² Pedersen, O.W., 2009, p. 122.

²¹³ Rezolucija Generalne skupštine OUN o Svetskoj povelji za prirodu iz broj 37/7 (28. oktobar 1982).

garancije učešća javnosti i prava na pravnu zaštitu proklamovane dokumentom koji je ekocentrično orijentisan, tj. koji se bavi zaštitom prirode.²¹⁴

Takođe, u okviru UN-a je 1987. objavljen izveštaj *Our Common Future*, koji je istakao važnost procesnih garancija u međunarodnom ekološkom pravu. Od posebnog je značaja uključivanje javnosti u donošenje odluka na lokalnom nivou, a naglasak je stavljen i na to da politički sistem mora građanima obezbediti efikasno učešće u donošenju odluka.²¹⁵ U ovom izveštaju, naročito je istaknuto da je za adekvatnu zaštitu životne sredine neophodno da javnost bude konsultovana i da učestvuje u donošenju odluka, kao i da joj bude omogućen pristup pravnim sredstvima u slučaju kada su im zdravlje ili životna sredina ugroženi.²¹⁶ Iako ovaj izveštaj izričito ne pominje termin ekološka pravda, procesnom elementu ekološke pravde dao je značajnu ulogu, što je imalo je važan uticaj na oblikovanje međunarodnog ekološkog prava.²¹⁷

Ubrzo nakon toga, je 1992. godine, doneta Rio deklaracija koja, iako nije pravno obavezujući dokument već predstavlja meko pravo, daje važan doprinos razvoju procesnih garancija u okviru međunarodnog ekološkog prava. Načelo 10 Rio deklaracije navodi da bi svi trebalo da imaju pristup informacijama o životnoj sredini, mogućnost da učestvuju u postupcima odlučivanja i pravo na pravnu zaštitu u sudskom i upravnom postupku. Rio deklaracijom se po prvi put ova tri seta prava uvode kao povezani elementi, što predstavlja ključni trenutak budući da je ekološku pravdu je moguće postići samo povezivanjem ovih elemenata.²¹⁸ Usvajanje Rio deklaracije predstavlja prekretnicu u razvoju procesnih prava u oblasti zaštite životne sredine, što potvrđuje činjenica da nijedan globalni ugovor iz ove oblasti koji je usvojen pre Rio deklaracije nije suštinski sadržao odredbe o učešću javnosti, ali i da svi globalni ugovori ekološkog prava usvojeni nakon Rio deklaracije garantuju pravo na pristup informacijama, učešće javnosti i/ili pravnu zaštitu, uz prisutne razlike u obimu garantovanih prava.²¹⁹

Takođe, ekološka pravda u procesnom smislu sadržana je u izvesnoj meri i u Ciljevima održivog razvoja, iako Agenda 2030 nije direktno usredsređena na ovo pitanje. Ostvarivanje Cilja 16, recimo, koji se odnosi na mir, pravdu i vladavinu prava, direktno doprinosi i ostvarivanju ekološke pravde u procesnom smislu, iako se u navedenom cilju ekološka pravda

²¹⁴ Pedersen, O.W., 2009, p. 132.

²¹⁵ Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, UN, New York (4 August 1987), para 28.

²¹⁶ *Ibid*, para 72.

²¹⁷ Pedersen, O.W., 2009, p. 133.

²¹⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 60.

²¹⁹ Ebbesson, J., Principle 10: Public Participation, in: Viñuales, J., (Ed.), 2015, *The Rio Declaration on Environment and Development - A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, p. 495.

ni ne pominje. Naime, u okviru ovog cilja predviđeno je da je za donošenje odluka na svim nivoima potrebno postupak sprovoditi odgovorno i inkluzivno, obezbediti učešće različitih strana, kao i reprezentativnost onih koji učestvuju u donošenju odluke.²²⁰

Svi navedeni dokumenti nisu pravno obavezujući, niti eksplicitno referišu na pojam ekološka pravda, ali njihov uticaj na oblikovanje međunarodnog, regionalnog i nacionalnog ekološkog prava i ekološke politike ne bi trebalo da bude potcenjen. Njihov uticaj je naročito vidljiv u evropskom kontekstu gde su postupci za ostvarivanje ekološke pravde veoma razvijeni i imaju značajnu ulogu, za razliku od distributivnog elementa ekološke pravde koji u Evropi nije privukao mnogo pažnje. Na prostoru Evrope, ekološka pravda u procesnom smislu je u fokusu ekološkog prava oko 20 godina, od 1998. godine kada je kada Arhuska konvencija usvojena, odnosno od 2001. godine kada je stupila na snagu. Arhuska konvencija je međunarodni ugovor koji na najdetaljniji način i u najširem obimu razrađuje Načelo 10 Rio deklaracije. Takođe, Evropska konvencija o ljudskim pravima je u određenoj meri značajna za postupke u kojima se ostvaruje ekološka pravda. U odeljcima koji slede dat je okviran osvrt na to kako je procesni element ekološke pravde ugrađen u navedene dve konvencije i u pravo EU, a što će, kao što je već rečeno, u narednim delovima istraživanja biti detaljnije izučeno.

4.2.1 Arhuska konvencija

U Evropi se procesna ekološka pravda najčešće stavlja u kontekst Arhuske konvencije. U literaturi se navodi da prava garantovana Konvencijom, odnosno pristup informacijama, učešće u donošenju odluka i pravo na pristup pravnim lekovima predstavljaju preduslove za procesno pravednu ekološku politiku,²²¹ kao i da Arhuska konvencija jača ekološku pravdu garantovanjem pristupa ekološkim informacijama, učešća javnosti i prava na pravnu zaštitu.²²²

Arhuska konvencija je do skoro bila jedini međunarodni ekološki ugovor koji reguliše isključivo procesna pitanja u oblasti zaštite životne sredine.²²³ Konvencija sadrži tri seta prava ("stuba") koja su odvojena, ali se i prepliću. To su pristup informacijama od značaja za životnu

²²⁰ UN Resolution A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Target 16.7.

²²¹ Walker, G., Day, R., 2012, Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth, *Energy Policy*, 49, p. 72.

²²² Santo, E. de, 2011, Environmental justice implications of Maritime Spatial Planning in the European Union, *Marine Policy*, 35, pp. 34-48 i Mason, M., 2010, Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention, *Global Environmental Politics*, Vol. 10, Issue 3, p. 11.

²²³ Osim Arhuske konvencije isključivo procesnim pitanjima posvećen je i *Escazú* sporazum koje stupio na snagu 2021. godine: *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean Adopted at Escazú, Costa Rica* (4 March 2018) (u daljem tekstu: *Escazú* sporazum)

sredinu (članovi 4. i 5), učešće javnosti u donošenju odluka (članovi 6, 7. i 8) i pravo na pravnu zaštitu (član 9). Ključan segment Arhuske konvencije odnosi se na učešće građana i udruženja građana u procese donošenja odluka, budući da jačanje njihove uloge dovodi do doslednije primene odredbi iz nacionalnih zakona iz oblasti životne sredine. Ostvarivanje prava na pristup informacijama, predstavlja preduslov za odgovarajuće učešće u donošenju, dok ostvarivanje trećeg seta prava, odnosno prava na pravnu zaštitu omogućava zaštitu u slučaju da je povređeno pravo na učešće u odlučivanju ili pravo na zdravu životnu sredinu.

Arhuska konvencija predstavlja jedinstven mehanizam i daje važan doprinos razvoju procesnih prava i unapređivanju ekološke pravde, tako što ustanovljava pravo javnosti da osporava akte država koji nisu u skladu sa Konvencijom.²²⁴ Osim strana ugovornica i Sekretarijata, Komitetu za pitanja poštovanja Arhuske konvencije (*Aarhus Convention Compliance Committee*) mogu se obratiti pojedinci i udruženja građana ukoliko tvrde da se neka strana ugovornica ne pridržava obaveza iz Konvencije. Komitetu se mogu obratiti zbog povrede bilo kojeg od tri seta prava garantovanih Konvencijom, a ono šta je posebno važno je da odluke donose nezavisni eksperti. Ovaj žalbeni postupak promoviše transparentnost, demokratiju i odgovornost i može služiti kao dobar model za učešće građana u budućim ekološkim ugovorima.²²⁵

Sa obzirom na to da je Arhuska konvencija posvećena procesnoj ekološkoj pravdi, njen doprinos unapređivanju prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka je neupitan. Ipak, sama garancija prava na učešće ne osigurava da će ovo pravo u praksi svi ljudi koristiti jednako. Uobičajeno je da oni sa manje resursa, manje koriste prava koja im pripadaju.²²⁶ Iako postoji zainteresovanost javnosti za učešće u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu, mogućnosti često zavise od načina raspodele moći u društvu, tako da je za dosledno dostizanje ekološke pravde potrebno da oni koji odluke donose uključe u taj postupak i potrebe onih koji su najugroženiji.²²⁷ Shodno tome, za dostizanje ekološke pravde neophodno je regulisati njen procesni element na odgovarajući način, ali i omogućiti da društvene grupe budu prepoznate u ovim procedurama.

²²⁴ Gonzalez, C., Environmental Justice and International Environmental Law, in Alam, S., Bhuiyan, J.H., Chowdhury, T., Techera, E. (eds.), 2012, *Routledge handbook of international environmental law*, p. 22.

²²⁵ Fitzmaurice, M., Environmental justice through international complaint procedures? Comparing the Aarhus Convention and the North American Agreement on Environmental Cooperation, in Ebbesson, J., Okowa, P. (eds.), 2009, *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 222.

²²⁶ Köckler, H., 2014, Environmental Justice – aspects and questions for planning procedures, *UVPreport*, Vol 28, No. 3+4, pp. 139–142.

²²⁷ Köckler, H. et al., 2018, Chapter 50.

Arhuska konvencija je uneta u domaće pravo 2009. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.²²⁸ Do donošenja ovog zakona, domaće zakonodavstvo je, u određenom stepenu, ukazivalo na realizaciju ideja koje Konvencija promovise, a tek je njegovim usvajanjem formalno otvorena mogućnost dosledne primene prava koja su garantovana Konvencijom.²²⁹ Vlada Republike Srbije je 2011. godine donela Strategiju za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.²³⁰ Usvajanjem ovih akata pitanja koja reguliše Arhuska konvencija postala su deo domaćeg pravnog i političkog sistema.

4.2.2 Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Za ekološku pravdu u procesnom smislu značajna je i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP),²³¹ iako ona eksplicitno ne prepoznaje pravo na životnu sredinu. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) ne štiti, naime, životnu sredinu samostalno, već je štiti ukoliko je u vezi sa nekim drugim pravom garantovanim Konvencijom. U praksi ESPLJ do sada je do zaštite procesnih prava u pitanjima zaštite životne sredine dolazilo primenom člana 2 (Pravo na život), člana 6 (Pravo na pravično suđenje), člana 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i člana 13 (Pravo na delotvorni pravni lek). Evropski sud za ljudska prava je naglasio neophodnost postojanja mogućnosti da javnost efektivno učestvuje u ranim fazama postupka donošenja odluka koje se tiču životne sredine, kao i mogućnosti da traži sudsku zaštitu,²³² o čemu će biti više reči u narednim poglavljima.

4.2.3 Pravo Evropske unije

Procesni element ekološke pravde ima svoje mesto u zakonodavstvu Evropske unije. Sva tri seta procesnih ekološki prava uređena su pravom EU, iako Ugovor o Evropskoj uniji²³³ i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije²³⁴ ne sadrže odredbe koje se odnose na pravo građana

²²⁸ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 38/09.

²²⁹ Lilić, S., Drenovak, M., 2009, Upravna i upravnosudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/2009, str. 229–230.

²³⁰ Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija, *Sl. glasnik RS*, br. 103/11.

²³¹ Savet Evrope, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 04.11.1950.

²³² Esser, R., *Procedural Environmental Rights in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and Their Impact on Criminal Procedure Law*, in Jendroška, J. and Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X In Theory And Practice, European Environmental Law Forum Series*, Vol. 4, Cambridge, Intersentia, pp. 61-78.

²³³ European Union, *Treaty on European Union*, OJ C 326 , 26/10/2012 P. 0001 - 0390.

²³⁴ European Union, *Treaty on the Functioning of the European Union*, OJ C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

da učestvuju u odlučivanju o ekološkim stvarima. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima²³⁵ nalaže da visok stepen zaštite životne sredine i unapređenje životne sredine "moraju biti sastavni deo politike Evropske unije i u skladu sa načelom održivog razvoja".²³⁶ Pravo na učešće građana Poveljom nije stipulisano, već je u preambuli navedeno da se Unija zasniva na, između ostalog, načelima demokratije i vladavine prava i da stavlja pojedinca u središte svojih aktivnosti. Primarno pravo Evropske unije ne uređuje posebno pitanje učešća javnosti u donošenju ekoloških odluka, već je to pitanje na detaljniji način uređeno sekundarnim zakonodavstvom.

Pristup informacijama o životnoj sredini uređen je Direktivom 2003/4 o slobodnom pristupu informacijama o životnoj sredini.²³⁷ Kada govorimo o učešću javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, važno je pomenuti Direktivu 2003/35/EZ²³⁸ koja se naziva Direktiva o učešću javnosti. Takođe, postupci za ostvarivanje ekološke pravde u pogledu učešća javnosti regulisani su i Direktivom 2001/42/EZ o proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu,²³⁹ gde uloga javnosti kao konsultativne strane ima poseban značaj u postupku strateške procene uticaja na životnu sredinu, jer je reč o učešću javnosti na nivou formulisanja ekološke politike, koja postavlja okvir kasnijem donošenju odluka u ekološkim upravnim stvarima.²⁴⁰ Direktiva koja uređuje treći set procesnih prava, tj. pravo na pristup pravosuđu, još uvek nije doneta, već su ta prava uređena samo Uredbom 1367/2006/EZ o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice.²⁴¹ Ova Uredba je doneta sa ciljem da se principi Arhuske konvencije primene u okviru EU, ali Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije je utvrdio da Uredba nije na odgovarajući način regulisala pitanje pristupa pravosuđu, zbog čega

²³⁵ European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ 2012/C 326/02.

²³⁶ *Ibid*, Article 37.

²³⁷ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment.

²³⁸ Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission OJ L 156.

²³⁹ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment OJ L 197.

²⁴⁰ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 156.

²⁴¹ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264.

su 2021. godine usvojene izmene ove uredbe.²⁴² Navedeni akti će biti detaljnije analizirani u poglavljima koja slede, u odeljcima posvećenim pravu EU.

5. ZAKLJUČAK

Pluralistički karakter ideje ekološke pravde očigledan je već prilikom sagledavanja upotrebe termina ekološka pravda. Termin ekološka pravda je skovan 1970-ih godina u SAD, a u nekom pravnom aktu prvi put je pomenut 1990-ih u SAD, dok u pravnim aktima ili sudskoj praksi u Evropi još uvek nije u upotrebi. Naime, pojam ekološka pravda je značajno drugačije tumačen na ova dva kontinenta, pa su zato dominantne i različite teorije koje podupiru njen koncept. Različiti istorijski, pravno-institucionalni i kulturni konteksti doveli su do različitog toka rasprava o ekološkoj pravdi.

Ne postoji jedna opšteprihvaćena definicija ekološke pravde, ali je Šlosbergova ideja o tri elementa pravde u literaturi široko zastupljena. Tri elementa o kojima Šlosberg govori su distributivna pravda, procesna pravda i društvena prepoznatljivost. Ovaj poslednji element se naslanja na distributivni i u snažnoj je vezi sa procesnim elementom, moglo bi se čak tvrditi i da je njen derivat. Ipak, njegovo prepoznavanje kao samostalnog elementa pokazalo se potrebnim, jer ukoliko u postupku donošenja odluka interesi, stavovi i socijalne i kulturne specifičnosti grupe nisu prepoznati, ostvarivanje ekološke pravde neće biti moguće.

U središtu ideje o ekološkoj pravdi kao distributivnoj pravdi je pitanje srazmerne raspodele ekoloških vrednosti i rizika i otklanjanje mogućnosti da određeni pojedinci ili određene grupe nesrazmerno trpe ekološki rizik. Ekološka pravda u ovom smislu predstavlja pravičnu distribuciju ekoloških vrednosti i rizika između članova zajednice. Brojne sprovedene studije ukazale su na vezu između ekološke nepravde i ličnih svojstava pripadnika grupe koja tu nepravdu trpi. Najčešće su u pitanju boja kože, nacionalna ili etnička pripadnost, visina prihoda ili ekonomski položaj. U središtu ideje o procesnoj pravdi je pitanje učešća javnosti u donošenju odluka, tako da je pitanje dostizanja ekološke pravde istovremeno i pitanje borbe za uključivanje u proces donošenja odluka. Postupak donošenja odluka je sredstvo za dostizanje ekološke pravde, ali ukoliko nije pravična, ona je često i uzrok nepravde distribucije. Društvena prepoznatljivost kao element ekološke pravde tiče se prepoznavanja različitih društvenih grupa u procesu formulisanja ekoloških odluka, odnosno prepoznavanja njihovih

²⁴² Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies PE/63/2021/REV/1 OJ L 356.

potreba, interesa i kulturoloških specifičnosti. Društvena prepoznatljivost je, dakle, element procesnog karaktera i tiče se učešća različitih (manjinskih) društvenih grupa. Prilikom raspodele vrednosti i rizika širi društveni i institucionalni kontekst moraju biti sagledani, jer bez tog sagledavanja i prepoznavanja potreba i interesa određenih (manjinskih) grupa ne može se doći do pravične distribucije. Prepoznavanje manjinskih grupa u procesu odlučivanja o stvarima od značaja za životnu sredinu i pružanje mogućnosti manjinskim zajednicama da ravnopravno učestvuju u donošenju odluka predstavljaju načine za dostizanje ekološke pravde. Prema tome, iako su analizirane dimenzije ekološke pravde odvojene i međusobno se razlikuju, one su i dalje u veoma bliskoj vezi i utiču jedna na drugu i međusobno se oblikuju.

U ovom delu istraživanja, navedeni elementi ekološke pravde sagledani su iz ugla javne politike, akademskih rasprava, slučajeva ekoloških nepravdi u praksi u SAD i Evropi, kao i iz ugla međunarodnog ekološkog prava.

Analiza koja je sprovedena ukazuje i na to da ideje o ekološkoj pravdi imaju ograničen značaj u međunarodnom ekološkom pravu, a sam termin ekološka pravda u ovim pravnim aktima se ne pominje. Izuzetak u tom smislu predstavlja upotreba termina "klimatska pravda" u dokumentima koji za cilj imaju ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama.

U međunarodnom ekološkom pravu nalaze se ideje o distributivnom i procesnom elementu ekološke pravde. Distributivni element se nalazi u međunarodnim ugovorima koji se bave izvozom otpada iz razvijenih zemalja u zemlje u razvoju, u dokumentima koji se bave klimatskim promenama koje nesrazmerno pogađaju zemlje u razvoju (klimatska pravda), kao i u načelu "zajedničke, ali različite odgovornosti" za narušavanje životne sredine razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Sam termin ekološka pravda se u ovim dokumentima eksplicitno ne pominje, ali to ne znači da ne postoje ideje srazmerne raspodele ekoloških vrednosti i rizika. U ovom delu istraživanja ukazano je i na to da neki od ključnih instrumenata međunarodnog ekološkog prava učvršćuju ekološku pravdu u procesnom smislu, odnosno postupke za ostvarivanje ekološke pravde, a to su pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, učešće javnosti i pravo na pravnu zaštitu. Procesni element je u međunarodnom ekološkom pravu prepoznat na uočljiviji ili jasniji način nego što je distributivni, pa se pravo na učešće javnosti u odlučivanju, koje je zasnovano na adekvatnoj informisanosti javnosti o stanju životne sredine i praćeno pravom na adekvatnu pravnu zaštitu, sreće u principima međunarodnih dokumenta.

Na evropskom nivou, distributivni aspekt ekološke pravde je potcenjen, iako sprovedene studije ukazuju na nesrazmerne ekološke rizike koje snosi Romska zajednica, kao najbrojnija manjina

u Evropi. Za rešavanje ovog pitanja ključno je udružiti postojeće ekološke i antidiskriminacione mehanizme. U Evropi je distributivni aspekt ekološke pravde zanemaren, ali je to donekle nadoknađeno razvijenim postupcima za ostvarivanje ekološke pravde u okviru prava EU i Arhuskom konvencijom. Zbog odsustva distributivnih ili materijalnih normi, ove procesne norme su još značajnije, jer daju mogućnost manjinskim i zainteresovanim zajednicama da budu uključene u donošenje odluka koje ih se tiču. Sami postupci svakako nisu dovoljni za dugoročno dostizanje ekološke pravde kao distribucije, pa je potrebno da budu praćene i pravnim normama i strateškim dokumentima posvećenim distributivnom elementu ekološke pravde. U navedenim slučajevima, ideje ekološke pravde su uključene u međunarodne ugovore, ali je jasno da nedostaje specifični i eksplicitni fokus međunarodnog ekološkog prava na ekološku pravdu.

Sprovedena analiza pojma ekološke pravde u teoriji, praksi i u međunarodnom pravu upućuje na to da bi definicija ekološke pravde trebalo da obuhvati pravičnu raspodelu ekoloških rizika i vrednosti, učešće u donošenju odluka pojedinaca i organizacija kojih bi se ta odluka ticala, kao i prepoznavanje potreba i osobenosti društvenih grupa za koje bi taj proces mogao da bude značajan. Shodno tome, za dostizanje ekološke pravde neophodno je pojedincima, organizacijama i društvenim grupama omogućiti da učestvuju u donošenju odluka, uz postojanje slobodnog pristupa informacijama od značaja za životnu sredinu i uz adekvatnu pravnu zaštitu.

Učešće javnosti je primarni mehanizam za dostizanje ekološke pravde kao procesne pravde,²⁴³ zbog čega su naredni delovi istraživanja posvećeni ostvarivanju načela učešća javnosti u praksi i oblicima učešća javnosti. Za dosledno ostvarivanje prava na životnu sredinu nužno je da ovo pravo bude obezbeđeno procesnim garancijama. Navedene garancije moraju biti obezbeđene ne samo onima na koje zagađenje životne sredine može uticati, već i predstavnicima javnosti koji štite javni interes. Iz tog razloga, delovi istraživanja koji slede posvećeni su procesnom elementu ekološke pravde i pravu na učešće javnosti. Naime, predmet narednih delova istraživanja su sledeći oblici učešća javnosti: pravo javnosti da učestvuje u donošenju opštih pravnih akata; pravo javnosti da učestvuje u donošenju akata uprave koji se odnose na životnu sredinu i pravo javnosti da u postupcima pred sudovima štiti svoje pravo na učešće i pravo na zdravu životnu sredinu.

²⁴³Suiseeya, K. M., Procedural justice matters - Power, representation, and participation in environmental governance, in: Coolsaet, B., (ed.), 2021, *Environmental Justice: Key Issues*, Routledge, p. 48.

II POGLAVLJE: NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI

S obzirom na činjenicu da učešće javnosti predstavlja osnovni mehanizam za dostizanje ekološke pravde kao procesne pravde, u ovom poglavlju autorka analizira načelo učešća javnosti, a u narednim poglavljima istražuje ostvarivanje ovog načela u praksi. Preciznije rečeno, u narednim poglavljima ispitivano je pravo javnosti da učestvuje u donošenju opštih pravnih akata, odnosno zakona i podzakonskih akata, akata uprave i odluka sudova od značaja za životnu sredinu.

U prvom poglavlju teze, ukazano je na to da je učešće javnosti neizostavan element ekološke pravde, odnosno da je za dostizanje ekološke pravde neophodno građanima i njihovim udruženjima omogućiti da učestvuju u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu. Učešću javnosti se danas posvećuje sve više pažnje, kako bi se, između ostalog, nadomestili nedostaci predstavničke demokratije koje je danas dominantan oblik uređenja. Mali broj oblasti se toliko intenzivno razvijao poslednjih decenija u okviru međunarodnog prava kao što je učešće javnosti u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu. Pre početka devedesetih godina XX veka ovaj koncept gotovo da nije postojao u međunarodnom pravu, a zatim se njegov razvoj oslanjao na dve discipline međunarodnog prava, na ekološko pravo i na pravo ljudskih prava.²⁴⁴

U ovom poglavlju, analizirano je načelo učešća javnosti i njegov značaj za ostvarivanje ekološke pravde i za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu. Načelo učešća javnosti se sastoji iz tri elementa: pristup informacijama, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku. Pristup informacijama neće biti detaljnije izučavan u ovoj tezi, dok će predmet istraživanja biti preostala dva elementa načela. Ovo poglavlje posvećeno je izučavanju načela učešća javnosti u teoriji i njegovim mestom u međunarodnom i domaćem pravu, pojma učešća javnosti, pojma javnosti i značajem učešća javnosti za ostvarivanje ekološke pravde.

1. POJAM I SADRŽINA (ELEMENTI) NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI

Od šezdesetih godina dvadesetog veka razvijanje svesti o zaštiti životne sredine i ideja da postojeći mehanizmi parlamentarne demokratije ne mogu da odgovore na probleme u oblasti

²⁴⁴ Ebbesson. J., Public Participation, in Rajamani L., Peel J., (eds.), 2021, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 351.

zaštite životne sredine doveli su do razvoja ideja o značaju učešća javnosti za ostvarivanje ekološke pravde. Ideju da je za donošenje pravičnih odluka koje su od značaja za životnu sredinu neophodno da u postupak njihovog donošenja budu uključeni oni kojih se ta odluka tiče ubrzo su prepoznale međunarodne organizacije i pokazale interesovanje za jačanje civilnog društva i dobre uprave u oblasti zaštite životne sredine.²⁴⁵

Načelo učešća javnosti, najjednostavnije rečeno, omogućava da se čuju stavovi i potrebe građana i njihovih udruženja i da im se omogući da utiču na odluke koje ih se tiču. Prvi međunarodni pravni akt iz oblasti ekološkog prava koji je nagovestio ovo načelo je Svetska povelja za prirodu koju je 1982. godine usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, o čemu je bilo reči u prethodnom poglavlju. Povelja proklamuje da bi svi ljudi, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, trebalo da imaju mogućnost da učestvuju, pojedinačno ili zajedno sa drugima, u formulisanju odluka koje se tiču životne sredine, kao i pristup pravnim sredstvima u slučaju ugrožavanja životne sredine.²⁴⁶ Desetak godina kasnije, usvajanjem Rio deklaracije²⁴⁷ načelo učešća javnosti je definisano Načelom 10 na sledeći način:

"Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama od značaja za životnu sredinu koje se nalaze u posedu organa javnih vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj zajednici, kao i mogućnost da učestvuje u postupcima odlučivanja.

Države će olakšati i podsticati razvijanje svesti i učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne i obezbediti delotvoran pristup pravnoj zaštiti u sudskom i upravnom postupku."

Analizom Načela 10 Rio deklaracije uviđa se da je načelo učešća javnosti sastavljeno iz tri elementa: pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku, odnosno pristup pravnim lekovima.

Prvi element načela učešća javnosti se odnosi na blagovremeni pristup informacijama od značaja za životnu sredinu koje se nalaze u posedu organa javne vlasti. Pristup informacijama

²⁴⁵ Razzaque, J., Richardson, B, Public participation in environmental decision-making, in Richardson, B, Wood S., (Eds.), 2006, *Environmental Law for Sustainability*, Hart, pp. 165-167.

²⁴⁶ UN General Assembly, *World Charter for Nature* (28 October 1982), Principle 23.

²⁴⁷ *The Rio Declaration on Environment and Development*, op. cit.

je od suštinske važnosti za ostvarivanje načela učešća javnosti, jer omogućava javnosti da bude obavještena o tome da se vodi postupak u kome se donosi odluka od značaja za životnu sredinu, kao i da bude obavještena o svim činjenicama koje su neophodne za odlučivanje. Pristup informacijama predstavlja preduslov za delotvornost druga dva elementa, u kojima javnost aktivnije može delovati. Ovo pravo je neizostavni element načela učešća javnosti, ali ne i konstitutivni i dovoljan za njegovo ostvarivanje. Pristup informacijama suštinski predstavlja jednosmernu komunikaciju organa javne vlasti prema javnosti.²⁴⁸ Ovo istraživanje posvećeno je drugom i trećem elementu načela učešća javnosti, odnosno učešću javnosti u donošenju opštih pravnih akata, upravnih akata i pravu na pravnu zaštitu u sudskom postupku, odnosno postupcima u kojima javnost može imati aktivnu ulogu.

Drugi element ovog načela je učešće javnosti u postupku donošenja odluka i obuhvata pravo pojedinca, grupa pojedinaca i njihovih udruženja da imaju mogućnost da iznesu svoje stavove, mišljenja i potrebe prilikom donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu. Te odluke mogu biti propisi, strateški dokumenti, upravni akti, planovi i tako dalje. Dok treći element načela učešća javnosti predstavlja pravo na pravnu zaštitu koja se može ostvariti u sudskom ili upravnom postupku, ovaj element upućuje na obavezu država da omoguće pojedincima i grupama da zaštite prava koja su im garantovana i omogućava da ostvarivanje prva dva elementa bude delotvorno.

Navedena tri elementa se često nazivaju "stubovi ekološke demokratije" i njihov odnos karakteriše međusobna zavisnost i isprepletanost.²⁴⁹ Tako je, na primer, delotvorno učešće javnosti u donošenju odluka nemoguće ukoliko informacije od značaja za životnu sredinu nisu dostupne javnosti. Takođe, učešće javnosti ne može biti delotvorno ukoliko javnost nema mogućnost da u sudskom ili upravnom postupku to svoje pravo štiti.²⁵⁰ Ovo načelo je najdetaljnije razrađeno u Arhuskoj konvenciji koja uređuje sva tri elementa učešća javnosti oslanjajući se na Načelo 10 Rio deklaracije. Načelo učešća javnosti se prvo pojavilo u neobavezujućim međunarodnim pravnim aktima, a zatim je regulisano i obavezujućim aktima međunarodnog prava.

²⁴⁸ Creighton, J. L., 2005, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 9.

²⁴⁹ Hunter, D, Salzman, J., Zaelke, D., 2007, *International Environmental Law and Policy*, New York, Foundation Press, p. 535.

²⁵⁰ Bekhoven, J. Van, 2016, Public Participation as a General Principle in International Environmental Law: Its Current Status and Real Impact, *National Taiwan University Law Review*, Vol. 11:2, p. 229.

2. POJAM JAVNOSTI

Kako bi načelo učešća javnosti i njegov značaj za ostvarivanje ekološke pravde bili celovito sagledani neophodno je precizno definisati šta je javnost, odnosno ko sve čini javnost koja je subjekt prava na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, prava na učešće u postupcima odlučivanja o stvarima koje se tiču životne sredine i prava na pravnu zaštitu.

Javnost se često definiše negativno, tačnije, javnost se određuje kao svi oni subjekti koji ne spadaju u organe javnih vlasti.²⁵¹ Često se smatra da je javnost jedan homogeni entitet, što, svakako, nije slučaj.²⁵² Javnost je, zapravo, "skup brojnih i raznolikih grupa i interesa koji su promenljivi"²⁵³ i koji su često u međusobnom sukobu.²⁵⁴ Javnost se neretko poistovećuje sa udruženjima za zaštitu životne sredine, iako ona čine samo jedan njen deo. Javnost, osim udruženja građana, uključuje i pojedince, neformalne grupe, društvene pokrete, lokalne zajednice i tako dalje. Međutim, u kontekstu ekološkog prava, udruženja građana su u poređenju sa drugim delovima javnosti privilegovana.²⁵⁵

U ovom istraživanju, usvojena je definicija javnosti iz Arhuske konvencije koja određuje dve vrste javnosti: "javnost" i "zainteresovana javnost". Konvencija definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe".²⁵⁶ Definicija javnosti koju daje Konvencija je veoma široka i može sugerisati na da to subjekt navedenih prava može biti bilo ko. Ipak, određeno ograničenje postoji jer se državama daje izvesno diskreciono pravo da javnost prepoznaju "u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom".²⁵⁷ U svakom slučaju, navedena definicija "opšte" javnosti je vrlo široka i obuhvata pojedince, neformalne grupe pojedinaca, organizacije i korporacije. Zainteresovanu javnost Arhuska konvencija definiše kao "javnost koja je ugrožena ili će verovatno biti ugrožena ili ima interesa u donošenju odluka u oblasti životne sredine. Za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje promovišu zaštitu životne sredine i koje

²⁵¹ Ebbeson, J., Public Participation, in: Bodansky, D., Brunnée, J. and Hey, E. (eds.), 2007, *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford, Oxford University Press, p. 685.

²⁵² Etemire, U., 2015, *Law and Practice on Public Participation in Environmental Matters - The Nigerian Example in Transnational Comparative Perspective*, London, Routledge, p. 69

²⁵³ Ortolano L., 1997, *Environmental Regulation and Impact Assessment*, New York, John Wiley & Sons, p. 404.

²⁵⁴ Etemire U., 2015, p. 69.

²⁵⁵ Ebbeson, J., 2007, p. 689.

²⁵⁶ Čl. 2(4).

²⁵⁷ Jendroška J., Public Participation in Environmental Decision-Making: Interaction between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee (Chapter 5), in: Pallemarts, M., (Ed.), 2011, *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, p. 125.

zadovoljavaju uslove propisane nacionalnim zakonodavstvom biće smatrane zainteresovanim."²⁵⁸ Pravo javnosti da učestvuje u postupcima najčešće se ograničava upravo na zainteresovanu javnost, dok je opšta javnost uglavnom samo subjekt prava na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, kao i u slučaju kada postoji *actio popularis*. U okviru Evropske unije nije zauzet jedinstven stav o pojmu zainteresovana javnosti, pa je bliže određenje ovog pojma u okviru zakonodavstava država članica uređeno na veoma različit način.²⁵⁹

3. ULOGA I ZNAČAJ NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE

Načelo učešća javnosti je u veoma bliskoj vezi sa svakim od elemenata ekološke pravde. Dosledna primena ovog načela omogućava učešće manjinskih grupa prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu, odnosno omogućava da mišljenja i potrebe manjinskih grupa budu uključeni u odluku koju donose nadležni organi. Uključivanje mišljenja, predloga i potreba manjinskih grupa u postupak odlučivanja doprinosi pravičnijoj raspodeli ekoloških dobara i rizika među društvenim grupama, konkretnije, vodi do ostvarivanja distributivnog elementa ekološke pravde. O značaju načela učešća javnosti za ostvarivanje distributivnog elementa ekološke pravde govori i činjenica da je učešće javnosti jedna od centralnih ideja pokreta za ekološku pravdu još od njegovog osnivanja početkom osamdesetih godina prošlog veka u SAD,²⁶⁰ gde je distributivni element dobio najviše pažnje, o čemu je bilo više reči u prethodnom poglavlju. Takođe, sprovedene analize strateških dokumenata²⁶¹ i propisa,²⁶² koji su posvećeni ekološkoj pravdi u SAD, kao jedno od centralnih pitanja uređuju pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. Tako još i Izvršna uredba 12898, koja predstavlja pravni akt u kojem se termin ekološka pravda prvi put pominje i koja je doneta nakon što su uočene ekološke nepravde u distributivnom smislu, naglašava potrebu za "širokim uključivanjem javnosti radi boljeg identifikovanja, razumevanja i ostvarivanja ekološke pravde."

²⁵⁸ Čl. 2(5)

²⁵⁹ Ludwig, K., 2007, *EC Environmental Law*, sixth edition, London, Sweet & Maxwell, p. 155.

²⁶⁰ Schlosberg, D., 2007, p. 66.

²⁶¹ Bonorris, S. et al., 2010, *Environmental Justice For All: A Fifty State Survey of Legislation, Policies and Cases*, San Francisco, CA, Hastings College of Law.

²⁶² Lowry A., 2013, *Achieving Justice Through Public Participation: Measuring the Effectiveness of New York's Enhanced Public Participation Plan for Environmental Justice Communities*, PhD thesis, Syracuse University, p. 2.

Veza između načela učešća javnosti i procesnog elementa ekološke pravde je još bliža i očiglednija. Učešće javnosti predstavlja osnovni mehanizam za ostvarivanje procesnog elementa ekološke pravde i samo doslednom primenom ovog načela moguće je ostvarivati ekološku pravdu u procesnom smislu. Za dostizanje proceduralne ekološke pravde potrebno je da je 1) garantovano pravo javnosti da bude informisana; 2) da učestvuje u postupcima donošenja odluka, tj. da su propisana pravila učešća; 3) da postoji reprezentativnost, tj. da predstavnici javnosti koji učestvuju u postupku donošenja odluka zaista predstavljaju javni interes ili interes zajednice koju predstavljaju; 4) da mišljenja i predlozi koje su predstavnici javnosti izneli imaju stvaran uticaj na odluku koja se donosi i 5) da je garantovana zaštita navedenih prava pred nadležnim organima. Stoga, samo dosledno ostvarivanje svih aspekata načela učešća javnosti vodi do procesne ekološke pravde.²⁶³

Najzad, veza između načela učešća javnosti i ostvarivanja društvene prepoznatljivosti kao elementa ekološke pravde je takođe veoma bliska. Štaviše, neki autori društvenu prepoznatljivost vide kao preduslov za delotvorno učešće javnosti i njegov integralni deo.²⁶⁴ Malo je verovatno da će postupak donošenja odluka dovesti do pravičnog ishoda ukoliko u postupku odlučivanja nisu prepoznate specifičnosti društvenih grupa kojih se predmetna odluka tiče. Ostvarivanje načela učešća javnosti, uz prepoznavanje kulturnih i drugih specifičnosti društvenih grupa koje učestvuju u odlučivanju, direktno doprinosi ostvarivanju ekološke pravde. Razlozi zbog kojih je potrebno da javnost bude uključena u proces donošenja odluka su višestruki. Naime, uključivanje javnosti predstavlja zakonsku obavezu, daje legitimitet donetim odlukama, doprinosi doslednijoj primeni odluka, doprinosi tome da donosioci odluka saznaju stavove i potrebe građana kojih se određena odluka tiče, omogućava uvid u znanja i iskustva koja ima lokalno stanovništvo, a kojih oni koji odluke donose i angažovana stručna lica često ne mogu biti svesni.²⁶⁵ Donošenje odluka koje su od značaja za životnu sredinu uglavnom zahteva složena naučna i tehnička znanja, koja su presudna za rešavanje ekoloških pitanja.²⁶⁶ Ipak, čak i u slučaju da naučna i tehnička znanja na odgovarajući način budu uzeta u obzir prilikom donošenja odluke, ukoliko potrebe lokalne zajednice i raspodela ekoloških dobara i rizika ne budu razmatrane na odgovarajući način odluka će vrlo verovatno biti

²⁶³ Coolsaet, B. 2020, *Environmental Justice: Key Issues*, London, Routledge, p. 45.

²⁶⁴ Dobson, A., 1998, p. 225.

²⁶⁵ Booher, D., Innes, J., 2004, Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, pp. 419-436.

²⁶⁶ Daley, D., Reames, T., Public Participation and Environmental Justice: Access to Federal Decision Making; in Konisky, D. (Ed.), 2015, *Failed Promises - Evaluating the Federal Government's Response to Environmental Justice*, Cambridge, MIT, p. 146.

manjkava.²⁶⁷ Postupak koji je otvoren za javnost omogućava i ugroženim ili obespravljenim društvenim grupama, koje su često nevidljive i čije potrebe uglavnom nisu prepoznate u redovnom radu nadležnih organa, da izraze svoje mišljenje i stavove. Na taj način se omogućava donošenje pravičnih odluka i pravična raspodela ekoloških rizika i dobra, odnosno doprinosi se ostvarivanju ekološke pravde.

U okviru pokreta za ekološku pravdu, široko je prepoznato načelo da se jačanjem učešća javnosti u odlučivanju daje prostor različitim društvenim grupama da ukažu na svoje potrebe i zahteve i doprinosi ostvarivanju ekološke pravde. Značaj učešća javnosti ne samo da je prepoznat na početku delovanja pokreta za ekološku pravdu, već su vremenom zahtevi pokreta nastavili da se razvijaju u smeru većeg učešća javnosti, koja je adekvatno informisana o ekološkim rizicima i koja u postupcima donošenja akata može da učestvuje kao ravnopravna strana.²⁶⁸ Zahtevi pokreta se prevashodno odnose na pravo javnosti da bude adekvatno informisana i na pravo javnosti na tradicionalne oblike učešća u postupcima donošenja odluka, kao što su javne rasprave i javna slušanja. Dodatno, u okviru pokreta za ekološku pravdu, ali i u akademskim radovima, sve više se govori o alternativnim ili novijim vidovima učešća javnosti, kao što su radionice, forumi, paneli građana, savetodavni odbori građana, fokus grupe, onlajn dijalozi, participativna istraživanja sprovedena u saradnji sa lokalnom zajednicom i njihovom značaju za ostvarivanje ekološke pravde.²⁶⁹

U literaturi se često navodi da tradicionalni oblici učešća javnosti imaju određene nedostatke i da se često pretvore u bitku između ljutih građana i predstavnika vlasti, zbog čega je potrebno redefinisati oblike učešća, odnosno uključiti nove oblike, ali i na dosledniji ili bolji način koristiti postojeće oblike učešća javnosti.²⁷⁰ Ovo istraživanje posvećeno je samo tradicionalnim oblicima učešća javnosti koji su propisani domaćim zakonima, kao i analizi njihove upotrebe u praksi i mogućnostima unapređenja.

²⁶⁷ Booher, D., Innes, J., 2010, *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York, Routledge; Thomas, W., Tuler, S., 2006, Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies, *Policy Studies Journal: the Journal of the Policy Studies Organization*, 34 (4), pp. 699–722.

²⁶⁸ Schlosberg, D., 2007, pp. 69-70.

²⁶⁹ *Ibid.*; Shepard, P. et al., 2002, Advancing Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research, *Environmental Health Perspectives Supplements*, 110(S2), pp. 139–140; Minkler, M. et al., 2008, Promoting Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research: The Role of Community and Partnership Capacity, *Health Education & Behavior*, Vol. 35 (1), pp. 119-137; Vukadinović, S., 2016, Javno razmatranje u funkciji prevazilaženja demokratskog deficita, javna rasprava i razgraničenje od javnog slušanja, *Pravni zapisi*, god. VII, br. 1, str. 26.

²⁷⁰ Booher, D. and Innes, J., 2004, pp. 419-436.

Učešće javnosti u donošenju odluka može biti orijentisano ka proceduri (*process-oriented*) ili orijentisano ka ishodu (*outcome-oriented*). Ukoliko je ono orijentisano ka proceduri, radi se o učešću javnosti koje podrazumeva pravo javnosti da dostavlja komentare i predloge u postupku pripreme akata, učestvuje u javnim raspravama, sastancima i drugim skupovima na kojima se pruža mogućnost građanima da iznesu svoje stavove i potrebe pre donošenje konačne odluke i podrazumeva određeni stepen saradnje između građana i onih koji odluke donose. Učešće javnosti može biti i više orijentisano ka ishodu odluke koja je doneta, ovaj oblik učešća je usredsređen na postojeće ekološke probleme koji su rezultat već donetih odluka. Primeri učešća javnosti koje je orijentisano ka ishodu su protesti ili na druge aktivnosti koje podrazumevaju zagovaranje za rešavanje određenog pitanja i ovaj vid doprinosi unapređenju primene propisa i odluka koje su već donete. Ovo istraživanje obuhvata samo oblike učešća javnosti koji su orijentisani ka proceduri i koji su propisani domaćim zakonodavstvom.

Mehanizmi učešća javnosti omogućavaju bolji uvid u potrebe građana i uključivanje javnog interesa u donošenje odluka koje su od značaja za životnu sredinu. Brojna istraživanja ukazuju da odgovarajuće uključivanje javnosti u postupak donošenja odluka koje su od značaja za životnu sredinu vodi ka donošenju kvalitetnijih i pravednijih odluka.²⁷¹ Razlozi koji se najčešće navode u prilog toj tezi jesu da adekvatno učešće javnosti doprinosi legitimitetu donetog akta i jačanju poverenja građana u organe koji te odluke donose i da znanje koje ima lokalno stanovništvo može obezbediti detaljnije informacije o prirodi ekološkog problema i pomoći u pronalaženju rešenja koja su pogodna za lokalnu zajednicu. Dosledno ostvarivanje načela učešća javnosti doprinosi identifikovanju i definisanju konkretnih pitanja koja su od značaja za ostvarivanje ekološke pravde i omogućava da interesi i potrebe svih građana budu uzeti u obzir prilikom njihovog rešavanja.

4. POLOŽAJ NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI U MEĐUNARODNOM I DOMAĆEM EKOLOŠKOM PRAVU

Ne postoji katalog načela međunarodnog ekološkog prava koji je univerzalno ili makar šire prihvaćen.²⁷² Tako se u izvorima međunarodnog ekološkog prava i pravnoj literaturi mogu pronaći različite liste načela ekološkog prava. Opšta načela međunarodnog ekološkog prava koja se najčešće navode, tj. za koja bi se moglo reći da postoji opšte prihvaćen konsenzus su načelo integralnosti, načelo prevencije, načelo predostrožnosti, načelo zajedničke ali različite

²⁷¹ Daley, D, Reames T, 2015, pp. 143-171.

²⁷² Scotford, E., 2017, *Environmental Principles and Evolution of Environmental Law*, Oxford and Portland, Hart Publishing, p. 60.

odgovornosti, načelo zagađivač plaća, načelo održivog razvoja i tako dalje.²⁷³ Može se zaključiti da načelo učešća javnosti ne spada u načela za koja postoji opšte prihvaćen konsenzus u smislu da predstavljaju opšta načela međunarodnog ekološkog prava zbog čega njegov položaj u međunarodnom ekološkom pravu ostaje maglovit.

U akademskim radovima koji se bave načelom učešća javnosti, prisutna su različita mišljenja o njegovom položaju u međunarodnom ekološkom pravu. Neki autori smatraju da ono predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, dok mu drugi taj status osporavaju. Izvori međunarodnog ekološkog prava koji sadrže norme o učešću javnosti regulišu učešće na nacionalnom nivou, ali u nešto manjem obimu i učešće na međunarodnom nivou, kao na primer, učešće organizacija civilnog društva u svojstvu posmatrača u okviru mehanizama predviđenih određenim međunarodnim ugovorima.²⁷⁴ Autori koji tvrde da načelo učešća javnosti ne predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava argumentaciju zasnivaju na tome što je njegova primena često vrlo otežana u okviru nacionalnih pravnih sistema i na međunarodnom nivou.²⁷⁵

Ebbesson i *Woodhouse* smatraju da učešće javnosti ne predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, budući da svaki od tri elementa učešća javnosti nailazi na znatne prepreke prilikom primene u praksi. O pomenutim nedoslednostima i ograničenjima prilikom primene u praksi će, između ostalog, biti više reči u narednim poglavljima. Sa druge strane, *Sadeleer* tvrdi da dosledna primena određenog instituta u okviru nacionalnih pravnih sistema ukazuje na to da se radi o opštem načelu, ali da dosledna primena nije *conditio sine qua non* za to da određeni institut bude prepoznat kao opšte načelo.²⁷⁶ Takođe, *Bekhoven* tvrdi da učešće javnosti predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava bez obzira na manjkavosti koje se javljaju u praksi, navodeći kao primer načelo održivog razvoja koje predstavlja opšte načelo, iako još uvek u praksi nije dominantan model razvoja društva.²⁷⁷

Kao argument da učešće javnosti nije opšte načelo, *Ebbesson* i *Woodhouse* dalje navode postojanje velikih razlika u načinu na koji je ovo načelo uređeno u pravnim sistemima različitih država, odnosno na to da su mehanizmi učešća suviše raznoliki i dinamični.²⁷⁸ Takođe, smatraju

²⁷³ Sadeleer, N. de, 2020, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, pp. 5-6

²⁷⁴ UN, 1992 *Convention on Biological Diversity*, 1760/UNTS/79 (5 June 1992), Article 23.5

²⁷⁵ Woodhouse, M., 2004, Is Public Participation a Rule of the Law of International Watercourses? *Natural Resources Journal*, Vol 43(1); Ebbesson, J., 1998, The Notion of Public Participation in International Environmental Law, *Political Science Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, pp. 51-97.

²⁷⁶ Sadeleer, N. de, 2020, p. 382.

²⁷⁷ Bekhoven, J. Van, 2016, p. 222.

²⁷⁸ J. Ebbesson, 1998, p. 59.

da je potrebno da primena načela učešća javnosti bude uniformisanija ili jedinstvenija na nivou država da bi se ono moglo smatrati opštim načelom međunarodnog ekološkog prava.²⁷⁹ Tome što primena ovih normi nije dosledna i jedinstvena na nivou država značajno doprinosi činjenica da su one veoma apstraktnog karaktera. *Ebbeson* tako navodi da su odredbe o učešću javnosti u izvorima međunarodnog ekološkog prava previše apstraktne da bi mogle da učešću javnosti obezbede status opšteg načela.²⁸⁰ Kao što će analiza međunarodnih izvora u narednim poglavljima pokazati, odredbe o učešću javnosti u međunarodnim i regionalnim izvorima su uglavnom ograničene na propisivanje obaveze državama da u svoj pravni sistem uključe načelo učešća javnosti, ali ne ustanovljavaju postupke u kojima se ovo načelo primenjuje, kao ni konkretne mehanizme zaštite.²⁸¹ Sa druge strane, *Sadleer* analizirajući načela koja nesumnjivo spadaju u opšta načela međunarodnog ekološkog prava, kao što su načelo zagađivač plaća, načelo prevencije i načelo predostrožnosti, uviđa da postoje značajne prepreke za njihovu primenu koje proizlaze iz suviše apstraktne i fleksibilne formulacije, zbog čega ova načela nisu dovoljno ugrađena u nacionalne propise.²⁸² *Sadleer* dalje navodi i to da činjenica da je određeno načelo veoma apstraktno formulirano i da stoga ne proizvodi konkretne obaveze i nailazi na ograničenja i nedoslednosti prilikom primene, ne lišava to načelo obaveznosti.²⁸³ *Bekhoven* izričito tvrdi da je načelo učešća javnosti opšte načelo međunarodnog ekološkog prava, navodeći da okvirne konvencije čine većinu izvora međunarodnog ekološkog prava i da one ne regulišu ovu materiju detaljno, već daju smernice za regulisanje na nacionalnom nivou. On, takođe, kao primer navodi načelo predostrožnosti koje jeste opšte načelo, bez obzira što je suviše neprecizno formulirano i teško primenljivo.²⁸⁴

U literaturi se navode različiti uslovi koje je potrebno da jedno načelo međunarodnog ekološkog prava ispuni da bi imalo status opšteg načela. Uslovi koji se najčešće navode su da postoji saglasnost međunarodne zajednice o postojanju tog načela, da je to načelo široko prihvaćeno i čvrsto ugrađeno u međunarodne izvore ekološkog prava, kao i da utiče na sadržaj i tumačenje normi međunarodnog ekološkog prava i na njegov dalji razvoj.²⁸⁵

²⁷⁹ Woodhouse, M., 2004, p. 180.

²⁸⁰ Ebbesson J., 2007, p. 681 and Bekhoven, J. van, 2016, p. 250.

²⁸¹ Bekhoven, J. van, 2016, p. 253.

²⁸² Sadeleer, N. de, 2020, p. 364.

²⁸³ Sadeleer, N. de, 2020, p. 493.

²⁸⁴ Bekhoven, J. van, 2016, p. 253.

²⁸⁵ Videti: Chen, B., 1954, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London, Stevens&Sons; Voigt, C., 2008, *The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law*, *Nordic Journal of Law and Justice* Vol. 77 (1-2), pp.1-25; Bekhoven, J. van, 2016, p. 259.

Iako je primena ovog načela na nacionalnom nivou često nedosledna i njegova formulacija u izvorima međunarodnog ekološkog prava često suviše apstraktna, razmatranje navedenih kriterijuma vodi ka zaključku da se načelo učešća javnosti može smatrati opštim načelom međunarodnog ekološkog prava.

Pre Samita u Rio de Žaneiru²⁸⁶ nije bilo uobičajeno da globalni međunarodni akti iz domena zaštite životne sredine sadrže odredbe o učešću javnosti. Međutim, svi globalni međunarodni akti iz ove oblasti koji su usvojeni na Samitu ili posle njega sadrže odredbe o učešću javnosti.²⁸⁷ Takođe, ne samo da gotovo svi noviji međunarodni ekološki ugovori sadrže odredbe o učešću javnosti, već i naglašavaju da je učešće javnosti od ključnog značaja za rešavanje ekoloških pitanja.²⁸⁸ Ova činjenica ukazuje na to da je načelo učešća javnosti široko prihvaćeno i utkano u međunarodno ekološko pravo i da predstavlja neizostavni element u njegovom daljem razvoju.

Kada je reč o položaju načela učešća javnosti u okviru nacionalnog ekološkog prava, u akademskim radovima je ovo pitanje obrađivano u ograničenom obimu. U nekim radovima koji se specifično bave načelima zaštite životne sredine načelo učešća javnosti nije prepoznato kao načelo ekološkog prava,²⁸⁹ dok se u nekim radovima ono izdvaja kao načelo koje čini osnovu primene ekološkog prava i prepoznaje se kao osnovno načelo ekološkog prava.²⁹⁰

Kada se razmatra položaj načela učešća javnosti u domaćim propisima koji spadaju u ekološko pravo, situacija je jasna jer, Zakon o zaštiti životne sredine izričito određuje da je načelo informisanja i učešća javnosti jedno od osnovnih načela zaštite životne sredine, na sledeći način:²⁹¹

"u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu."

²⁸⁶ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Earth Summit. Rio de Janeiro, Brazil 3-14 June 1992.

²⁸⁷ Ebbesson, J., 2021, p. 354.

²⁸⁸ Bekhoven, J. van, 2016, p. 238 and Kiss, A., Shelton, D., 2004, *International Environmental Law*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, pp. 222, 676.

²⁸⁹ Popov, D., 2013, Načela zaštite životne sredine u dokumentima Ujedinjenih Nacija, Evropske unije i Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Vol. 47, br. 2, str. 131-146.

²⁹⁰ Drenovak-Ivanović, M., 2019, Ekološko pravo između javnog i privatnog prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 85, str. 121; Vig, Z., Gajinov, T., 2011, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Novi Sad, Fakultet za evropske pravno-političke studije, str. 46.

²⁹¹ Čl. 9, st. 1, tač. 10. Zakona

Takođe, zakon kao jedno od opštih načela zaštite životne sredine propisuje i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu tako što utvrđuje da:²⁹²

"građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom."

Domaće zakonodavstvo izričito određuje da je načelo učešća javnosti osnovno načelo ekološkog prava, prepoznajući sva tri njegova elementa pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, pravo javnosti da učestvuje u postupku donošenja odluka i pravo javnosti da štiti svoje pravo na zdravu životnu sredinu pred sudom ili drugim nadležnim organom.

5. ELEMENTI NAČELA UČEŠĆA JAVNOSTI U IZVORIMA MEĐUNARODNOG PRAVA LJUDSKIH PRAVA I MEĐUNARODNOG EKOLOŠKOG PRAVA

U ovom odeljku analizirano je kako su elementi načela učešća javnosti ugrađeni u međunarodne izvore ljudskih prava i ekološkog prava, budući da načelo učešća javnosti svakako nije u vezi samo sa ekološkim pravom, već je prvo nastalo u okviru ljudskih prava. Pravo na učešće javnosti prilikom odlučivanja o stvarima koje se tiču životne sredine oslanja se na ljudska prava, pre svega na prava iz korpusa političkih prava, kao i na pravo na pravično suđenje.²⁹³ Shodno tome u ovom odeljku će biti analizirani univerzalni i regionalni međunarodni izvori ljudskih prava i ekološkog prava koji su od značaja za ostvarivanje prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka koje se tiču životne sredine. Predmet ovog istraživanja su druga dva elementa načela učešća javnosti, odnosno, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu. Prvi element, tj. pravo na pristup informacijama i način na koji je to pravo regulisano međunarodnim pravom će biti sagledani na manje detaljan način, pošto taj element načela učešća javnosti ne predstavlja primaran predmet ovog istraživanja.

²⁹² Čl. 9, st. 1, tač. 11. Zakona

²⁹³ Ebbesson. J., 2021, p. 352.

5.1 NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVNIM AKTIMA UNIVERZALNOG KARAKTERA

5.1.1 Načelo učešća javnosti u pravnim aktima univerzalnog karaktera iz oblasti ljudskih prava

Pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka dugo je prisutno u međunarodnom pravu ljudskih prava. Već je Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima²⁹⁴ iz 1966. godine svim građanima garantovano pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova. Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima garantovano je pravo na učešće u odlučivanju tako što su svakom građaninu zajemčena prava i mogućnosti da učestvuje u vođenju javnih poslova, da glasa i bude biran i pravo da mu javne službe budu dostupne (član 25). Navedene garancije su detaljnije pojašnjene Opštim komentarima Komiteta za ljudska prava,²⁹⁵ koji javne poslove definišu kao vršenje zakonodavnih, izvršnih i administrativnih ovlašćenja na međunarodnom, domaćem, regionalnom i lokalnom nivou i određuju da je navedene garancije potrebno regulisati ustavom i nacionalnim zakonima.²⁹⁶ Opštim komentarima je određeno i da građani učestvuju u vođenju javnih poslova učešćem u debatama i dijalozima sa nosiocima vlasti i međusobnim organizovanjem koje je zasnovano na slobodi izražavanja, okupljanja i udruživanja, tako da je omogućeno ne samo građanima već i njihovim udruženjima da učestvuju u ovim procesima.²⁹⁷

Kada je reč o Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²⁹⁸ iz 1966. godine, važno je pomenuti Opšti komentar Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava broj 14 o pravu na najviši mogući standard zdravlja²⁹⁹ i Opšti komentar broj 15 o pravu na vodu.³⁰⁰ Ovim opštim komentarima načelo učešća javnosti je određeno kao sastavni deo prava na zdravlje i prava na vodu. Konvencija o autohtonim narodima i plemenima³⁰¹ iz 1989. godine određuje da bi vlade prilikom primene Konvencije trebalo da konsultuju one kojih se tiče odluka koja se donosi u zakonodavnom ili upravnom postupku.

²⁹⁴ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 999 (16 December 1966), p. 171.

²⁹⁵ UN HRI, *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies* HRI/GEN/1/Rev.9, Vol. I (27 May 2008).

²⁹⁶ *Ibid*, No. 25, para. 5.

²⁹⁷ *Ibid*, No. 25, para. 8.

²⁹⁸ UN General Assembly, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 993 (16 December 1966), p. 3.

²⁹⁹ General Comment No. 14 /2000, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/2000/4 (11 August 2000)

³⁰⁰ General Comment No. 15/2002, The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/2002/11 (20 January 2003).

³⁰¹ ILO, *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, No. 169, 1989, čl. 6, 15.

Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija doneo je i niz rezolucija koje su od značaja za razvoj prava građana i njihovih udruženja da učestvuju u postupcima donošenja odluka. To su, pre svega, rezolucije koje se odnose na jednako učešće javnosti u političkom i javnom životu, na prostor u kome deluje civilno društvo i rezolucije koje se odnose na branitelje ljudskih prava.

Sa ciljem daljeg razvijanja prava građana na učešće u javnom životu, 2013. godine usvojena je "*The Resolution on Equal Political Participation*".³⁰² Ova rezolucija naglašava da je važno omogućiti svima da jednako učestvuju u političkom životu, odnosno, da učešće u političkom i javnom životu mora biti zasnovano na jednakosti i bez diskriminacije, što je ključno za demokratiju, vladavinu prava, društvenu inkluziju, ekonomski razvoj i ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ova rezolucija, između ostalog, poziva države da svima obezbede jednak i delotvoran pristup informacijama kako bi bila omogućena pluralistička debata, kao i da omoguće potpun i delotvoran pristup pravosuđu i pravnim lekovima onim građanima kojima je povređeno pravo na učešće u političkom i javnom životu. Sa istim ciljevima su usvajane rezolucije o jednakom učešću u političkom i javnom životu i u narednim godinama. Tako su 2014,³⁰³ 2015,³⁰⁴ 2016³⁰⁵ i 2018. godine.³⁰⁶ usvojene navedene rezolucije koje pozivaju države da doslednije obezbeđuju prava javnosti na jednako učešće, bez diskriminacije. Za učešće javnosti su značajne i rezolucije o prostoru za delovanje civilnog društva koje je Savet usvojio tokom 2013.³⁰⁷ i 2014. godine.³⁰⁸ U ovim rezolucijama je, između ostalog, naglašena važnost stvarnog i delotvornog učešća udruženja građana u postupcima u kojima se donose odluke i važnost pristupa pravdi i pravnim lekovima u slučaju povrede prava na učešće u donošenju odluka.

Dokumenta usvojena sa ciljem zaštite branitelja ljudskih prava su takođe značajna za ostvarivanje prava javnosti da učestvuje u donošenju pravnih akata. Naime, još je Deklaracija o pravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i društvenih organa da unapređuju i štite univerzalno

³⁰² UN Human Rights Council, *Equal political participation*, Resolution A/HRC/RES/24/8 (8 October 2013).

³⁰³ UN Human Rights Council, *Equal participation in political and public affairs*, Resolution A/HRC/RES/27/4 (3 October 2014).

³⁰⁴ UN Human Rights Council, *Equal participation in political and public affairs*, Resolution A/HRC/RES/30/9 (12 October 2015).

³⁰⁵ UN Human Rights Council, *Equal participation in political and public affairs*, Resolution A/HRC/RES/33/22 (6 October 2016).

³⁰⁶ UN Human Rights Council, *Equal participation in political and public affairs*, Resolution A/HRC/RES/39/11 (5 October 2018).

³⁰⁷ UN Human Rights Council, *Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment*, Resolution A/HRC/RES/24/21, adopted by the Human Rights Council (9 October 2013).

³⁰⁸ UN Human Rights Council, *Civil society space*, Resolution A/HRC/RES/27/31 (3 October 2014).

priznata ljudska prava i osnovne slobode³⁰⁹ iz 1999. godine utvrđivala da svako ima pravo, pojedinačno ili udruživanjem sa drugima, da bez diskriminacije učestvuje u upravljanju javnim poslovima. Detaljnije sagledavanje prava javnosti da učestvuje u pripremi i donošenju pravnih akata, a sa aspekta zaštite onih koji ljudska prava štite, našlo se u Rezoluciji o zaštiti branitelja ljudskih prava³¹⁰ koju je Savet usvojio 2013. godine. Ova rezolucija prepoznaje značaj i doprinos koji mogu dati udruženja građana predlaganjem rešenja prilikom pripreme nacrt propisa sa ciljem usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim pravom u oblasti ljudskih prava. Do posebnog prepoznavanja doprinosa branitelja ljudskih prava u oblasti zaštite životne sredine došlo je 2019. godine, kada je Savet za ljudska prava usvojio "*The Resolution on recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development*".³¹¹ Rezolucija poziva države da usvoje i primenjuju propise koji svima jemče pravo da učestvuju u javnim poslovima, da budu informisani, da imaju jednak pristup pravdi i delotvornim pravnim lekovima u oblasti zaštite životne sredine, kao i da omoguće "svim građanima, osetljivim društvenim grupama i udruženjima građana da učestvuju u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu", kao i da obezbedi "delotvorne pravne lekove u slučajevima povrede ljudskih prava, uključujući prava koja se odnose na bezbednu, čistu, zdravu i održivu životnu sredinu, u skladu sa obavezama iz međunarodnog prava". Ova rezolucija prepoznaje da je važno uključiti potrebe ugroženih društvenih grupa u postupak donošenja odluka, a naročito navodi potrebe žena, dece, mladih, autohtonih naroda, seoskog i lokalnog stanovništva koji direktno zavisi od biodiverziteta i ekosistema.

5.1.2 Načelo učešća javnosti u pravnim aktima univerzalnog karaktera iz oblasti ekološkog prava

Kada je reč o univerzalnim instrumentima koji pripadaju međunarodnom ekološkom pravu već je 1982. godine Svetska povelja za prirodu svim građanima jemčila da, u skladu sa domaćim zakonodavstvom, učestvuje u formulisanju odluka koje se tiču životne sredine, kao i pristup pravnim sredstvima u slučaju ugrožavanja životne sredine.³¹² U decenijama koje su sledile

³⁰⁹ Generalna skupština Ujedinjenih nacija, *Deklaracija o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i državnih organa o unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda*, doc. A/RES/53/144 (8 Mart 1999).

³¹⁰ UN Human Rights Council, *Protecting human rights defenders*, Resolution A/HRC/RES/22/6, (12 April 2013), para 17.

³¹¹ UN Human Rights Council, *Recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development*, Resolution A/HRC/RES/40/11 (21 March 2019).

³¹² UN General Assembly, *World Charter for Nature* (28 October 1982), Principle 23.

načelo učešća javnosti je razvijano brojnim dokumentima Ujedinjenih nacija, i to onima iz oblasti građanskih i političkih prava, kao i onima koji se specifično bave pravom na zdravu životnu sredinu.

Kada govorimo o dokumentima koji spadaju u međunarodno ekološko pravo, nakon pomenute Svetske povelje za prirodu princip učešća javnosti je nastavio da se razvija, a najviše je afirmisan kroz Načelo 10 Rio deklaracije iz 1992. godine, gde se između ostalog navodi da "svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u postupcima odlučivanja" i da države moraju obezbediti pravo na pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku. Rio deklaracija posebno naglašava i učešće osetljivih društvenih grupa u postupcima odlučivanja, tačnije žena, mladih i autohtonih naroda. Načela Rio deklaracije nemaju pravno obavezujući karakter, ali načelo učešća javnosti je sadržano u odredbama UN konvencija koje su usvojene nakon Rio deklaracije i koje su obavezujuće i široko usvojene.

Okvirna konvencija o klimatskim promenama koja je usvojena 1994. godine prepoznaje načelo učešća javnosti, tako što obavezuje države da promovišu i doprinose pristupu informacijama koje su od značaja za klimatske promene i učešću javnosti prilikom odlučivanja o klimatskim promenama, ali ne razrađuje detaljnije ova prava.³¹³ Takođe, Sporazum iz Pariza³¹⁴ iz 2015. godine navodi da će strane sarađivati radi unapređenja učešća javnosti i pristupa informacijama u oblasti klimatskih promena, ali ne utvrđuje konkretne obaveze i rezultate u vezi sa učešćem javnosti koje je potrebno da države postignu.³¹⁵

Konvencija o biološkoj raznovrsnosti iz 1992. godine na skroman i okviran način uređuje ovo načelo, tako što pristup informacijama ograničava na razmenu između država³¹⁶ i određivanjem da je, ukoliko je prikladno, potrebno dozvoliti učešće javnosti u postupcima procene uticaja na životnu sredinu.³¹⁷ Takođe, Protokol iz Nagoje iz 2010. godine o pristupu genetičkim resursima i pravednoj i jednakoj raspodeli koristi koje proističu iz njihovog korišćenja uz Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti utvrđuje da je potrebno da strane ugovornice u skladu sa domaćim zakonodavstvom, ukoliko je to moguće, utvrde kriterijume i/ili postupke za dobijanje prethodno argumentovanog pristanka ili odobrenja, i učešće autohtonih i lokalnih zajednica pri pristupu

³¹³ UN General Assembly, United Nations Framework Convention on Climate Change, Resolution A/RES/48/189 (20 January 1994), Article 6.

³¹⁴ United Nations, Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement, 21st Conference of the Parties, Paris, United Nations (12 December 2015).

³¹⁵ Čl. 12.

³¹⁶ UN, The Convention on Biological Diversity of 5 June 1992, 1760 U.N.T.S. 69, čl. 14 st. 1 tač. c) i čl. 17.

³¹⁷ *Ibid.*, čl. 14, st. 1, tač. a).

genetičkim resursima.³¹⁸ Strane ugovornice se obavezuju na podizanje svesti javnosti o značaju genetičkih resursa i tradicionalnih znanja koja se odnose na genetičke resurse, na učešće i konsultacije sa autohtonim i lokalnim zajednicama o ovim pitanjima, kao i na učešće autohtonih i lokalnih zajednica i relevantnih interesnih grupa u implementaciji ovog protokola.³¹⁹ Protokol iz Nagoje predviđa i participativne postupke u prekograničnom kontekstu, određujući da strane prilikom saradnje u prekograničnom kontekstu moraju uključivati autohtone i lokalne zajednice.³²⁰

Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi iz 1994. godine na detaljniji način uređuje načelo učešća javnosti od prethodno pomenutih konvencija. Strane potpisnice se obavezuju da "podižu svest i olakšaju učešće lokalnog stanovništva, posebno žena i omladine, uz podršku nevladinih organizacija u naporima u borbi protiv dezertifikacije i ublažavanja posledica suše"³²¹, kao i da "obezbede redovno učešće nevladinih organizacija i lokalnog stanovništva, kako žena, tako i muškaraca, posebno korisnika prirodnih resursa, uključujući zemljoradnike i stočare i njihove predstavničke organizacije na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou u planiranju politike, donošenja odluka i sprovođenja i revizija nacionalnih akcionih programa".³²²

Svi globalni ugovori koji regulišu promet i upotrebu štetnih supstanci sadrže odredbe o učešću javnosti, osim Bazelske konvencije iz 1989. godine. Bazelska konvencija je doneta pre Rio deklaracije, stoga ova konvencija ne prepoznaje Načelo 10 Rio deklaracije. Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini³²³ iz 1998. godine određuje minimalne standarde za pristup informacijama, dok ostale konvencije koje uređuju navedenu oblast na detaljniji način regulišu učešće javnosti. Tako su Kartagena protokol o biološkoj zaštiti uz Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti³²⁴ iz 2000. godine određuje da će članice promovisati učešće u vezi sa "bezbednim transferom, rukovanjem i korišćenjem modifikovanih živih

³¹⁸ UN, The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity of 29 October 2010, UN Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/1, Article 6.

³¹⁹ *Ibid.*, Article 21.

³²⁰ *Ibid.*, Article 11.

³²¹ UN, International convention to combat desertification particularly in Africa of 23 December 1994, A/RES/49/234, Article 5(d).

³²² *Ibid.*, Article 10 (f).

³²³ UN, Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal of 22 March 1989, A/RES/44/226, Article 15.

³²⁴ UN, Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity of 29 January 2000, Article 23.

organizama koji se odnose na očuvanje i održivo korišćenje biološke raznovrsnosti, konsultovati javnost u procesu odlučivanja o modifikovanim živim organizmima" i staviti na raspolaganje rezultate takvih odluka, kao i obavesti javnost o načinima na koje javnost može da obezbedi pristup mehanizmu razmene informacija iz oblasti biološke sigurnosti. Štokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama³²⁵ iz 2002. godine upravo utvrđuje da će svaka potpisnica obavestavati javnost o svim dostupnim informacijama o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama, podizati svest javnosti, obezbediti pristup javnosti javnim informacijama i obezbediti učešće javnosti u rešavanju pitanja u vezi sa dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama i njihovim efektima na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Minamata konvencija o živi³²⁶ iz 2013. godine obavezuje ugovornice, da u okviru svojih mogućnosti, promovišu i olakšaju pružanje informacija javnosti, rade na obrazovanju i sprovode obuke i aktivnosti usmerene na podizanje svesti javnosti koje se tiču uticaja izloženosti živi i njenim jedinjenjima na zdravlje ljudi i životnu sredinu, u saradnji sa međuvladinim organizacijama i drugim subjektima.

Ugovori iz oblasti nuklearne sigurnosti na veoma skroman način regulišu učešće javnosti.³²⁷ Tako Konvencija o nuklearnoj bezbednosti iz 1994. godine nalaže da strane ugovornice svom stanovništvu dostave odgovarajuće informacije za planiranje i odgovor u slučaju vanredne radijacione situacije.³²⁸ Dok Konvencija o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i o sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom iz 1997. godine zahteva da informacije o objektima namenjenim upravljanju istrošenim gorivom ili radioaktivnim otpadom budu dostupne javnosti, na primer, kroz postupak procene uticaja.³²⁹

Vodič o razvijanju nacionalnog zakonodavstva o pristupu informacijama, učešću javnosti i pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za životnu sredinu,³³⁰ koji je usvojen 2010. godine na Baliju, u poređenju sa svim navedenim globalnim ugovorima, na najdetaljniji način obrazlaže učešće javnosti. Iako Vodič iz Balijsa sadrži 26 smernica o delotvornoj primeni Načela 10 Rio deklaracije u okviru nacionalnih pravnih sistema i u potpunosti je posvećen pitanju učešća javnosti, ovaj akt, ipak, nije obavezujućeg karaktera.

³²⁵ UN, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants of 22 May 2001, Article 10.

³²⁶ UNEP, Minamata convention on mercury of 10 October 2013, Article 18.

³²⁷ Ebbesson, J., 2015, p. 482.

³²⁸ UN IAEA, Convention on Nuclear Safety, 1994, Article 16.

³²⁹ UN IAEA, Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, 1997, Articles 8 and 5.

³³⁰ UNEP, *Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, Decision SS.XI/5 (26 February 2010).

5.2 NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PRAVNIM AKTIMA REGIONALNOG KARAKTERA U EVROPI

5.2.1 Načelo učešća javnosti u ugovorima usvojenim u okviru Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE)

Načelo učešća javnosti je na najsveobuhvatniji način razrađeno Arhuskom konvencijom i predstavlja njene temelje. Arhuska konvencija je do skoro bila jedini međunarodni izvor ekološkog prava na svetu koji isključivo reguliše pravo javnosti na učešće u donošenju ekoloških odluka, a na tlu Evrope je najznačajniji pravni akti u ovoj oblasti. Još jedan međunarodni ekološki instrument koji je posvećen procesnim pitanjima u ovoj oblasti je *Escazú* regionalni sporazum o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti i pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima u Latinskoj Americi i Karibima,³³¹ koji je usvojen 2018. godine, a stupio na snagu 22. aprila 2021. godine. Međutim, za razliku od Arhuske konvencije, ovaj sporazum posvećuje pažnju pojedincima i grupama koji su u osetljivom položaju, kao i položaju autohtonih naroda.³³²

Takođe, načelo učešća javnosti je potvrđeno i drugim ugovorima koji su usvojeni u okviru UNECE. Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu iz 1991. godine (u daljem tekstu: Espoo konvencija) obavezuje strane da obaveste javnost o predloženoj aktivnosti i da obezbede javnosti da upućuje komentare ili primedbe na predloženu aktivnost.³³³

Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa iz 1991. godine obavezuje strane da obezbede da se odgovarajuće informacije daju javnosti u oblastima koje mogu biti pogođene industrijskim udesom i da pruže javnosti priliku da učestvuje u odgovarajućim postupcima u oblastima koje mogu biti pogođene. Konvencija ide dalje i prepoznaje i treći element načela učešća javnosti, pravo na pravnu zaštitu, tako što obavezuje strane da u skladu sa svojim pravnim sistemima, ukoliko to žele, obezbede javnosti koja može biti pogođena prekograničnim efektima industrijskog udesa, pristup i učešće u administrativnom i sudskom postupku, uključujući mogućnost pokretanja pravnog postupka i ulaganja žalbe na odluku koja pogađa njihova prava.³³⁴

Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera iz 1992. godine garantuje pristup informacijama,³³⁵ a Protokol o vodi i zdravlju uz ovu Konvenciju iz

³³¹ *Escazú* sporazum, op. cit.

³³² Ebbesson. J., 2021, p. 360.

³³³ čl. 3 i 4

³³⁴ čl. 9

³³⁵ čl. 16

1999. godine na detaljniji i precizniji način reguliše pristup informacijama i učešće javnosti. Protokol utvrđuje da su pristup informacijama i učešće javnosti potrebni da bi se između ostalog unapredio kvalitet sprovođenja odluka, podigla svest javnosti i dala prilika javnosti da iskaže svoje interese i omogućilo vlastima da te interese uzmu u obzir. Takođe, navodi se da je potrebno obezbediti i mogućnost preispitivanja odluka u sudskom i upravnom postupku.³³⁶ Analiza odredaba navedenih ugovora nedvosmisleno ukazuje da ugovori usvojeni u okviru UNECE daju izuzetan doprinos utvrđivanju načela učešća javnosti i u promovisanju Načela 10.

5.2.2 Načelo učešća javnosti u aktima Saveta Evrope

EKLJP ne pominje izričito pravo građana da učestvuju u donošenju odluka ili da učestvuju u javnim poslovima. Međutim, Konvencija garantuje prava i slobode čije ostvarivanje predstavlja preduslov za ostvarivanje načela učešća javnosti. Naime, učešće udruženja u postupcima donošenja odluka je moguće ukoliko su garantovane sloboda izražavanja (član 10) i sloboda okupljanja i udruživanja (član 11).³³⁷ Naime, da bi udruženja građana mogla aktivno da učestvuju u donošenju odluka na svim nivoima vlasti, nužno je da im ova dva prava budu u potpunosti i istovremeno garantovana.

Nekoliko instrumenata Saveta Evrope naglašava značaj učešća javnosti, pretežno na lokalnom nivou. Prvi instrument Saveta Evrope u ovoj oblasti je *"Recommendation CM/Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life"* kojim je vladama država članica preporučeno da definišu ili unaprede politiku i propise koji regulišu pravo javnosti da učestvuje u donošenju lokalnih odluka. Značajna je i *"Recommendation CM/Rec (2009)2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level"* koja državama članicama preporučuje da preduzmu mere potrebne za evaluaciju i praćenje uticaja učešća javnosti na lokalnom i regionalnom nivou. Takođe, Dodatnim protokolom uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti³³⁸ predviđeno je da države članice regulišu pravno obavezujućim aktima pravo na učešće u poslovima lokalnih vlasti.

³³⁶ čl. 5

³³⁷ Secretary General of the Council of Europe, 2015, State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A shared responsibility for democratic security in Europe, [https://edoc.Council of Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html](https://edoc.CouncilofEurope.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html)

³³⁸ Dodatnim protokolom uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti Utreht, 16. XI 2009. godine

Prvi instrument Saveta Evrope koji se odnosi na učešće udruženja građana u demokratskim postupcima odlučivanja je "*CM/Recommendation (2007)14 on the legal status of NGOs*", gde je naglašen suštinski doprinos nevladinih organizacija razvoju demokratije i ljudskih prava, posebno kroz podizanje svesti javnosti, učešće u javnom životu..." i gde se navodi da bi nevladinim organizacijama trebalo omogućiti da imaju pristup delotvornim mehanizmima za učešće u postupcima donošenja odluka, odnosno, dijalozima i konsultacijama sa javnim vlastima, bez diskriminacije. Navedeno je i da je "nevladine organizacije potrebno konsultovati prilikom donošenja propisa koji utiču na njihov položaj, finansiranje ili oblast delovanja".³³⁹ Značajan instrument za učešće udruženja građana je i Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka iz 2009. godine, koji je revidiran 2019. godine, a koji je zasnovan na postojećim iskustvima udruženja građana prilikom učešća u donošenju odluka širom Evrope. Kodeks nije pravno obavezujući, ali daje detaljna uputstva za razvijanje participativnih postupaka donošenja odluka na svim nivoima vlasti i određuje principe učešća javnosti, kao što su poverenje između udruženja građana i organa javnih vlasti, odgovornost i transparentnost u radu organa vlasti i udruženja, nezavisnost udruženja itd.³⁴⁰ Važnu podršku sprovođenju navedenih principa dao je Komitet ministara kada je 2009. godine usvojio Deklaraciju o Kodeksu dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka. Deklaracija prepoznaje važnost Kodeksa dobre prakse kao "osnove za osnaživanje građana da budu uključeni u vođenje javnih poslova u evropskim zemljama" i poziva države članice da prilikom donošenja mera za podsticanje učešća udruženja građana u postupcima donošenja odluka uzimaju u obzir Kodeks. Komitet ministara je usvojio i Smernice za učešće građana u političkom odlučivanju³⁴¹ 2017. godine. Smernice definišu učešće javnosti kao "široku uključenost pojedinaca, nevladinih organizacija i civilnog društva prilikom odlučivanja organa javnih vlasti" i razlikuje političko odlučivanja od političkih aktivnosti u smislu direktnog uključivanja u političke stranke. Smernice dalje definišu da postupak donošenja odluka predstavlja "razvoj, prilagođavanje primenu, evaluaciju i preoblikovanje političkih odluka, strategija, zakona i podzakonskih akata na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ili bilo kojih drugih postupaka u nadležni organ donosi odluku koja utiče na javnost ili neki njen deo". Smernice daju i definiciju nevladinih organizacija i šireg civilnog društva i formulišu osnove, načela i vrste učešća javnosti.

³³⁹ Čl. VIII

³⁴⁰ Rosenzweigova, I., Skoric, V., 2016, *Civil participation in decision-making processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, European Center for Not-for-profit Law, Strasbourg, p. 13.

³⁴¹ Council of Europe, *Guidelines for civil participation in political decision making*, CM(2017)83 (27 September 2017).

Evropski sud za ljudska prava svojom praksom je takođe doprineo razvoju prava na učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu. U presudi u slučaju *Hatton and Others v. the United Kingdom*³⁴² navedeno je da prilikom donošenja odluka koje se odnose na životnu sredinu, vlasti moraju uzeti u obzir interese pojedinaca koji tom odlukom mogu biti pogođeni,³⁴³ kao i da javnosti mora biti omogućeno da predstavi svoje interese organima javnih vlasti.³⁴⁴ Principi iz ove presude primenjeni su i u presudama koje su sledile, kao na primer, *Giacomelli v. Italy*,³⁴⁵ *Lemke v. Turkey*,³⁴⁶ *Tătar v. Romania*,³⁴⁷ *Taşkın and Others v. Turkey*,³⁴⁸ *McMichael v. the United Kingdom*,³⁴⁹ *Brândușe v. Romania*,³⁵⁰ *Dubetska and Others v. Ukraine*³⁵¹ i *Grimkovskaya v. Ukraine*.³⁵²

Akti Saveta Evrope koji regulišu pravo javnosti na učešće u javnim poslovima i postupcima donošenja odluka su brojni, većina njih nije pravno obavezujuća i ne reguliše posebno učešće u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu, ali je njihov značaj neupitan, jer se na detaljan i sistematičan način bave pitanjem učešća javnosti. Navedena dokumenta i praksa Evropskog suda za ljudska prava, koja nedvosmisleno prepoznaje pravo građana da učestvuju u donošenju odluka koje su od značaja za životnu sredinu, ukazuju na značaj Saveta Evrope za ostvarivanje načela učešća javnosti u oblasti životne sredine.

5.2.3 Načelo učešća javnosti u pravu EU

Na nivou Evropske unije, građanima je garantovano pravo na učešće u kreiranju politike i u donošenju propisa Ugovorom iz Lisabona, tačnije, Ugovorom o Evropskoj uniji.³⁵³ Član 8A Ugovora o Evropskoj uniji, koji pripada poglavlju o demokratskim načelima, ustanovljava da bi "svaki građanin trebalo da ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije", kao i da bi "odluke trebalo da budu donošene u postupku koji je otvoren i u najvećoj mogućoj meri blizak građanima." Nadalje, član 8B, između ostalog, utvrđuje "da će institucije na odgovarajući način građanima i udruženjima građana omogućiti da iskažu i razmene mišljenja u svim

³⁴² ECtHR, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, GC judgment of 8 July 2003.

³⁴³ *Ibid*, para 92.

³⁴⁴ *Ibid*, para 128.

³⁴⁵ ECtHR, *Giacomelli v. Italy*, judgment of 2. November 2006, para 82-84 and 94.

³⁴⁶ ECtHR, *Lemke v. Turkey*, judgment of 5 September 2007, para 41.

³⁴⁷ ECtHR, *Tătar v. Romania*, no no 67021/01, judgment of 27 January 2009, para 88, 101 and 113.

³⁴⁸ ECtHR, *Taşkın and Others v. Turkey*, judgment of 10 November 2004, para 118-119.

³⁴⁹ ECtHR, *McMichael v. the United Kingdom*, judgment of 24 February 1995, para 87.

³⁵⁰ ECtHR, *Brândușe v. Romania*, judgment of 7 July 2009, para 62-63.

³⁵¹ ECtHR, *Dubetska and Others v. Ukraine*, judgment of 10 May 2011, para 66-69.

³⁵² ECtHR, *Grimkovskaya v. Ukraine*, judgment of 21 October 2011, para 66-69.

³⁵³ European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01.

oblastima u kojima deluje Unija" i "da će institucije održavati otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavničkim udruženjima i nevladinim organizacijama".

Pre usvajanja Ugovora iz Lisabona 2007. godine, Evropska komisija je već razvila nekoliko dokumenata koji naglašavaju značaj načela učešća javnosti i koji daju smernice za primenu učešća javnosti u praksi.³⁵⁴ Tako je Bela knjiga o evropskoj upravi (*White Paper on European Governance*)³⁵⁵ iz 2001. godine postavila polazne osnove za otvaranje postupaka donošenja odluka na nivou EU i uključivanja građana i njihovih udruženja u oblikovanje i donošenje politike EU. Donošenje ovog dokumenta je inicirano nedostatkom podrške i poverenja građana u institucije EU.³⁵⁶ Bela knjiga utvrđuje pet osnovnih političkih načela na kojima se zasniva dobra uprava i koji podupiru rešenja iz ovog dokumenta, a to su: otvorenost, učešće javnosti, odgovornost, delotvornost i ujednačenost (koherentnost). Doprinos primeni ideja koje su formulisane u Beloj knjizi dalo je Obaveštenje Komisije "*Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties*" iz 2002. godine.³⁵⁷ Pet minimalnih standarda koji su određeni ovim Obaveštenjem odnose se na sledeće oblasti a) obezbeđivanje da tema konsultacija bude jasno određena, da sve relevantne informacije budu dostupne i da eventualne nedoumice budu razjašnjene; b) definisanje ciljnih grupa na odgovarajući način i obezbeđivanje zainteresovanima da iskažu svoje stavove; c) obaveštavanje i edukacija javnosti o predmetu konsultacija korišćenjem odgovarajućih kanala komunikacije, uključujući i *online* konsultacije; d) razumno trajanje konsultacija, odnosno, ravnoteža između potrebe da se svima zainteresovanima omogući da učestvuju i da se prikupi dovoljno informacija i uvažavanja potrebe za blagovremenim i delotvornim odlučivanjem; e) blagovremeno davanje povratnih informacija i odgovora stranama koje su uključene u postupak, ali da se sa druge strane ne ugrozi delotvornost postupka u kome se donose odluke.

Budući da je EU jedna od potpisnica Arhuske konvencije, njene odredbe su od značaja i za učešće javnosti u donošenju odluka institucija EU. Takođe, Uredba 1367/2006 o primeni

³⁵⁴ Rosenzweigova, I., Skoric, V., 2016.

³⁵⁵ *European governance - A white paper*, COM/2001/0428 final, OJ 287, 12 October 2001.

³⁵⁶ Rosenzweigova, I., Skoric, V., 2016.

³⁵⁷ Communication from the Commission: *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704, 11. December 2002.

Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice detaljnije razrađuje elemente načela učešća javnosti,³⁵⁸ o čemu će biti više reči u narednim poglavljima.

Kada je reč o ekološkim propisima Unije koji regulišu učešće javnosti na nivou država članica, Direktiva 2003/35/EC o učešću javnosti u pravljenju određenih planova i programa iz oblasti životne sredine,³⁵⁹ tzv. Direktiva o učešću javnosti, doneta je sa ciljem da se obezbedi učešće javnosti u donošenju odluka i posvećena je drugom stubu Arhuske konvencije,, odredbe o učešću javnosti sadrže i druge direktive, o čemu će takođe biti više reči u narednim poglavljima.

Pristup informacijama od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu, kao preostala dva elementa načela učešća javnosti takođe su prepoznata pravom EU. Uredba o pristupu javnosti dokumentima Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije³⁶⁰ uređuje ovaj element načela učešća javnosti na nivou Unije, dok je Direktiva o pristupu javnosti informacijama od značaja za životnu sredinu³⁶¹ ključna za uređivanje ovog elementa načela učešća javnosti na nivou država članica. Odredbe o pravu na pravnu zaštitu na nivou EU se nalaze u Uredbi o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine,³⁶² koja je 6. oktobra 2021. godine izmenjena Uredbom 2021/1767³⁶³ i to u delu koji se odnosi na pravo na pravnu zaštitu. Kada je reč o direktivi koja bi uredila pravo na pravnu zaštitu na nivou država članica, takva direktiva nije doneta iako je postojao njen predlog, koji je 2014. godine povučen.³⁶⁴

U narednim poglavljima biće, između ostalog, detaljnije sagledano zakonodavstvo EU iz oblasti zaštite životne sredine koje reguliše pojedinačne elemente načela učešća javnosti koji su

³⁵⁸ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264.

³⁵⁹ Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission OJ L 156.

³⁶⁰ Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.

³⁶¹ Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment.

³⁶² Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264.

³⁶³ Regulation (EU) 2021/1767, op. cit.

³⁶⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters of 24 October 2003, COM/2003/0624 - COD 2003/0246.

predmet ovog istraživanja, odnosno zakonodavstvo koje reguliše učešće javnosti u donošenju odluka (zakona i akata uprave) i pravo na pravnu zaštitu u ekološkim stvarima.

6. ZAKLJUČAK

Suština načela učešća javnosti je da omogući građanima i njihovim udruženjima da utiču na odluke koje ih se tiču. Načelo učešća javnosti se sastoji iz tri elementa: pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu. Ovi elementi ili setovi prava ili stubovi ekološke demokratije su međusobno povezani, nerazdvojni i zavisni jedan od drugog. Prvi put su u okviru međunarodnog ekološkog prava prepoznata sva tri elementa načela javnosti Načelom 10 Rio deklaracije iz 1992. godine i od tada se odredbe o učešću javnosti nalaze u svim važnijim međunarodnim ekološkim pravnim aktima, što nije bio slučaj pre njenog usvajanja.

Subjekt prava na učešće javnosti je javnost, koja je heterogen pojam, te ga nije lako definisati. Javnost čine pojedinci i različite grupe, kao što su udruženja, organizacije, pokreti, zajednice i tako dalje. Udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine, u poređenju sa drugim delovima javnosti, imaju najznačajniju ulogu za ostvarivanje ekološke pravde, budući da su nosioci šireg obima prava na učešće od ostalih delova javnosti. Značaj uključivanja javnosti u postupak donošenja odluka, odnosno, uključivanje interesa i potreba svih građana prilikom rešavanja ekoloških pitanja, vodi ka kvalitetnijim i pravednijim odlukama, većem legitimitetu donetih odluka i ka doslednijoj primeni.

U literaturi je odgovor na pitanje da li načelo učešća javnosti predstavlja opšte načelo međunarodnog ekološkog prava maglovit, pošto se nalaze različita stanovišta. Sprovedena analiza pravnih akata koji spadaju u međunarodno ekološko pravo ukazuje na to da je načelo učešća javnosti široko prihvaćeno i utkano u međunarodno ekološko pravo i da predstavlja neizostavni element u njegovom daljem razvoju. Kada je reč o domaćem ekološkom pravu, Zakon o zaštiti životne sredine ovo načelo utvrđuje kao jedno od osnovnih načela zaštite životne sredine u Srbiji.

Načelo učešća javnosti je najpre garantovano ugovorima iz oblasti ljudskih prava. Tako je garantovano još 1966. godine članom 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim

pravima,³⁶⁵ zatim 1969. godine članom 23 Američke konvencije o ljudskim pravima,³⁶⁶ potom i članom 12 Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda³⁶⁷ iz 1981. godine. Osim što je učešće javnosti stipulisano međunarodnim izvorima ljudskih prava, važno je pomenuti i da ostvarivanje nekih ljudskih prava predstavlja preduslov za ostvarivanje načela učešća javnosti. Tako, ostvarivanje prava na izražavanje i prava na udruživanje, predstavlja preduslov za delotvorno učešće javnosti, a ostvarivanjem prava na ravnopravnost i nediskriminaciju omogućava se pravična procedura, odnosno omogućava se svim društvenim grupama da imaju jednak pristup postupku donošenja odluka.³⁶⁸ Načelo učešća javnosti počelo je zatim da nalazi svoje mesto u međunarodnim ekološkim instrumentima, pa je prvi put na njega ukazano 1982. godine Načelom 23 Svetske povelje za prirodu, a prekretnicu u njegovom razvoju svakako predstavlja Načelo 10 Rio deklaracija iz 1992. godine.

Elementi načela učešća javnosti su najdoslednije ugrađeni u regionalne instrumente ekološkog prava. Tako je, osim Arhuske konvencije koja je stupila na snagu 2002. godine, ovom pitanju u potpunosti posvećena i *Escazú* sporazumu koji je stupio na snagu 2021. godine. Kada je reč o zaštiti ovog prava u okviru Saveta Evrope, iako pravo na zdravu životnu sredinu EKLJP ne uređuje i iako akti Saveta Evrope koji regulišu pravo javnosti na učešće uglavnom nisu obavezujućeg karaktera, značaj Saveta Evrope za zaštitu i razvoj prava na učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu je neupitan zbog bogate prakse ESLJP koja nedvosmisleno prepoznaje ovo pravo građana. U okviru prava EU, elementi načela učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu su regulisani i na nivou Unije i na nivou država članica.

Učešće javnosti u oblasti zaštite životne sredine se u okvirima međunarodnog prava intenzivno razvija od devedesetih godina XX veka, što znači da predstavlja relativno novu oblast koja se dinamično razvija, na šta, između ostalog, ukazuje usvajanje *Escazú* sporazuma i Uredbe o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2021. godine. Dosledno ostvarivanje sva tri elementa načela učešća javnosti, predstavlja preduslov za ostvarivanje ekološke pravde, pre svega, ekološke pravde u procesnom smislu, a doslednim uključivanjem

³⁶⁵ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, UN Treaty Series, vol. 999 (16 December 1966), p. 171.

³⁶⁶ Organization of American States, *American Convention on Human Rights: Pact of San Jose*, Costa Rica (22 November 1969).

³⁶⁷ Organization of African Unity, *African Charter on Human and Peoples' Rights: Banjul Charter* (27 June 1981).

³⁶⁸ Ebbeson, J., 2007, p. 698.

svih manjinskih društvenih grupa u postupke donošenja odluka i ekološke pravde u distributivnom smislu.

III POGLAVLJE: UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Učešće javnosti u donošenju različitih pravnih akata u oblasti zaštite životne sredine, sa jedne strane, predstavlja osnovni mehanizam kojim se neposredno ostvaruje ekološka pravda u procesnom smislu, a sa druge strane, takođe, doprinosi i ostvarivanju ostalih elemenata ekološke pravde, o čemu je bilo reči u prethodna dva poglavlja. Sledstveno tome, ovo poglavlje, kao i dva poglavlja koja mu slede, teže da izuče ulogu koju javnost ima prilikom donošenja različitih pravnih akata od značaja za životnu sredinu. U navedenim poglavljima analizira se učešće javnosti u donošenju opštih pravnih akata, akata uprave i pravo javnosti da bude stranka u sudskom postupku (pravo na pravnu zaštitu). Dakle, drugo, treće i četvrto poglavlje su posvećeni različitim oblicima učešća javnosti u donošenju opštih pravnih akata i akata uprave, kao i mogućnostima koje stoje na raspolaganju javnosti za pokretanje sudskih postupaka koji se tiču životne sredine i učešća javnosti, odnosno ostvarivanju ekološke pravde u procesnom smislu u praksi u Srbiji. Ovo poglavlje, posvećeno je izučavanju međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira, koji reguliše pravo javnosti da učestvuje u postupku donošenja zakona, koji su od značaja za životnu sredinu u Srbiji, i njegovoj primeni u praksi nadležnih organa. Analiza prakse učešća javnosti prilikom donošenja ekoloških zakona, koja sledi, je posebno značajna, budući da su u Srbiji takve analize sprovedene u vrlo ograničenom obimu.

U narednom odeljku ovog poglavlja sagledani su pojam i značaj učešća javnosti u zakonodavnom postupku, kao i izvori međunarodnog prava relevantni za pravo građana i njihovih udruženja da učestvuju u tom postupku učestvuju. U odeljku koji sledi, analizirani su domaći propisi koje regulišu različite oblike učešća javnosti u svim fazama zakonodavnog postupka. Navedeni odeljak se sastoji iz četiri pododeljka, pa su u prvom pododeljku analizirane su mogućnosti za učešće javnosti koje pruža Ustav Republike Srbije,³⁶⁹ odnosno neposredno narodno zakonodavstvo. U drugom pododeljku analizirane su mogućnosti koje stoje na raspolaganju javnosti prilikom pripreme nacrt zakona i drugih propisa, to su rano učešće javnosti putem konsultacija i učešća u radnim grupama za izradu nacrt zakona. Nakon toga, u trećem pododeljku, analizirano je pravo javnosti da bude konsultovana o predlozima zakona u Srbiji. Najzad, u četvrtom pododeljku, analizira se pravo javnosti da bude konsultovana o predlogu zakona od značaja za životnu sredinu, kao i domaća parlamentarna praksa. Osim

³⁶⁹ Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

analize pravnog okvira, navedeni pododeljci sadrže i analizu prakse nadležnih organa, preciznije rečeno, analizirano je kako su resorno ministarstvo i Narodna skupština Republike Srbije primenjivali obaveze iz međunarodnog i domaćeg prava prilikom donošenja zakona iz oblasti zaštite životne sredine, a sagledane su i mogućnosti za unapređenje učešća javnosti u zakonodavnom postupku. Iako važeći pravni okvir propisuje različite oblike učešća javnosti, može se pretpostaviti da postoji prostor za unapređenje njihove primene u praksi. Analiza koja je u narednim odeljcima sprovedena teži da utvrdi mogućnosti za unapređenje domaćih propisa i prakse, u pogledu delotvornijeg učešća javnosti u zakonodavnom postupku.

1. POJAM I ZNAČAJ UČEŠĆA JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE

Zakonodavni postupak je složen postupak koji se sastoji iz više faza u koje javnost može biti uključena. Budući da se mogućnosti učešća javnosti u zakonodavnom postupku u različitim pravnim sistemima znatno razlikuju, određenje tog pojma će ovde biti dato u skladu sa domaćim pravom. Najpre, postoje oblici neposredne demokratije koji omogućavaju građanima da utiču na zakone koji se donose, kao što su referendum i narodna inicijativa. Zatim, javnost može biti uključena u ranoj fazi, prilikom pripreme nacrt zakona. Javnost, takođe, može biti uključena putem učešća na javnim raspravama o pripremljenim nacrtima zakona i najzad, učešće javnosti se može ostvariti tako što se javnost konsultuje o predlogu zakona, dakle u poslednjem delu zakonodavnog postupka, koji se odvija u okviru parlamenta.

Uključivanje javnosti u zakonodavni postupak, u razvijenim demokratijama, dobija sve važniju ulogu. Shodno tome, učešće javnosti u postupku donošenja zakona je važno sagledati, jer delotvorno učešće javnosti jača poverenje građana u zakonodavnu vlast i ceo pravni sistem, odnosno doprinosi jačanju legitimiteta vlasti. Obezbeđivanje poverenja javnosti u zakonodavstvo se čini temom koja danas postaje sve značajnija.³⁷⁰ Učešće javnosti u zakonodavnom postupku doprinosi boljem kvalitetu zakona, budući da javnost često poseduje lokalna znanja o pitanjima koja je potrebno regulisati, a kojih stručnjaci angažovani prilikom pripreme nacrt zakona ne mogu biti svesni. Uključivanje javnosti takođe doprinosi i doslednijoj primeni donetih zakona. Naime, na taj način se povećava spremnost građana da bolje prihvate i poštuju nove zakonske odredbe, jer "oni koji su uključeni u zakonodavni postupak, zakon koji se donese doživljavaju kao svoj".³⁷¹ Iako bi tome mogla da doprinese i

³⁷⁰ Comtois, S., Graaf, K. J.de, 2016, *On Lawmaking and Public Trust*, The Hague, Eleven International Publishing, p. 19.

³⁷¹ Vukadinović, S., 2016, str. 30.

sama činjenica da su oni koji pripremaju zakone spremni da saslušaju potrebe i mišljenja javnosti, ono što je važno je da takvo uključivanje javnosti ne bude samo formalnog karaktera, već da na suštinski način uključi potrebe i mišljenja javnosti i da dovede do stvarnog uticaja učešća na konačno zakonsko rešenje.³⁷² Najzad, uključivanje javnosti prilikom donošenja zakona od značaja za životnu sredinu doprinosi doslednom ostvarivanju ekološke pravde, a naročito njenom procesnom elementu.

2. MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA

Učešće javnosti u donošenju zakona predstavlja jedan od oblika učešća javnosti, pa će u ovom delu istraživanja biti sagledane konkretne odredbe međunarodnog prava koje regulišu učešće javnosti u zakonodavnom postupku, dok je u prethodnom poglavlju na opštiji način analizirano kako su elementi načela učešća javnosti ugrađeni u međunarodno pravo. U ovom odeljku, dat je pregled relevantnih međunarodnih propisa koji su od značaja za učešće javnosti u pripremi i donošenju zakona iz oblasti životne sredine, a koji su usvojeni u okviru UN tela i mehanizama, Saveta Evrope i Evropske unije. Sagledane su konkretne odredbe, koje su od posebnog značaja za temu ovog dela istraživanja, a čija će primena biti sagledana u okviru analize domaćeg zakonodavstva.

2.1 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U AKTIMA UN

Pravo građanima da učestvuju u vođenju javnih poslova garantovano je još Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima,³⁷³ a Opštim komentarima Komiteta za ljudska prava³⁷⁴ javni poslovi su definisani kao vršenje zakonodavnih, izvrših i administrativnih ovlašćenja na međunarodnom, domaćem, regionalnom i lokalnom nivou i određuju da je navedene garancije potrebno regulisati ustavom i nacionalnim zakonima.³⁷⁵ Poslednjih godina, međunarodni pravni akti koji regulišu učešće javnosti u postupcima donošenja zakona i drugih opštih pravnih akata se kontinuirano i intenzivno razvijaju.³⁷⁶ Samo u poslednjih nekoliko godina usvojeno je više rezolucija u okviru Saveta za ljudska prava Organizacije Ujedinjenih nacija, sa ciljem delotvornijeg učešća građana zakonodavnom postupku, dok je Evropska

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 999 (16 December 1966), p. 171, čl. 25.

³⁷⁴ UN HRI Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies HRI/GEN/1/Rev.9, Vol. I (27 May 2008).

³⁷⁵ *Ibid.*, No. 25, para. 5

³⁷⁶ Rosenzweigova, I., Skoric, V., 2016.

komisija 2016. godine usvojila Međuinstitucionalni sporazum o boljem donošenju zakona,³⁷⁷ a 2019. godine objavila Obaveštenje "*Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*",³⁷⁸ koji takođe ukazuju na potrebu za daljim unapređivanjem učešća javnosti u donošenju zakona i drugih akata.

Kada govorimo o pravu javnosti da učestvuje u postupku donošenja zakona koji su od značaja za životnu sredinu od ključnog je značaja je član 8 Arhuske konvencije. Prilikom usvajanja Konvencije vođena je debata o njenoj primeni na zakonodavni postupak. Tokom ovih pregovora vlade nisu bile spremne da pregovaraju o zahtevima koji se tiču zakonodavnog postupka, smatrajući da je to u nadležnosti parlamenta.³⁷⁹ Pregovori o primeni Konvencije na zakonodavni postupak rezultirali su, sa jedne, strane delom preambule koji poziva "zakonodavna tela na primenu principa Konvencije" prilikom sprovođenja postupaka iz svoje nadležnosti, a sa druge strane, članom 8. koji uređuje učešće javnosti u zakonodavnom postupku. Ovim članom je regulisana samo uloga izvršne vlasti u postupku pripreme zakona, tako što je utvrđena obaveza vlada da obezbede javnosti da bude uključena u ovaj postupak. Shodno tome, učešće javnosti u postupku donošenja zakona predstavlja važan aspekt Konvencije, iako se odnosi samo na ulogu izvršne vlasti u pripremi nacrt zakona.

Član 8 uređuje učešće javnosti u postupku pripreme zakona, tako što utvrđuje da će "svaka strana nastojati da promoviše delotvorno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene, tokom pripreme izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenjivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu".³⁸⁰ Dalje, član 8 obavezuje strane da utvrde odgovarajuće vremenske rokove koji bi omogućili efikasno učešće javnost, "da objave ili učine dostupnim javnosti nacrt propisa koji se donosi" i "da omoguće javnosti da učestvuje u raspravi direktno ili preko predstavničkih tela".³⁸¹ Konvencija ovim članom, takođe, obavezuje svaku stranu da prilikom donošenja zakona "rezultate učešća javnosti uzme u obzir u najvećoj mogućoj meri".³⁸²

Navedena formulacija iz prvog stava, da će strane "nastojati" da obezbede adekvatno učešće javnosti, govori o tome da stranama nije nametnuta obaveza da dostignu određeni rezultat, već

³⁷⁷ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making OJ L 123 (12. May 2016).

³⁷⁸ Communication from the Commission - Better regulation: taking stock and sustaining our commitment COM/2019/178 (15. April 2019).

³⁷⁹ UNECE, *The Aarhus Convention An Implementation Guide*, second edition, Geneva, 2014, p. 182.

³⁸⁰ Arhuska konvencija, čl. 8 st. 1.

³⁸¹ Arhuska konvencija, čl. 8 st. 2.

³⁸² Arhuska konvencija, čl. 8 st. 3.

samo da ulože napore kako bi dostigli odgovarajuće učešće javnosti.³⁸³ Ipak, drugi stav ovog člana, obavezuje strane da preduzmu konkretne mere kako bi ostvarile ciljeve i ispunile obaveze koje im Konvencija nameće. Budući da se Konvencija prevashodno odnosi na organe javne vlasti, koji su definisani članom 2, a koji isključuje "tela i institucije koje postupaju u sudskom ili zakonodavnom svojstvu", učešće javnosti u postupku pripreme zakona garantovano je samo do trenutka kada izvršna vlast usvoji predlog zakona i uputi ga zakonodavnoj vlasti.³⁸⁴ Konvencija, dakle, reguliše učešće javnosti samo u ranoj fazi postupka i prestaje da se primenjuje od trenutka kada izvršna vlast uputi predlog zakona zakonodavnoj vlasti.³⁸⁵

Ova odredba obavezuje organ izvršne vlasti da pokaže da su komentari javnosti razmatrani, što znači da bi trebalo na kraju postupka da postoji dokument u kojem je objašnjeno kako je javnost bila uključena i na koji način su rezultati učešća javnosti uzeti u obzir.³⁸⁶ Organ javnih vlasti bi trebalo da da celovit prikaz učešća javnosti, uključujući tok samog postupka pripreme predloga zakona, pregled komentara koje je dala javnost i načina na koji su ti komentari uključeni u krajnji rezultat.³⁸⁷

2.2 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA I SAVET EVROPE

Kada je reč o instrumentima Saveta Evrope o učešću javnosti u zakonodavnom postupku postoji nekoliko dokumenata koje je važno pomenuti. Pre svega, to je Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka³⁸⁸ iz 2009. godine, koji je revidiran 2019. godine. Kodeks određuje principe učešća javnosti i daje poseban značaj partnerstvu sa nevladinim organizacijama prilikom pripreme nacrt zakona. Javnost bi trebalo da bude uključena još u početnoj fazi zakonodavnog postupka, kada se prikupljaju ideje za buduće zakonodavstvo i kada bi udruženja građana trebalo da imaju priliku da svoje želje i potrebe predstave organima javnih vlasti. Kodeks, takođe, navodi da bi nacrti i predlozi zakona trebalo da budu otvoreni za sugestije civilnog društva, a da bi organi javnih vlasti trebalo da razmatraju različite stavove i mišljenja pre nego što donesu odluku. Značajan dokument predstavljaju Smernice za učešće građana u političkom odlučivanju,³⁸⁹ koje je Komitet ministara usvojio 2017. godine, a o kojima je bilo više reči u odeljku posvećenom položaju načela učešća javnosti u instrumentima Saveta

³⁸³ *The Aarhus Convention An Implementation Guide*, op. cit., p. 182.

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 185

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ Council of Europe, Code of good practice for civil participation in the decision-making process, Strasbourg (30 October 2019).

³⁸⁹ Council of Europe, Guidelines for civil participation in political decision making, CM(2017)83 (27 September 2017).

Evrope. Ove Smernice, takođe, određuju da postupak donošenja odluka obuhvata, između ostalog, donošenje zakona i podzakonskih akata na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

2.3 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U PRAVU EU

Na nivou EU, na osnovu Bele knjige o evropskoj upravi,³⁹⁰ usledilo je donošenje i drugih dokumenata važnih za unapređenje zakonodavnog postupka, kao što su sledeća obaveštenja Evropske komisije: "*Communication from the Commission - European Governance: Better lawmaking*"³⁹¹ iz 2002. godine, "*Communication from the Commission - Better regulation for better results - An EU agenda*"³⁹² iz 2015. godine i "*Communication from the Commission - Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*"³⁹³ iz 2019. godine.

Obaveštenje Komisije iz 2002. godine "*European Governance: Better lawmaking*" promoviše kulturu dijaloga i učešća javnosti u procesu donošenja zakona. Ovo obaveštenje otvara brojna pitanja, kao što su: ko se zaista konsultuje u zakonodavnom postupku u EU, da li se zaista i uvek čuju glasovi onih koji su najmanji i u kojoj meri se mišljenja građana, zapravo, uzimaju u obzir. Obaveštenje naglašava da je svrha učešća javnosti da se omogući bolji kvalitet zakonskih tekstova i to da zakoni budu pravičniji. Naredno Obaveštenje Komisije "*Better regulation for better results*" je iz 2015. godine, ono naglašava da otvaranje postupaka u kojima se kreira politika ka javnosti, omogućava da su odluke donete na osnovu najrelevantnijih postojećih činjenica, što ih čini delotvornijim. Naglašava se i da oni na koje određeni zakon utiče, bilo na lokalnom, regionalnom, nacionalnim ili na nivou Unije, najbolje razumeju uticaj koji taj zakon može imati, kao i da upravo oni mogu obezbediti najrelevantnije dokaze i argumente za zakonsko unapređenje. Obaveštenje Komisije – "*Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*"³⁹⁴ iz 2019. godine navodi da je jedan od važnih ciljeva Komisije da unapredi učešće građana i njihovih udruženja prilikom kreiranja politike EU, kao i da je veće učešće javnosti opšti trend, koji već dostiže vrlo visok nivo. Navodi se i da su za unapređenje učešća javnosti ključni sledeći elementi: korišćenje raznovrsnih načina (alata) konsultovanja javnosti, edukovanje javnosti o mogućnostima učešća u postupku odlučivanja, kvalitetno pripremljena

³⁹⁰ *European governance - A white paper*, COM/2001/0428 final, OJ 287, 12 October 2001.

³⁹¹ *Communication from the Commission - European Governance: Better lawmaking* COM/2002/0275.

³⁹² *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation for better results - An EU agenda* COM/2015/0215.

³⁹³ *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: taking stock and sustaining our commitment* COM/2019/178.

³⁹⁴ *Ibid.*

dokumenta koja su potrebna za postupak odlučivanja i kvalitetno pripremljeni odgovori subjektima koji su uputili komentare. Posebno je značajan Međuinstitucionalni sporazum između Evropskog parlamenta, Saveta EU i Evropske komisije - O boljem donošenju zakona³⁹⁵ iz 2016. godine, koji se odnosi na ulogu javnosti u zakonodavnom postupku na nivou EU. U Sporazumu se navodi da je konsultovanje javnosti "integralni deo poboljšanja kvaliteta zakonodavnog postupka", kao i da će Komisija "pre usvajanja predloga konsultovati javnost na otvoren i transparentan način i da će modalitet konsultacija i predviđeni rokovi biti takvi da obezbeđuju najšire moguće učešće"³⁹⁶ U ovom smislu je važna i praksa SPEU, tako je u slučaju *ClientEarth v Commission C-57/16P*³⁹⁷ istaknuta važnost učešća građana u ranim fazama zakonodavnog postupka u EU, kao i to da je važno da EU u ranim fazama pripreme predloga deluje na što je otvoreniji način i bude što bliže građanima.³⁹⁸

3. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ZAKONA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

U razvijenim demokratijama se sve više insistira na uključivanju zainteresovane javnosti u proces usvajanja zakona, što potvrđuje činjenicu da se uključivanjem javnosti unapređuju kvalitet zakona i njegova delotvorna primena.³⁹⁹ Sledi pregled domaćih propisa koji regulišu pravo građana i njihovih udruženja da budu uključeni u različite faze zakonodavnog postupka, a dat je i kritički osvrt na navedene propise u odnosu na međunarodne standarde koji su prethodno sagledani, Najzad ustanovljen je prostor za unapređenje domaćih propisa u ovoj oblasti i ukazano je na postojeće nedoslednosti. Nakon toga, autorka analizira način na koji se domaći propisi sprovode u praksi nadležnih organa, tj. resornog ministarstva i Narodne skupštine Republike Srbije.

Najpre su analizirani oblici neposredne demokratije koji omogućavaju javnosti da učestvuje u zakonodavnom postupku, a koje jemči Ustav Republike Srbije. Autorka zatim analizira pravo javnosti da bude konsultovana prilikom pripreme nacrt zakona, odnosno rano učešće javnosti. Naime, domaći propisi uređuju nekoliko oblika ranog učešća javnosti prilikom pripreme nacrt

³⁹⁵ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making OJ L 123 (12. May 2016).

³⁹⁶ *Ibid*, para 19

³⁹⁷ CJEU, case C-57/16 P, *ClientEarth v Commission*, Judgment of 4 September 2018.

³⁹⁸ Ankersmit, L., 2018, *Case C-57/16P ClientEarth v Commission: Citizen's participation in EU decision-making and the Commission's right of initiative*, European Law Blog dostupno na: <https://europeanlawblog.eu/2018/10/22/case-c-57-16p-clientearth-v-commission-citizens-participation-in-eu-decision-making-and-the-commissions-right-of-initiative/> (21.11.2021)

³⁹⁹ Nikolić, O., 2016, Zakonodavni postupak u Narodnoj skupštini Republike Srbije i evropske integracije, *Srpska politička misao*, br. 4/2016 Vol. 54, p. 326.

zakona i drugih propisa, pre svega to su konsultacije koje se sprovode od samog početka pripreme nacrt zakona ili drugog propisa, kao i tokom praćenja njegovog sprovođenja. Osnovni cilj konsultacija je da se prikupe podaci o trenutnom stanju u datoj oblasti, o postojećim problemima, da se sagledaju stavovi prema potencijalnim rešenjima i merama i da se prikupe predlozi o mogućim načinima rešavanja datog pitanja. Organizovanje okruglih stolova, fokus grupa, panela i anketa su još neki od metoda konsultacija koje predviđaju domaći propisi, a nadležno ministarstvo odlučuje koji će od navedenih oblika učešća javnosti biti primenjen u konkretnom slučaju. Dodatno, postoji mogućnost da predstavnici zainteresovane javnosti učestvuju u radu radnih grupa za izradu nacrt zakona, što takođe predstavlja oblik ranog učešća javnosti.

Nakon analize ranog učešća javnosti, sledi analiza prava javnosti da učestvuje u javnim raspravama o nacrtima zakona. Javna rasprava predstavlja oblik učešća javnosti u narednoj fazi postupka, a predmet rasprave, u ovom slučaju, je nacrt zakona. Javna rasprava se organizuje sa ciljem da se unapredi tekst nacrt zakona, kroz dijalog između državnog organa, koji je predlagač, i javnosti. Sprovođenje javne rasprave sledi nakon sprovođenja konsultacija, za razliku od konsultacija čiji je predmet razmatranja radna verzija zakona ili drugog propisa, predmet javne rasprave je nacrt tog akta.

Najzad, poslednji odeljak ovog poglavlja posvećen je pravu javnosti da bude konsultovana o predlogu zakona, dakle u delu zakonodavnog postupka koji se odvija u okviru Narodne skupštine Republike Srbije.

Nacionalni pravni okvir uređuje različite mogućnosti za uključivanje javnosti u zakonodavni postupak. Međutim, razumno je očekivati da postoji prostor za unapređenje primene ovih mehanizama u praksi. Izveštaji međunarodnih organizacija kontinuirano ukazuju na potrebu jačanja uloge javnosti u zakonodavnom postupku u praksi. Već niz godina, izveštaji Evropske komisije o napretku Republike Srbije navode da je prilikom sprovođenja konsultacija i javnih rasprava potrebno obezbediti šire uključivanje javnosti, da je potrebno obezbediti duže rokove, sistematski objavljivati izveštaje sa održanih konsultacija i rasprava i obrazloženja o prihvatanju ili neprihvatanju pristiglih komentara, kao i da javne rasprave moraju biti sadržajnije.⁴⁰⁰ Takođe, Agencija za borbu protiv korupcije je 2016. godine je objavila izveštaj koji analizira javne rasprave, kao mehanizam za donošenje kvalitetnijih zakona, sa ciljem da

⁴⁰⁰ Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2021. godinu, SWD(2021) 288, Strazbur (19.10.2021), str. 14 i 16 i Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2020. godinu, SWD(2020) 352, Brisel (6. 10. 2020), str. 14.

skrene pažnju na probleme u zakonodavnom postupku u Srbiji.⁴⁰¹ Izveštaj kao jedan od najvećih problema uviđa nedostatak dovoljno precizno propisanih obaveza nadležnih organa prilikom sprovođenja javnih rasprava, a naročito to što nadležni organi koji sprovode javnu raspravu ne obrazlažu da li prihvataju iznete predloge ili ne. Na slične zaključke navode i SIGMA Izveštaj o načelima javne uprave u Srbiji,⁴⁰² o čemu će u odeljku posvećenom sprovođenju javnih rasprava u praksi biti više reči.

U odeljcima koji slede, najpre su analizirane ustanove neposrednog narodnog zakonodavstva, a zatim domaći propisi koji regulišu oblike ranog učešća javnosti u zakonodavnom postupku u Srbiji, nakon čega je sprovedena analiza ranog učešća javnosti prilikom pripreme nacrt zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi, sa posebnim osvrtom na učešće javnosti u radnim grupama za izradu nacrt zakona. Naredni odeljak je posvećen analizi pravnog okvira koji uređuje javne rasprave i sprovedena je analiza delotvornosti učešća javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi u Srbiji. Na kraju, sprovedena je analiza pravnog okvira koji uređuje javna slušanja, kao i sprovođenje javnih slušanja povodom donošenja zakona od značaja za životnu sredinu u praksi Narodne skupštine Republike Srbije.

3.1 USTAVOM GARANTOVANA PRAVA JAVNOSTI DA UČESTVUJE U ZAKONODAVNOM POSTUPKU

Ustav Republike Srbije ne garantuje posebno oblike učešće javnosti u kontekstu participativne demokratije koji su predmet ovog istraživanja, već garantuje mehanizme neposredne demokratije, čije korišćenje takođe omogućava građanima da utiču na odluke koje donose državni organi. Postojanje ustavnih garancija prava građana da neposredno učestvuju u odlučivanju o javnim poslovima, uključujući i neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku, posebno je važno za državu demokratskog uređenja, budući da je to jedan od "načina za ostvarivanje principa suverenosti građana i pokazatelj demokratičnosti ustavnog i političkog sistema".⁴⁰³

Ustav Republike Srbije utvrđuje da "suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika."⁴⁰⁴ Ustav, dakle,

⁴⁰¹ Agencija za borbu protiv korupcije, 2016, *Javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku*, Beograd.

⁴⁰² SIGMA, 2017, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration for Serbia*, Paris, p. 51.

⁴⁰³ Pajvančić, M., 2018, Učešće građana u zakonodavnom postupku – mogućnosti i prepreke (pravo na građansku inicijativu i pravo predlaganja propisa), *Nomotehnika i pravničko rasuđivanje*, UNDP i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 89.

⁴⁰⁴ Čl. 2, st. 1 Ustava Republike Srbije.

garantuje mehanizme neposredne demokratije čije korišćenje omogućava građanima da utiču na odluke koje donose državni organi. Iako su navedene garancije visoko rangirane među osnovnim načelima Ustava i predstavljaju temelj demokratskog uređenja, neposredno učešće građana u zakonodavnom postupku se javlja izuzetno retko.⁴⁰⁵ U ovom odeljku analizirane su ustavne odredbe koje garantuju pravo građanima da utiču na zakonodavni postupak. Analizirane su odredbe koje omogućavaju građanima da pokrenu zakonodavni postupak, kao što je pravo predlaganja zakona iz člana 107 Ustava, kao oblik narodne inicijative. Takođe, analizirane su i odredbe koje građanima omogućavaju iniciranje zakonodavnog postupka, kao što je član 56 koji garantuje pravo na peticiju. U ovom odeljku analizirane su i kritički sagledane navedene ustavne garancije, sa ciljem da se utvrdi delotvornost ovih mehanizama u postojećem normativnom i institucionalnom okviru, kao i prepreke na koje nailaze građani prilikom ostvarivanja tih prava.

Neposredno učešća građana u zakonodavnom postupku garantovano je članom 107 Ustava, kao pravo građana da predlažu donošenje zakona. Za ostvarivanje ovog prava na zakonodavnu narodnu inicijativu potrebno je da budu ispunjeni uslovi propisani Ustavom, a to je da predlog za promenu ili donošenje zakona potpisom podrži 30.000 birača.⁴⁰⁶ Ispunjavanjem ovog uslova građani stiču status ovlašćenog predlagača zakona, što im obezbeđuje neposredan uticaj na pokretanje zakonodavnog postupka.⁴⁰⁷ Predlog građana, koji ispunjava uslove propisane Ustavom, ima isti status kao i predlog zakona koji potekne od bilo kog drugog ovlašćenog predlagača i mora se naći na dnevnom redu Narodne skupštine.⁴⁰⁸ Građani, dakle, imaju položaj ovlašćenog predlagača zakona, što znači da mogu samo predložiti donošenje zakona, odnosno pokrenuti postupak odlučivanja, ali nemaju prava da učestvuju u pretresu.⁴⁰⁹

Narodna inicijativa je detaljnije regulisana Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi,⁴¹⁰ koji je usvojen 2021. godine, a do tada su bila uređena Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi,⁴¹¹ koji je donet još 1994. godine i nije bio usklađen sa važećim Ustavom Republike Srbije. Član 56 važećeg zakona detaljnije reguliše pravo građana da putem narodne inicijative "predlažu donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja Ustava, zakona, drugih propisa i

⁴⁰⁵ Pajvančić, M., 2018, str. 90.

⁴⁰⁶ Čl. 107 st. 1 Ustava Republike Srbije.

⁴⁰⁷ Pajvančić, M., 2018, str. 94.

⁴⁰⁸ *Ibid*, str. 95.

⁴⁰⁹ Marković, R., 2000, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, Beograd, Službeni glasnik, str. 261.

⁴¹⁰ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2021 i 119/2021.

⁴¹¹ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 48/94, 11/98.

opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno statuta, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave."

Zakon iz 1994. godine je postupak sprovođenja narodne inicijative uređivao na prilično restriktivan način, tako da je njeno sprovođenje bilo bitno otežano kratkim rokom od sedam dana za prikupljanje velikog broja potpisa,⁴¹² kao i postojanjem obaveze da se prikupljanje potpisa prethodno prijavi Ministarstvu unutrašnjih poslova.⁴¹³ Neka od rešenja iz ovog zakona bila su, dakle, "restriktivna, prevaziđena i nesaglasna sa opredeljenjima iz Ustava."⁴¹⁴ Zakon nije omogućavao građanima da efikasno učestvuju u vršenju vlasti putem narodne inicijative, a primena zakona u praksi je ukazala na njegove nedostatke, zbog čega su građani narodnu inicijativu izuzetno retko koristili, a samo u jednom slučaju je usvojen zakon koji predložen putem narodne inicijative.⁴¹⁵

Zbog svega navedenog, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Vlade Republike Srbije je pripremilo Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, a tokom 2019. godine je i sprovelo javnu raspravu. Međutim, dalje aktivnosti, usmerene ka konačnom usvajanju zakona koji bi regulisao referendum i narodnu inicijativu, tada nisu preduzete. U narednom sazivu Vlade, nakon parlamentarnih izbora u junu 2020. godine, javna rasprava o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi je sprovedena tokom jula 2021. godine, tada su udruženja građana dala veliki broj komentara koji se tiču i samog teksta Nacrta i načina uključivanja javnosti u javnu raspravu. Između ostalog, u saopštenju grupe udruženja građana se navodi da "zabrinjavaju propusti ovlašćenog predlagача koji nije adekvatno promovisao javnu raspravu, sveo je na dostavljanje pisanih priloga, za čiju dostavu je ostavio veoma kratak rok i objavio nepostojeću elektronsku adresu. Na ovaj način je ceo postupak javne rasprave obesmišljen i postoji ozbiljan rizik da će se pred narodnim poslanicima uskoro naći predlog ovog važnog zakona sa ozbiljnim nedostacima koji će otvoriti prostor za moguće zloupotrebe i izvrgavanje volje građana."⁴¹⁶

⁴¹² Čl. 36 Zakona.

⁴¹³ Čl. 34 Zakona.

⁴¹⁴ Obrazloženje Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi iz 2019, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, str 2. dostupno na: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/?script=lat> (24.01.2021).

⁴¹⁵ *Ibid.* i YUCOM, 2010, *Peticije i predlozi: pravo i praksa*, str. 29.

⁴¹⁶ Beogradski centar za ljudska prava, saopštenje: Ponoviti javnu raspravu o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/ponoviti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/> (03.08.2021).

Ipak, u novembru 2021. godine usvoje je novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi,⁴¹⁷ a zatim je u decembru 2021. godine usvojen i Zakon o izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.⁴¹⁸ Zakon je propisuje nova rešenja koja prevazilaze neke od nabrojanih problema iz prethodnog zakona, pa je na primer rok za prikupljanje potpisa za narodnu inicijativu 90 dana i data je mogućnost prikupljanja potpisa elektronskim putem, odnosno elektronske narodne inicijative, o čemu Vlada tek treba da donese uredbu.⁴¹⁹ Važeći zakon sadrži još niz rešenja čiji efekti primene u praksi predstoje.

Pravo na peticiju je pravo blisko narodnoj inicijativi i garantovano je članom 56 Ustava, koji se nalazi u delu Ustava kojim su uređena ljudska prava i slobode građana. Svakom građaninu je garantovano pravo da upućuje peticije i predloge državnim organima i da od njih dobije odgovor kada ga zatraži. Peticija, sa jedne strane, predstavlja kolektivno pravo građana na obraćanje nekom državnom organu, dok sa druge strane predlog predstavlja individualno pravo. Ustav ovo pravo posebno štiti tako što izričito propisuje da niko ne može trpeti štetne posledice zbog upućivanja peticije ili predloga, kao ni zbog stavova koje je u njima izneo, osim ukoliko bi iznošenje stavova predstavljalo krivično delo.⁴²⁰ Ipak, obaveza organa da odgovori na peticiju ili predlog nije izričito propisana, a Ustav ne upućuje na zakonsko regulisanje ovog pitanja. Korišćenjem prava na peticiju građani mogu samo inicirati zakonodavni postupak, pa je uticaj ovog prava na zakonodavni postupak ograničen. Naime, korišćenjem ovog prava ne utiče se direktno na pokretanje zakonodavnog postupka, već se razmatra inicijativa građana, koja može biti odbačena ili prihvaćena. U slučaju da je inicijativa građana prihvaćena, tada je organ koji je tu inicijativu prihvatio ovlašćeni predlagač, koji podnosi predlog za pokretanje zakonodavnog postupka.⁴²¹

Mehanizmi neposrednog narodnog zakonodavstva, sa jedne strane, daju demokratski legitimitet zakonodavstvu, ali, sa druge strane, negativno utiču na efikasnost zakonodavnog postupka, zbog čega ova prava građana nailaze na ograničenja i uslove koje je teško ispuniti.⁴²² Istraživanja o neposrednom vršenju suverenosti građana u zakonodavnom postupku, koja su do sada sprovedena, ukazuju da građani ovaj institut izuzetno retko koriste. Podaci o podnetim zakonodavnim narodnim inicijativama nisu dostupni na internet stranici Narodne skupštine, jer se u godišnjim pregledima aktivnosti Narodne skupštine nalaze podaci o predlozima zakona i

⁴¹⁷ Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2021.

⁴¹⁸ Zakon o izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 119/2021.

⁴¹⁹ Čl. 61 st. 1 i čl. 62 st. 3 Zakona.

⁴²⁰ Čl. 56, st. 2 i 3 Ustava Republike Srbije.

⁴²¹ Pajvančić, M., 2018, str. 92.

⁴²² Pajvančić, M., 2018, str. 90.

predlagačima, ali su predlagači zakona kategorisani u tri grupe: Vlada, narodni poslanici i ostali, gde spadaju birači.⁴²³ Tako da je do okvirnog broja zakonodavnih narodnih inicijativa moguće doći posredno, uvidom u izveštaje i istraživanja.

Sprovedena istraživanja navode da je u periodu od 2000. do 2008. godine bilo 14 zakonodavnih narodnih inicijativa, od čega su četiri razmatrane, dok ostale Narodna skupština nije razmatrala.⁴²⁴ Istraživanje sprovedeno 2018. godine⁴²⁵ ukazuje da je Narodna skupština u sazivima od 2012. do 2018. godine primila obaveštenje o pokretanju šest narodnih inicijativa, od čega su tri ispunjavale propisane uslove, to su: Narodna inicijativa za razmatranje i usvajanje predloga Zakona o ratnim veteranima i članovima njihovih porodica (podneto 26.12.2012), Narodna inicijativa za donošenje Zakona o odlaganju plaćanja dospelih komunalnih i drugih obaveza i prekidu postupaka izvršenja (podneto 11.3.2015) i Narodna inicijativa za izmenu Zakona o porezu na dohodak građana (podneto 27.1.2016). U sprovedenom istraživanju se navodi da nijedna od ovih inicijativa nije razmatrana i da na internet stranici Narodne skupštine ne postoje informacije o njima.⁴²⁶ Međutim, na internet stranici Narodne skupštine dostupan je spisak predloga zakona koji su u proceduri od saziva 2007. godine i za svaki od ovih akata je naznačen predlagač.⁴²⁷ Sa ovog spiska se može utvrditi da je u sazivu od 2007. godine podneto dve zakonodavne narodne inicijative, odnosno da su dva predloga podneli birači, to su Predlog zakona o klasifikaciji informacija (podneto 22. novembra 2007), Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (podneto 22. novembra 2007). U sazivu od 2008. godine u proceduri je jedan predlog zakona koji su podneli birači, to je Predlog o zabrani pušenja u zatvorenim javnim i radnim prostorijama (16. aprila 2009) i u sazivu od 2016. godine birači su podneli takođe jedan predlog, a to je Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o elektronskim medijima (17. decembra 2019). U literaturi se navodi da je u jednom slučaju usvojen zakon predložen putem narodne inicijative, reč je o Predlogu izmena i dopuna Krivičnog zakonika Republike Srbije iz 2017. godine, kojim

⁴²³ Broj podnetih predloga zakona, Narodna skupština Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-podnetih-predloga-zakona.1910.html> (21.09.2021).

⁴²⁴ Đurašinović Radojević, D., Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije, u: Orlović, S. (ur.), 2012, *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Centar za demokratiju), Sarajevski otvoreni centar & Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, str. 81.

⁴²⁵ CRTA, 2018, Narodna inicijativa u fioci: analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka, Beograd, str. 8.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ Zakoni u proceduri, Narodna skupština Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/u-sazivu-od-14-februara-2007.1038.html> (29.04.2021).

je uvedena kazna doživotnog zakona za izvršioce određenih krivičnih dela.⁴²⁸ Kao što se da uočiti, ni jedan od navedenih sedam predloga zakona za koje je podneta zakonodavna narodna inicijativa koja ispunjava uslove, kao ni navedeni slučaj ostvarene narodne inicijative, nije iz oblasti zaštite životne sredine.

Nameće se zaključak da ustanove neposrednog narodnog zakonodavstva, koje su garantovane Ustavom, u praksi nisu dobile poseban značaj. Ove važne ustanove nisu dobile ulogu koju bi prema slovu Ustava i zakona trebalo da imaju, a to je da suštinski omoguće građanima da pokrenu postupak donošenja ili izmene akta koje smatraju potrebnim, kao i da omoguće nosiocima vlasti da dobiju konstruktivne predloge za rešavanje pitanja koja su od javnog interesa.⁴²⁹ U praksi su navedeni oblici neposredne demokratije korišćeni izuzetno mali broj puta, što znači građani na ovaj način nisu značajno uticali na zakonodavstvo, dok se ni jedna zakonodavna narodna inicijativa nije odnosila na donošenje ili izmenu zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Oblici neposrednog narodnog zakonodavstva, dakle, u praksi nisu imali uticaja na zakone iz ove oblasti, a pošto je usvojen novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ostaje mogućnost da ovi mehanizmi dobiju veći značaj. Budući da se pokazalo da ustanove neposredne demokratije u praksi nisu bile delotvorne, mehanizmi participativne i deliberativne demokratije, koji su tema ovog istraživanja, dobijaju na sve većoj važnosti.

3.2 UČEŠĆE JAVNOSTI U PRIPREMI NACRTA ZAKONA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE – RANO UČEŠĆE JAVNOSTI

Rano učešće javnosti omogućava da javnost blagovremeno utiče na zakonodavni postupak, u fazi kada se može uticati na formulisanje predloženih rešenja, kada je više opcija otvoreno i dok se još prikupljaju ideje za buduća zakonska rešenja. U prethodnom poglavlju o međunarodnim izvorima prava na učešće javnosti u zakonodavnom postupku ukazano je na značaj koji međunarodni akti daju ranom učešću. Naime, rano učešće je predviđeno članom 8 Arhuske konvencije, Kodeksom dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka Saveta Evrope i prepoznato praksom SPEU kao izuzetno značajano prilikom donošenja zakona od značaja za životnu sredinu. Sledi analiza svih domaćih pozitivnih propisa koji regulišu rano učešće javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa, a zatim analiza efikasnosti propisanih oblika ranog učešća javnosti prilikom pripreme nacrtu zakona iz oblasti zaštite životne sredine

⁴²⁸ Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, 2021, str 36, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/2003-21%20-%20Lat..pdf (29.09.2021)

⁴²⁹ YUCOM, 2010, *Peticije i predlozi: pravo i praksa*, str. 29.

u praksi, a naročito učešća predstavnika zainteresovane javnosti u radu radnih grupa za pripremu nacрта.

3.2.1 Pravni okvir koji uređuje rano učešće javnosti u pripremi nacрта zakona

U ovom odeljku autorka analizira domaće pozitivne propise koji regulišu mehanizme za rano učešće javnosti prilikom pripreme nacрта zakona i drugih propisa. Analizirane su odredbe Zakona o državnoj upravi,⁴³⁰ odredbe Zakona o planskom sistemu Republike Srbije⁴³¹ koje se shodno primenjuju na postupak donošenja propisa, relevantne odredbe Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika,⁴³² Pravilnika o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata⁴³³ i Zaključka o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa.⁴³⁴

(i) Zakon o državnoj upravi

Učešće građana u pripremi nacрта zakona, drugih propisa i akata regulisano je Zakonom o državnoj upravi.⁴³⁵ Usvajanjem Zakona o izmeni i dopuni Zakona o državnoj upravi⁴³⁶ 2018. godine u zakon su unete odredbe koje uređuju učešće javnosti u pripremi nacрта propisa, kao i odredbe koje uređuju sprovođenje javnih rasprava o već pripremljenim nacrtima propisa. Pre usvajanja navedene izmene i dopune, učešće javnosti je bilo regulisano na manje precizan način. Zakon obavezuje organe državne uprave da obezbede uslove za učešće javnosti u postupku pripreme nacрта zakona i drugih propisa. Takođe, državni organi su u obavezi da obaveste javnost preko svoje internet stranice i preko Portala eUprave o tome da će se pristupiti izradi nacрта zakona, kao i da je obaveste o osnovnim rešenjima koja će biti predložena.⁴³⁷

Zakon propisuje obavezu nadležnog organa da objavi "polazni dokument koji sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i njihovih uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona,

⁴³⁰ Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. Zakon.

⁴³¹ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2018.

⁴³² Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, *Sl. glasnik RA*, 8/2019-79, čl. 43.

⁴³³ Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2019.

⁴³⁴ Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, *Sl. glasnik RS*, 8/2020 i 107/2021.

⁴³⁵ Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018.

⁴³⁶ Zakon o izmeni i dopuni Zakona o državnoj upravi. *Sl. glasnik RS*, br. 47/2018.

⁴³⁷, Čl. 77, st. 1 i 2. Zakona o državnoj upravi.

kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi (polazne osnove)", ukoliko je u pitanju priprema nacrt "zakona kojim se bitno menja pravni režim u nekoj oblasti ili ukoliko se radi o pitanju za koje je javnost posebno zainteresovana".⁴³⁸ Propisivanje obaveze za objavljivanje dokumenta Polazne osnove je predviđeno i Rezolucijom Narodne skupštine o zakonodavnoj politici.⁴³⁹ Zakon propisuje da su ministarstva ili posebne organizacije koje pripremaju nacrt zakona dužne da u tom procesu konsultuju sve relevantne subjekte, kao što su državni organi, udruženja građana, stručnjaci i drugi zainteresovani. Konsultovanje ovih aktera mora biti na način koji obezbeđuje "otvorenost i delotvorno učešće javnosti" u pripremi nacrt propisa.⁴⁴⁰ Navedene odredbe se odnose i na pripremu podzakonskih akata kojima se razrađuju zakonske odredbe ili kojima se uređuje izvršavanje odredbi iz zakona, kojima se bitno menja pravni režim ili koji uređuju oblasti koje posebno interesuju javnost.⁴⁴¹ Ovaj član zakona propisuje i da ukoliko se planira pripremanje nacrt "zakona kojim se bitno menja pravni režim u nekoj oblasti ili ukoliko se radi o pitanju za koje je javnost posebno zainteresovana, ministarstvo je obavezno da sprovede javnu raspravu",⁴⁴² a njeno sprovođenje bliže je uređeno Poslovnikom Vlade,⁴⁴³ o čemu će biti više reči u narednim odeljcima posvećenim javnim raspravama.

Zakon o državnoj upravi je osnovni propis koji reguliše i rano učešće javnosti i javne rasprave, a koji upućuje na akte koji detaljnije uređuju ove postupke, odnosno na Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrt zakona i drugih propisa⁴⁴⁴ i Poslovnik Vlade. Ono što bi trebalo imati u vidu je da se navedene odredbe odnose samo na situacije kada je Vlada predlagač propisa, ukoliko donošenje zakona predlažu drugi ovlašćeni predlagači, kao što su narodni poslanik, birači, Zaštitnik građana ili Narodna banka Srbije, učešće javnosti u ovoj fazi zakonodavnog postupka nije regulisano.

(ii) Zakon o planskom sistemu Republike Srbije

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije⁴⁴⁵ uređuje, između ostalog, planski sistem, upravljanje sistemom javnih politika, vrste i sadržinu planskih dokumenata, međusobnu

⁴³⁸ Čl. 77, st. 3 Zakona o državnoj upravi.

⁴³⁹ Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2016.

⁴⁴⁰ Čl. 77 st. 4 Zakona o državnoj upravi.

⁴⁴¹ Čl. 77 st. 5 Zakona o državnoj upravi.

⁴⁴² Čl. 77, st. 6 Zakona o državnoj upravi.

⁴⁴³ Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019.

⁴⁴⁴ Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrt zakona i drugih propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2019.

⁴⁴⁵ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2018.

usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i tako dalje. Ovaj zakon, dakle, uređuje pitanja od značaja za strategije, programe, akcijske planove, Prostorni plan Republike Srbije i druga dokumenta javne politike. Ono što je značajno za analizu ranog učešća javnosti prilikom pripreme propisa je da zakon predviđa shodnu primenu određenih odredbi na propise, tačnije predviđa shodnu primenu "obaveze sprovođenja analize efekata na propise i na vrednovanje učinaka tih propisa."⁴⁴⁶

Shodna primena Zakona o planskom sistemu Republike Srbije tokom pripreme propisa, predviđena je prilikom sprovođenja *ex-ante* analize efekata propisa, gde se, između ostalog, državni organ koji je predlagač propisa obavezuje da sprovede "konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama i prikuplja i obrađuje podatke, u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija", kao i da prilikom izrade propisa sprovede konsultacije.⁴⁴⁷ Zakon navodi i da su organi državne uprave dužni da objave početak rada na propisu u skladu sa Zakonom o državnoj upravi, kao i da Vlada bliže uređuje postupak i metode sprovođenja konsultacija prilikom izrade propisa.⁴⁴⁸

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, iako pretežno uređuje pitanja od značaja za dokumente javne politike, sadrži odredbe koje se shodno primenjuju na propise i koje su značajne za postupak sprovođenja konsultacija prilikom pripreme propisa.

- (iii) Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika⁴⁴⁹ doneta je na osnovu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, sa ciljem da se bliže urede: metodologija upravljanja javnim politikama, sprovođenje analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa i analiza efekata njihovog usvajanja, vrste mera, sadržina i forma dokumenata javnih politika i druga pitanja od značaja za postojanje delotvornih dokumenata javnih politika. Takođe, uredba sadrži i odredbu o učešću zainteresovanih strana u izradi dokumenta javne politike, odnosno propisa.

⁴⁴⁶ Čl. 41 Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.

⁴⁴⁷ Čl. 41 st. 1 tač. 1 i 3 i čl. 31 Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.

⁴⁴⁸ Čl. 41, st. 4 i 6 Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.

⁴⁴⁹ Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, *Sl. glasnik*, br. 8/2019-79, čl. 43.

Uredbom je utvrđeno da predlagač dokumenta javne politike, ili propisa, u radnu grupu imenuje predstavnike ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana, koje su učestvovala u procesu konsultacija, u cilju uvažavanja rezultata konsultacija u postupku izrade tog dokumenta, odnosno propisa."⁴⁵⁰

Uredba određuje da je prilikom izrade dokumenta javne politike ili zakona potrebno koristiti primerenu tehniku konsultacija, sa predstavnicima svih ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana.⁴⁵¹ Tehnika konsultacija se određuje u zavisnosti od pitanja koje se rešava, vremena i sredstava koji su raspoloživi i dostupnosti potencijalnih učesnika konsultacija, a tehnike ili metode konsultacija koje uredba navodi su fokus grupa, okrugli sto, polustrukturirani intervju, panel, anketa i prikupljanje pisanih komentara.⁴⁵²

Prilikom formulisanja dokumenta javne politike ili propisa, organ državne uprave, koji je predlagač akta, u konsultacije uključuje "predstavnike relevantnih organizacija civilnog društva, strukovnih udruženja i naučno-istraživačkih organizacija, kao i predstavnike javne uprave, uključujući i relevantne organe državne uprave."⁴⁵³

Uredba daje važnu ulogu Republičkom sekretarijatu za javne politike, koji, ukoliko oceni da reprezentativnost učesnika konsultacija nije obezbeđena, može državnom organu predložiti da primeni određeni metod konsultacija. Takođe, bilo koja zainteresovana strana može Republičkom sekretarijatu za javne politike uputiti inicijativu za podnošenje takvog predloga, nakon čega je Sekretarijat dužan da, na svojoj internet stranici, objavi te inicijative i informacije o postupanju u vezi sa njima. Prikupljanje ovih inicijativa od organizacija civilnog društva Sekretarijat ostvaruje u saradnju sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.⁴⁵⁴

Uredba navodi da predlagač dokumenta javne politike, ili propisa, po pravilu u radnu grupu za izradu tog akta imenuje "predstavnike ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana, koje su učestvovala u procesu konsultacija, u cilju uvažavanja rezultata konsultacija u postupku izrade tog dokumenta, odnosno propisa."⁴⁵⁵

Republički sekretarijat za javne politike i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog mogu da predlože državnom organu, koji predlaže akt, da u radnu grupu za izradu tog

⁴⁵⁰ Čl. 43 Uredbe.

⁴⁵¹ Čl. 40 Uredbe.

⁴⁵² Čl. 41 Uredbe.

⁴⁵³ Čl. 42 Uredbe.

⁴⁵⁴ Čl. 42 Uredbe.

⁴⁵⁵ Čl. 43 Uredbe.

akta uključi zainteresovane strane i ciljne grupe. Takođe, svaka zainteresovana strana može podneti inicijativu Sekretarijatu i Ministarstvu za podnošenje takvog predloga, a oni su dužni da takve inicijative, kao i postupanje u vezi sa njima, objave na svojoj internet stranici.⁴⁵⁶ Državni organ, koji je predlagač akta, obaveštava učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija i posebno obrazlaže razloge zbog kojih konkretne sugestije nisu prihvaćene, a informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija dužan je da objavi u roku od 15 dana od završetka konsultacija.⁴⁵⁷

Dakle, iako je uredba pretežno posvećena dokumentima javnih politika, ona sadrži i odredbe značajne za uključivanje javnosti u ranoj fazi donošenja propisa, a kao i veći broj podzakonskih akata o kojima će biti reči, doneta je nedavno, tačnije 2019. godine, pa se analize o efektima njene primene tek očekuju.

- (iv) Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata

Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata⁴⁵⁸ donet je 2019. godine, na osnovu Zakona o državnoj upravi. Zakon propisuje da ministarstvo nadležno za državnu upravu, u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike, donosi pravilnik kojim se "uređuju smernice za učešće javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa".⁴⁵⁹

Cilj sprovođenja konsultacija, prema ovom pravilniku, je da ministarstvo, ili drugi nadležni organ, pribavi i razmotri činjenice, stavove, predloge ili primedbe različitih subjekata na koje se odnosi nacrt zakona koji je u pripremi. Pravilnik propisuje da konsultacije podrazumevaju uključivanje držanih organa, udruženja i stručne javnosti, a da je u slučaju da se nacrt odnosi na više društvenih grupa i pojedinaca koji zastupaju različite stavove, konsultacije potrebno sprovesti tako da svima bude omogućen ravnopravan tretman.⁴⁶⁰

Ministarstvo je dužno da na svojoj internet stranicu postavi informaciju o tome da se počinje sa izradom nacrtu zakona, kao i informacije o rešenjima koja su planirana, zajedno sa pozivom javnosti da dostavi predloge i primedbe i rokom u kojem je to moguće uraditi. Ovaj rok ne može

⁴⁵⁶ Čl. 43 Uredbe.

⁴⁵⁷ Čl. 44 Uredbe.

⁴⁵⁸ Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2019.

⁴⁵⁹ Čl. 77 st. 8 Zakona o državnoj upravi.

⁴⁶⁰ Čl. 2 Pravilnika.

biti kraći od sedam dana od objavljivanja, ali pravilnik predviđa i duži rok od 15 dana u posebnim slučajevima. Ovi posebni slučajevi odnose se na nacрте zakona koji su od posebnog interesa za javnost, tj. na zakone kojima se bitno menja pravni režim u nekoj oblasti ili zakone kojima se značajno menja položaj subjekata na koje se zakon odnosi, takođe kao poseban slučaj određeni su i zakoni koji se odnose na oblast zaštite životne sredine i korišćenje novih tehnoloških rešenja.⁴⁶¹

Osim što je potrebno da ove informacije budu objavljene na internet stranici ministarstva, potrebno je i da se objave na Portalu eKonsultacije.⁴⁶² Pravilnik navodi da je Portal eKonsultacije sastavni deo Portala eUprava i da sadrži sve informacije o nacrtima zakona povodom kojih se vode konsultacije.⁴⁶³ U junu 2021. godine, Vlada je donela Odluku o ustanovljavanju Portala eKonsultacije.⁴⁶⁴ Odluka je doneta "s ciljem da se javnosti omogući, na jedinstven i ravnopravan način, elektronskim (online) putem, učešće u procesu pripreme i usvajanja dokumenata javnih politika i propisa." Portal eKonsultacije je građanima dostupan od decembra 2021. godine,⁴⁶⁵ a u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2021. godinu napomenuto je da dosledna primena pokretanja ovog servisa još uvek nije obezbeđena, odnosno da se tek očekuje.⁴⁶⁶

Postoji više načina za konsultovanje javnosti prilikom sastavljanja nacрта zakona koje predviđa pravilnik, tako da osim što se putem navedenih internet servisa mogu prikupljati komentari i sprovoditi ankete,⁴⁶⁷ ministarstvo može, između ostalog, organizovati okrugle stolove, fokus grupe, polustrukturirane intervjuje, panele, prikupljati pisane komentare upućivanjem poziva određenom krugu lica i, najzad, omogućiti učešće predstavnika zainteresovane javnosti u radu radnih grupa za pripremu nacрта zakona. Koji od navedenih oblika uključivanja javnosti će biti primenjen odlučuje ministarstvo ili nadležni organ na osnovu informacija, predloga i primedbi koje su mu dostavljani, a u slučaju nedoumice može zatražiti mišljenje od Republičkog sekretarijata za javne politike.⁴⁶⁸

Organizovanje fokus grupe je način učešća javnosti pogodan za rane faze priprema nacрта zakona. Fokus grupu čini manji broj ispitanika koji pripadaju istoj interesnoj ili ciljnoj grupi, a

⁴⁶¹ Čl. 3 Pravilnika.

⁴⁶² Čl. 3 st. 2 Pravilnika.

⁴⁶³ Čl. 4 Pravilnika.

⁴⁶⁴ Odluka o ustanovljavanju Portala "eKonsultacije", *Sl. glasnik RS*, br. 62/2021.

⁴⁶⁵ Portal eKonsultacije <https://ekonsultacije.gov.rs> (22.09.2021).

⁴⁶⁶ Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2021. godinu, SWD(2021) 288, Strazbur (19.10.2021), str. 14.

⁴⁶⁷ Čl. 3 Pravilnika.

⁴⁶⁸ Čl. 5 Pravilnika.

učesnici iznose svoje stavove o pitanjima i o merama koje je potrebno preduzeti. Navedeni način konsultovanja javnosti omogućava detaljniji pristup problemu, ali uključuje mali broj ispitanika.⁴⁶⁹

Okrugli sto je oblik konsultacija kojim se u izradu nacrt zakona uključuje stručna javnost i pogodan je, takođe, za početnu fazu izrade nacrt zakona, kako bi se prikupila mišljenja i zauzeli stavovi o načelima i ključnim pitanjima reforme.⁴⁷⁰

Polustrukturirani intervju je predviđen kao način za prikupljanje informacija, koji omogućava individualan pristup i razgovor o poverljivim i osetljivim pitanjima i stavovima koji se nerado iznose u javnost.⁴⁷¹ Panel podrazumeva obrazovanje grupe lica sa kojima se konsultacije obavljaju periodično i pogodan je za praćenje efekata zakona.⁴⁷² Anketa je metod koji se koristi za utvrđivanje činjeničnog stanja i prikupljanje stavova velikog broja ispitanika, a zatim i obrade kvantitativnih podataka.⁴⁷³

Prikupljanje komentara je način konsultacija koji se često primenjuje i koji podrazumeva objavljivanje nacrt zakona i ostalih dokumenata i pozivanje zainteresovanih da pismenim putem dostave komentare, u predviđanim rokovima. Navedeni način konsultacija omogućava da se, na ekonomičan način, pribave mišljenja onih koji su zainteresovani za pitanje koje se reguliše, a koja na detaljniji način obrađuju pitanje o kojem je reč. Međutim, razumno je očekivati da resurse za davanje suvislih komentara češće imaju pravna lica ili stručna udruženja, zbog čega informacije koje su na ovaj način prikupljane često nisu reprezentativne ili nisu u interesu najšire javnosti ili pojedinih društvenih grupa koje nemaju resurse za davanje komentara. Takođe, ovaj način konsultacija zahteva dosta vremena koje je potrebno za analizu prikupljenih komentara.⁴⁷⁴

Nakon što nadležni organ sprovede sve oblike konsultacija za koje se odlučio, sastavlja izveštaj o sprovedenim konsultacijama. Izveštaj sadrži pregled osnovnih pitanja koja su razmatrana tokom konsultacija i stavove koje su izneli učesnici i nadležni organ i objavljuje se na internet stranici ministarstva ili nadležnog organa.⁴⁷⁵

⁴⁶⁹ Čl. 6 Pravilnika.

⁴⁷⁰ Čl. 7 Pravilnika.

⁴⁷¹ Čl. 8 Pravilnika.

⁴⁷² Čl. 9 Pravilnika.

⁴⁷³ Čl. 10 Pravilnika.

⁴⁷⁴ Čl. 11 Pravilnika.

⁴⁷⁵ Čl. 12 Pravilnika.

Propisani su slučajevi u kojima je moguće ograničiti sprovođenje konsultacija, odnosno sprovođiti ih "na način i u meri u kojoj je to moguće", a to je u slučaju da se zakon donosi usled postojanja hitnih okolnosti "koje utiču ili mogu uticati na život, zdravlje i bezbednost građana, imovinu ili potrebe usvajanja budžeta, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i ispunjenje međunarodnih obaveza i usklađivanje zakona s propisima Evropske unije".⁴⁷⁶ Okolnosti koje mogu uticati na životnu sredinu nisu navedene kao razlozi za ograničavanje sprovođenja konsultacija. U stvarnosti je vrlo verovatno da se može javiti postojanje okolnosti koje utiču na životnu sredinu, a koje je potrebno hitno regulisati.

Iako većina tih hitnih okolnosti koje utiču na životnu sredinu, utiče i na "život, zdravlje ljudi i bezbednost građana", postoje i situacije u kojima ugrožavanje životne sredine ne utiče na ove vrednosti navedene u pravilniku. Shodno tome, postavlja se pitanje da li bi bilo svrsishodno razlog hitne zaštite životne sredine odrediti kao jednu od mogućnosti za ograničavanje konsultativnog procesa ili bi, pak, trebalo dati prednost značaju načela učešća javnosti. Prilikom razmatranje ove dileme potrebno je, sa jedne strane, imati u vidu rizike za učestalo donošenje propisa bez ranog učešća javnosti i na inače nedosledno sprovođenje načela učešća javnosti u praksi državnih organa, a sa druge strane, potrebno je uzeti u obzir i stvarnu potrebu za zaštitom životne sredine u hitnim okolnostima.

Sa obzirom na to da je pravilnik donet u julu 2019. godine, podaci o efektima njegove primene još uvek nisu dostupni. Pravilnik, zapravo, opisuje oblike javnih konsultacija čiji je cilj da se prikupe informacije o trenutnoj situaciji, postojećim problemima i potrebama građana, da se prikupe mišljenja i stavovi javnosti o predloženim rešenjima, kao i predlozi javnosti o drugim mogućim rešenjima. Reč je, dakle, o ranom učešću javnosti, u fazi kada još ne postoji nacrt propisa, već se javnost konsultuje o njegovoj radnoj verziji. Pravilnik opisuje metode ili načine na koje javnosti može biti uključena u ovoj fazi, u kojim okolnostima je optimalno primeniti koji metod, kao i koje su prednosti i mane svakog od metoda. Metode konsultacija su navedene u članu 5, a u narednim članovima su te metode razrađene na detaljniji način. Međutim, učešće predstavnika zainteresovane javnosti u radnim grupama iako je navedeno u članu 5, daljim članovima nije detaljnije razrađeno. Dok Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika učešće predstavnika zainteresovane javnosti u radnim grupama ne svrstava u metode konsultacija, već ovaj oblik učešća javnosti definiše u članu odvojenom od člana kojim su uređene metode. Shodno tome, tumačenjem navedenih propisa, ostaje nejasan položaj instituta

⁴⁷⁶ Čl. 13 st. 1

učesća javnosti u radnim grupama, odnosno da li one predstavljaju metod konsultacija ili možda samo vid dobre prakse, kao što je navedeno u Priručniku za učesće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa koji je objavio Republički sekretarijat za javne politike 2021. godine.⁴⁷⁷

- (v) Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa

Na predlog Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Vlada je u januaru 2020. godine usvojila Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa.⁴⁷⁸ Smernice su donete radi daljeg unapređenja učesća javnosti, koje je definisano Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa. Smernice imaju za cilj unapređenje učesća organizacija civilnog društva, u što ranijoj fazi postupka donošenja odluka, i unapređenje kvaliteta pripreme i primene propisa i strateških dokumenata.⁴⁷⁹

Organima državne uprave Vlada Smernicama preporučuje da na svojoj internet stranici i Portalu eUprava prilikom obaveštavanja javnosti o otpočinjanju pripremanja predloga propisa ili javne politike, obaveste javnost i ukoliko postoji namera da se formira radna grupa za predloga dokumenta javne politike, nacrt, odnosno predloga propisa. Smernice uređuju postupak izbora predstavnika organizacija civilnog društva u radne grupe koje osnivaju organi državne uprave, sa ciljem daljem unapređenja uključivanja organizacija u ove postupke.⁴⁸⁰

Smernicama je ustanovljeno da je, prilikom izbora predstavnika organizacija civilnog društva za članstvo u radnim grupama, potrebno voditi računa o komplementarnim ulogama organa državne uprave i organizacija civilnog društva u izradi dokumenata javnih politika i propisa, partnerstvu organa državne uprave sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, transparentnosti i javnosti kriterijuma i postupka izbora, stručnosti i reprezentativnosti predstavnika, kontinuitetu i planiranju izrade dokumenata javnih politika i propisa,

⁴⁷⁷ Republički sekretarijat za javne politike Vlade republike Srbije, 2021, *Priručnik za učesće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa*, Beograd, str. 46.

⁴⁷⁸ Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa, *Sl. glasnik RS*, 8/2020 i 107/2021.

⁴⁷⁹ Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine. str. 7.

⁴⁸⁰ Tač. 1, 2 i 3 Smernica.

proporcionalnosti, ravnomernoj regionalnoj zastupljenosti, poštovanju jednakosti i nediskriminacije, rodnoj ravnopravnosti, zabrani sukoba interesa i zaštiti podataka o ličnosti.⁴⁸¹

Smernice određuju dva slučaja u kojima je nadležni organ dužan da po pravilu inicira izbor predstavnika organizacija civilnog društva za članstvo u radnoj grupi. Prvo, ukoliko se radi o izradi predloga dokumenta javne politike koji ima značajan uticaj na fizička lica, osetljive društvene grupe, pravna lica, budžet Republike Srbije, životnu sredinu i/ili organe javne vlasti. Drugo, ukoliko je reč o pripremi "nacrtu zakona kojim se bitno menja pravni režim u određenoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, odnosno prilikom pripreme podzakonskih akata kojima se razrađuju pojedine njihove odredbe ili se određuje način izvršenja pojedinih odredaba, a u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava." U ostalim slučajevima, postupak izbora se može pokrenuti ukoliko rukovodilac nadležnog organa to smatra potrebnim. U ostalim slučajevima se, dakle, postupak izbora ne sprovodi kao pravilo, već samo ukoliko se ukaže potreba.

Smernice detaljno regulišu postupak izbora predstavnika organizacija civilnog društva za članstvo u radnim grupama. Postupak počinje tako što nadležni predlagač podnese zahtev Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, koje je preuzelo nadležnosti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima,⁴⁸² u oktobru 2020. godine, kada je Kancelarija i prestala da postoji. Nakon podnetog zahteva, Ministarstvo formira komisiju za izbor predstavnika organizacija civilnog društva, kako bi u što kraćem roku predložilo nadležnom organu predstavnike. Zatim se objavljuje javni poziv na internet stranici Ministarstva i nadležnog organa, a nakon što prijave pristignu i budu ocenjene, Ministarstvo dostavlja rukovodiocu nadležnog organa predlog za imenovanje predstavnika u radnu grupu, o čemu rukovodilac nadležnog organa donosi konačnu odluku.⁴⁸³

Smernice utvrđuju da je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nadležno i za praćenje njihove primene, informisanje Vlade ovim pitanjima, a na svojoj internet stranici Ministarstvo "objavljuje Godišnji izveštaj o primeni Smernica i drugih načina uključivanja organizacija civilnog društva u radne grupe, najkasnije do kraja prvog kvartala tekuće za prethodnu godinu." Navedeni izveštaj nije objavljen za prve dve godine njihove primene. Tačnije, Smernice su donete u januaru 2020. godine, a tokom 2021. godine, kao ni tokom 2022.

⁴⁸¹ Tač. 6 Smernica.

⁴⁸² Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 128/2020, čl. 41 i 42.

⁴⁸³ Poglavlje 3 Smernica.

godine, na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, ovakav izveštaj nije objavljen.

Smernice su posebno značajne jer uređuju postupak ranog učešća javnosti u postupak donošenja zakona, odnosno jer sadrže detaljnije odredbe o načinu uključivanja zainteresovane javnosti u radne grupe za izradu nacrt propisa. Formiranje radnih grupa za pripremu nacrt propisa regulisano je Uredbom o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade,⁴⁸⁴ tako što je određeno da se može osnovati posebna radna grupa i da se mogu imenovati "stručnjaci u odgovarajućim oblastima da bi pružili stručnu pomoć", a da se rešenjem o osnivanje radne grupe određuju "zadaci, sastav i rukovodilac, rok za izvršenje zadataka i druga pitanja koja su vezana za njen rad". Način učešća organizacija, način njihovog izbora, kao i druga pitanja od značaja za uključivanje zainteresovane javnosti u ovaj postupak ova uredba ne uređuje, već to čine Smernice.

Posebno je značajno i to što Smernice razlikuju slučajeve u kojima se po pravilu inicira izbor predstavnika organizacija civilnog društva za članstvo u radnim grupama za izradu dokumenata javne politike i zakona, od slučajeve u kojima se postupak izbora može pokrenuti ukoliko se to oceni potrebnim. Tako se postupak po pravilu inicira ukoliko se radi o dokumentu javne politike koji, između ostalog, ima uticaja na životnu sredinu ili o izradi nacrt zakona ukoliko se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, a zaštita životne sredine je nesumnjivo jedno od takvih pitanja.

3.2.2 Analiza ranog učešće javnosti prilikom pripreme nacrt zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi - učešće javnosti u radnim grupama

U ovom odeljku, analizirano je rano učešće javnosti prilikom pripreme nacrt zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi nadležnih organa. Analiza se prevashodno odnosi na mehanizam učešća predstavnika zainteresovane javnosti u radnim grupama za izradu nacrt zakona. Cilj analize je da se utvrdi koliki značaj ima rano učešće javnosti prilikom donošenja zakona u praksi u Srbiji, tj. da se utvrdi u kojoj meri su predstavnici zainteresovane javnosti mogli da utiču na donošenje zakona u oblasti zaštite životne sredine korišćenjem navedenog mehanizma. Razlozi za sprovođenje analize učešća javnosti u radnim grupama u praksi odnose se na veliki značaj ovog oblika učešća, na šta posebno ukazuju norme međunarodnog prava, kao i na široke mogućnosti koje dosledno sprovođenje ranog učešća pruža. Vremenski okvir sprovedene

⁴⁸⁴ Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 81/2007- prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 i 24/2021, čl. 28

analize obuhvata period od 10. aprila 2013. godine, kada je stupila na snagu Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade.⁴⁸⁵ Ovom Odlukom je izmenjen član 41 Poslovnika Vlade, tako da su javne rasprave uređene na detaljniji način. Posebno značajno za ovaj deo istraživanja je to što je navedenom odlukom uvedena obaveza da postupak javne rasprave započne objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi koji, između ostalog, sadrži "informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koje je pripremila nacrt akta koji je predmet javne rasprave".⁴⁸⁶ Naime, vremenski okvir istraživanja obuhvata period od kada je nastala obaveza da se objave rešenja o obrazovanju radne grupe za izradu nacrta zakona prilikom otpočinjanja javne rasprave, pa do 1. marta 2021. godine.

Razlog za ograničavanje analize ranog učešća javnosti samo na učešće u radnim grupama, odnosi se na činjenicu da nisu dostupni podaci o sprovedenim konsultacijama i drugim metodama ranog učešća, prilikom pripreme nacrta zakona u oblasti životne sredine, u vremenskom okviru ovog istraživanja. Premda, i podaci o učešću predstavnika javnosti u radnim grupama za pripremu nacrta zakona dostupni su u veoma ograničenom obimu. Podaci o delotvornosti analiziranog oblika učešća javnosti prikupljeni su na tri načina. Prvo, analizirana su sprovedena istraživanja na ovu temu, a zatim su analizirani podaci dostupni na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine. Najzad, Ministarstvu zaštite životne sredine je upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, kojim je zatraženo dostavljanje rešenja o obrazovanju radnih grupa za izradu nacrta zakona. Prikupljena rešenja o obrazovanju radnih grupa su analizirana, sa posebnim osvrtom na sastav radnih grupa, tj. broj predstavnika građana i njihovih udruženja koji su učestvovali u njihovom radu. Na kraju, sagledano je u kojoj meri se poštuju analizirane odredbe međunarodnog i domaćeg prava koje uređuju rano učešće javnosti, u ovoj fazi zakonodavnog postupka.

Ograničenja ovog dela analize proizlaze, pre svega, iz veoma malog broja dostupnih informacija. Prvo, istraživanja o učešću javnosti u radnim grupama za izradu nacrta propisa u Srbiji nisu sprovedena u većem obimu. Sprovedena istraživanja ukazuju da predstavnici udruženja građana uglavnom nisu bili uključeni u radne grupe za izradu nacrta zakona, kao i da je stav predstavnika državnih organa da je dobro da radna grupa bude što manja i operativnija, odnosno sastavljena samo od predstavnika državnih organa.⁴⁸⁷ Takođe, sprovedena istraživanja

⁴⁸⁵ Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2013-4.

⁴⁸⁶ Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019, čl. 41 st. 4.

⁴⁸⁷ Tadić, K., Lazarević, M., 2018, *Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji - primeri tri ministarstva*, Beograd, Centar za evropske politike, dostupno na: <https://cep.org.rs/wp->

ukazuju i na tendenciju da se civilno društvo više uključuje u radne grupe.⁴⁸⁸ Imajući u vidu da su Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa usvojene 2020. godine, razumno je očekivati da će tendencija razvijanja mehanizama ranog učešća javnosti biti nastavljena.

Na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine,⁴⁸⁹ u delu sajta gde se objavljuju pozivi za javne rasprave i informacije o njima, ne nalaze se rešenja o osnivanju radnih grupa, tačnije ova rešenja ne predstavljaju deo javnih poziva za javne rasprave, iako je to propisano kao obaveza nadležnog organa stavom 4 člana 41 Poslovnika Vlade.

Radi prikupljanja podatka, poslat je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvu zaštite životne sredine sa zahtevom da dostavi "rešenja o obrazovanju radnih grupa za izradu nacrt zakona i rešenja o izmeni i/ili dopuni rešenja o obrazovanju radnih grupa za izradu nacrt zakona", koja su doneta u vremenskom okviru ove analize.⁴⁹⁰ Ministarstvo je, u roku znatno dužem od zakonskog,⁴⁹¹ odgovorilo da su dostupna samo četiri rešenja koja će ovde biti analizirana. Dakle, usled nemogućnosti da se dođe do većeg broja navedenih rešenja, ova analiza ne može otkriti stvarno stanje stvari, već samo okvirno ukazati na situaciju u praksi.

Nesporo je da je resorno ministarstvo donelo više rešenja o obrazovanju radnih grupa za pripremu nacrt zakona u oblasti zaštite životne sredine, od četiri koja su dostupna, u vremenskom okviru ovog istraživanja. Navedena četiri rešenja su:

1. "Rešenje broj 119-01-68/2013-07 o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode" od 21. marta 2013. godine;
2. "Rešenje broj 119-01-68/1/2013-07 o izmenama i dopuni Rešenja broj 119-01-68/2013-07 o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode" od 30. septembra 2013. godine;

content/uploads/2018/04/Otvorenost-i-inkluzivnost-kreiranja-javnih-politika-u-Srbiji-primeri-tri-ministarstva.pdf (16.10.2021).

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ Javne rasprave, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave> (16.10.2021).

⁴⁹⁰ Zahtev za pristup informacijama je Ministarstvu zaštite životne sredine upućen 5. novembra 2021. godine i zaveden pod brojem 011-00-1533/2021-01.

⁴⁹¹ Odgovor Ministarstva zaštite životne sredine je dostavljen elektronskom poštom 28. februara 2022. godine.

3. "Rešenje broj 119-01-00015/2014-17 o obrazovanju radne grupe za sprovođenje projekta Uspostavljanje mehanizma za sprovođenje MMR" od 30. septembra 2014. godine, čiji je jedan od zadataka bio da izradi potrebne propise u vezi sa klimatskim promenama i
4. "Rešenje broj 119-01-0008/2017-02 o obrazovanju Posebne radne grupe za pripremu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu" od 29. januara 2018. godine.

Dostupna su, dakle, tri rešenja o obrazovanju radnih grupa čiji je zadatak bio da pripreme nacrt zakona i jedno rešenje o izmenama i dopuni jednog od navedenih rešenja. Stoga, ova analiza obuhvata sastav tri radne grupe. Prva radna grupa je ona koja je obrazovana 2013. godine radi izrade nacrta zakona o izmenama i dopunama dva zakona, Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o zaštiti prirode, druga radna grupa je ona koja je obrazovana 2014. godine radi pripreme Nacrta zakona o klimatskim promenama i treća radna grupa je ona koja je osnovana 2018. godine radi pripreme Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. U radu radnih grupa učestvovali su predstavnici državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih preduzeća, udruženja građana, stručne i naučne javnosti, korporacija, poslovnih udruženja i komora i Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). U Tabeli 1 je dat prikaz sastava ovih radnih grupa:

Naziv radne grupe i godina osnivanja:	1. Radna grupa (Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode) – 2013. godina	2. Radna grupa (Nacrt zakona o klimatskim promenama) – 2014. godina	3. Radna grupa (Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu) – 2018. godina	Ukupan broj članova:
Članovi radne grupe:				
Državni organi	11	19	15	45
Javna preduzeća	0	1	0	1
Udruženja građana	0	0	4	4
Stručna i naučna javnost	1	0	1	2
Korporacije	0	0	0	0
Poslovna udruženja, komore	0	2	0	2
SKGO	0	0	1	1
Nepoznato	1	0	0	1
Ukupan br. članova radne grupe	13	21	21	56

Tabela 1

Uočava se da su predstavnici udruženja građana, kao predstavnici zainteresovane javnosti, učestvovali u radu jedne radne grupe, tj. treće radne grupe koja je osnovana radi pripreme Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Učestvovali su predstavnici četiri udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine iz Beograda, Subotice, Novog Sada i Bora.⁴⁹² U ovoj radnoj grupi obrazovanoj 2018. godine bili su zastupljeni, dakle, oni koji predstavljaju javni interes i vodilo se računa o ravnomernoj regionalnoj zastupljenosti, kao što je predviđeno Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrta, odnosno predloga propisa. Članovi navedene radne grupe bili su i predstavnica naučne javnosti i predstavnica Stalne konferencije gradova i opština, koje je registrovano kao udruženje gradova i opština Republike Srbije i osnovano radi razvoja i unapređenja lokalne samouprave. U radu ove radne grupe su, dakle, predstavljeni interesi javnosti, lokalne samouprave i naučne javnosti. U druge dve radne grupe, koje su obrazovane 2013. i 2014. godine, nisu bili uključeni predstavnici udruženja građana koji se bave zaštitom životne sredine. Jedino udruženje koje je bilo uključeno je Udruženje za energetiku i rudarstvo Privredne komore Srbije, uključeno u rad radne grupe za pripremu Nacrta zakona o klimatskim promenama, ali, u ovom slučaju, reč je o poslovnom udruženju, koje nije osnovano sa ciljem zaštite javnog interesa građana, već poslovnih interesa.

Analiza malog broja dostupnih rešenja o obrazovanju radnih grupa za pripremu nacrta zakona iz oblasti zaštite životne sredine ukazuje na tendenciju većeg uključivanja zainteresovane javnosti, budući da u rad radnih grupa, obrazovanih 2013. i 2014. godine, predstavnici javnosti nisu bili uključeni, a da su u radnu grupu obrazovanu 2018. godine udruženja bila uključena. Ovaj zaključak, iz doduše nedovoljnog broja dostupnih podataka, u skladu je sa rezultatima gorenavedenog sprovedenog istraživanja o učešću javnosti u radnim grupama za izradu nacrta propisa uopšte, a ne samo u oblasti zaštite životne sredine.

Analiza domaćeg pravnog okvira, koji uređuje učešće u radnim grupama, a koja je sprovedena u prethodnim odeljcima, obuhvatila je Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, donetu 2019. godine, Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, donet 2019. godine i Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga

⁴⁹² To su sledeće organizacije: Centar za ekologiju i održivi razvoj CEKOR, ORCA, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije i Građanska čitaonica Evropa

dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa, donet 2020. godine. Analizirani propisi doneti su, dakle, nakon donošenja rešenja o obrazovanju radnih grupa koja su dostupna, pa nije moguće dati analizu njihove primene.

3.2.3 Zaključak – rano učešće javnosti u pripremi nacrtu zakona u oblasti zaštite životne sredine

Građani i njihova udruženja u Srbiji mogu uticati na zakonodavni postupak na nekoliko načina. Prvo, upotrebom ustanova neposredne demokratije koje su garantovane Ustavom. Drugi način predstavljaju mehanizmi ranog učešća javnosti, a to su učešće u radnim grupama za izradu nacrtu propisa i učešće na konsultacijama povodom pripreme nacrtu zakona. Treći oblik predstavlja učešće na javnim raspravama o nacrtu zakona i najzad nakon utvrđivanja predloga zakona javnost može učestovati na javnim slušanjima o predlogu zakona koje organizuje Narodna skupština, što će biti predmet istraživanja u narednim odeljcima. Neposredno narodno zakonodavstvo, tj. ustanove neposredne demokratije koje su garantovane Ustavom, omogućavaju građanima da iniciraju zakonodavni postupak. Međutim, sprovedena istraživanja o njihovoj primeni ukazuju da su ove ustanove u praksi bile primenjene svega nekoliko puta, a da se ni u jednom, od ovih nekoliko slučajeva, nije radilo o iniciranju donošenja zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Budući da je krajem 2021. godine usvojen novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ostaje mogućnost da ovi mehanizmi dobiju veći značaj. Kako oblici neposredne demokratije nemaju dovoljno značaja u praksi, važno je sagledati preostale mogućnosti građana i njihovih udruženja za učešće u zakonodavnom postupku, koja su garantovana međunarodnim i domaćim zakonodavstvom i koja predstavljaju oblike participativne demokratije.

Pravo javnosti da bude konsultovana prilikom pripreme nacrtu zakona, odnosno rano učešće javnosti, omogućava javnosti da utiče na zakonodavni postupak u ranoj fazi kada postoji više mogućnosti za uticaj na tekst koji se priprema, čemu međunarodni pravni akti daju poseban značaj, kao na primer član 8 Arhuske konvencije. Domaće zakonodavstvo predviđa nekoliko oblika ranog učešća, to su učešće u radnim grupama za izradu nacrtu propisa i sledeće tehnike konsultacija: fokus grupa, okrugli sto, polustrukturirani intervju, panel, anketa i prikupljanje pisanih komentara.

Analizom domaćih propisa, koji regulišu rano učešće, uviđa se značajan normativni napredak u poslednjih nekoliko godina. Naime, 2018. godine je u Zakon o državnoj upravi uneta odredba kojom je utvrđena dužnost ministarstava da na otvoren i delotvoran način konsultuju javnost prilikom pripreme nacrtu zakona. Odredbe koje uređuju ovu obavezu ministarstava nalaze se i

u Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije iz 2018. godine i Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika iz 2019. godine, koja, između ostalog, obavezuje nadležne organe da obrazlože razloge neusvajanja konkretnih predloga javnosti. Takođe, 2019. godine donet je Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata koji, između ostalog, propisuje da je različitim društvenim grupama potrebno pružiti ravnopravan tretman prilikom organizovanja konsultacija. Pravilnik, takođe, obavezuje da se objave polazne osnove putem Portala eKonsultacije i internet stranice predlagača propisa i na taj način prikupe predlozi javnosti, prepoznaje se poseban značaj zakona iz oblasti životne sredine budući da je za njih predviđen, duži, rok od najmanje 15 dana za dostavljanje komentara, umesto sedam dana. Vlada je u junu 2021. godine je donela Odluku o ustanovljavanju Portala eKonsultacije, što znači da potpuna funkcionalnost ovog Portala predstoji. Najzad, Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa donet je 2020. godine ustanovljava pravilo da predstavnik organizacija civilnog društva bude uključen u radnu grupu prilikom izrade predloga dokumenta javne politike kojim se uređuju pitanja iz, između ostalog, oblasti zaštite životne sredine i prilikom izrade "nacrtu zakona kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost", što zaštita životne sredine svakako jeste. Smernice detaljno regulišu postupak izbora predstavnika javnosti, a propisuju i obavezu objavljivanja Godišnjeg izveštaj o primeni Smernica i drugih načina uključivanja organizacija civilnog društva u radne grupe, čije objavljivanje bi dalo bolji uvid u ovaj način učešća. Dakle, domaći pravni okvir koji reguliše rano učešće i koji se razvio poslednjih godina, odgovara zahtevima međunarodnog prava, posebno u pogledu učešća javnosti u radnim grupama i obaveze obrazlaganja razloga za neusvajanje predloga javnosti, dok životnu sredinu prepoznaje kao oblast od posebnog značaja.

Sprovedena analiza ukazuje na značajne izazove za ostvarivanje procesne ekološke pravde u ovoj fazi zakonodavnog postupka, budući da široko i autentično učešće javnosti nije u potpunosti realizovano u praksi. U skladu sa Šlosbergovim određivanjem ekološke pravde u procesnom smislu za njeno ostvarivanje, kao što je već bilo navedeno, neophodno je: 1) obezbediti da javnost bude informisana o životnoj sredini i postupcima koji se vode; 2) propisati postupke učešća javnosti prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu obezbediti javnosti da ima pristup tim postupcima; 3) obezbediti reprezentativnost, tj. uključenost predstavnika različitih grupa u navedene postupke; 4) obezbediti da javnost ima

stvarni uticaj na navedene postupak, tj. obezbediti delotvornost učešća javnosti i 5) obezbediti zaštitu navedenih prava pred nadležnim organima. U kontekstu učešća javnosti u donošenju zakona i uzimajući u obzir predmet ovog dela istraživanja, za izvođenje zaključka o ostvarivanju ekološke pravde putem učešća javnosti u zakonodavnom postupku, od značaja su aspekti navedeni pod brojem 2, 3. i 4.

Naime, kada je reč o ranom učešću javnosti u zakonodavnom postupku u Srbiji, iz sprovedene analize se može zaključiti da je učešće javnosti prilično detaljno garantovano domaćim propisima, koji su uglavnom novijeg datuma (aspekt 2). Takođe, međunarodni propisi naročito insistiraju na ranom učešću javnosti. U tom smislu, pristup javnosti u ranoj fazi zakonodavnog postupka od značaja za životnu sredinu jeste obezbeđen, tj. garantovan i uređen i domaćim i međunarodnim propisima.

Naredni aspekt koji je od značaja za predmet ovog dela istraživanja, a koji je neophodno ostvariti radi ostvarivanja ekološke pravde u procesnom smislu, u skladu sa Šlosbergovom definicijom, se odnosi na reprezentativnost javnosti i uključenost različitih društvenih grupa u postupak donošenja odluka (aspekt 3). Domaćim propisima je obezbeđena reprezentativnost u dva smisla. Prvo, Zaključkom o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa na detaljan način je regulisan postupak izbora predstavnika javnosti, kako bi se obezbedilo da predstavnici javnosti budu reprezentativni, u smislu da zaista predstavljaju javni interes i imaju odgovarajuće kvalifikacije i iskustvo kako bi na delotvoran način učestvovali u ovom postupku. Drugo, reprezentativnost javnosti u smislu da u postupku budu predstavljeni interesi različitih društvenih grupa takođe je prepoznata domaćim propisima. Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrt zakona i drugih propisa i akata, donet je sa ciljem regulisanja konsultacija kao oblika ranog učešća javnosti u zakonodavnom postupku, propisuje je da se konsultacije sprovode naročito kada se oko nekog pitanja koje bi trebalo zakonom urediti u javnosti prepoznaje više stavova različitih društvenih grupa, a nadležni organ je obavezan da svim društvenim grupama obezbedi ravnopravan tretman u tom postupku. Pravilnik, dodatno, uređuje nekoliko metoda konsultacija, a kod metoda koji se odnosi na prikupljanje informacija, naglašava da je njegov nedostatak to što ne obezbeđuje reprezentativnost, budući da kapacitet za pripremu sveobuhvatnih stručnih mišljenja imaju najčešće velika pravna lica i udruženja. Navedena činjenica ukazuje na to da pravilnik uviđa značaj uključivanja društvenih grupa koje nemaju dovoljno kapaciteta za učešće u ovom obliku konsultacija. U nacionalnom pravnom okviru, dakle, mogu se pronaći elementi

koji ukazuju na prepoznavanje značaja uključivanja potreba različitih društvenih grupa prilikom donošenja zakona.

Najzad, kada je reč o delotvornosti ranog učešća javnosti i stvarnom uticaju na zakonodavni postupak (aspekt 4), sprovedena analiza ranog učešća javnosti u domaćoj praksi, nailazi na dve prepreke, prva je to što je dostupan vrlo ograničen broj podataka, a druga je to što je pravni okvir relativno nov i njegova primena je tek u začetku, te se sada može samo okvirno ukazati na stvarnu situaciju. Sprovedena analiza dostupnih podataka o učešću javnosti u radnim grupama za izradu nacrt propisa u oblasti zaštite životne sredine ukazuje da uključivanje predstavnika javnosti u radne grupe nije uobičajeno i na tendenciju većeg uključivanja zainteresovane javnosti poslednjih godina, na šta ukazuju i druga sprovedena istraživanja koja se bave ovim oblikom učešća javnosti prilikom pripreme nacrt zakona u drugim oblastima. Dolazimo, dakle, do zaključka da predstavnici zainteresovane javnosti nisu mogli redovno da utiču na donošenje zakona u oblasti zaštite životne sredine korišćenjem ovog mehanizma, te da izostaje njegova delotvornost.

3.3 UČEŠĆE JAVNOSTI U JAVNIM RASPRAVAMA PRILIKOM DONOŠENJA ZAKONA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

U prethodnom poglavlju analizirano je rano učešće javnosti u donošenju zakona, budući da javna rasprava predstavlja oblik učešća javnosti u narednoj fazi zakonodavnog postupka, u ovom odeljku su analizirani domaći pravni okvir koji uređuje javne rasprave i sprovođenje javnih rasprava o nacrtima zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi resornog ministarstva u Srbiji. Predmet javne rasprave je nacrt zakona i ona se organizuje sa ciljem njegovog unapređenja, zato je važno uvideti koliko su javne rasprave o nacrtima zakona iz oblasti zaštite životne sredine delotvoran mehanizam u praksi. Takođe, s obzirom da je javna rasprava važan instrument koji doprinosi boljim zakonskim rešenjima, potrebno je razmotriti i mogućnosti za njeno dalje unapređivanje.⁴⁹³ Shodno tome, očigledna je potreba da se javna rasprava valjano sprovodi, kako bi konačna zakonska rešenja bila kvalitetna i održiva.⁴⁹⁴ Sprovođenje javnih rasprava predstavlja oblik učešća javnosti u zakonodavnom postupku koji se najčešće primenjuje.⁴⁹⁵

Kada je reč o međunarodnom pravu, član 8 Arhuske konvencije obavezuje strane ugovornice da objave nacrt propisa, da omoguće javnosti da učestvuje u raspravi o nacrtu, utvrde

⁴⁹³ Vukadinović, S., 2016, str. 46.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ *Ibid.*, str. 32.

odgovarajuće vremenske rokove i da "rezultate učešća javnosti uzmu u obzir u najvećoj mogućoj meri". Strane ugovornice, dakle, obavezne su da obezbede efikasno učešće javnosti.

Sledi analiza domaćeg pravnog okvira koji reguliše javne rasprave o nacrtima zakona na nacionalnom nivou, a zatim analiza sprovođenja navedenih propisa prilikom organizovanja javnih rasprava o nacrtima zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

3.3.2 Pravni okvir koji uređuje javne rasprave

Propisi koji regulišu javne rasprave i čije će relevantne odredbe biti detaljnije sagledane su Zakon o državnoj upravi,⁴⁹⁶ Poslovnik Vlade⁴⁹⁷ i Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa.⁴⁹⁸ Javne rasprave koje su predviđene Zakonom o lokalnoj samoupravi,⁴⁹⁹ ne predstavljaju predmet ovog dela istraživanja. U odeljcima koji slede dat je kritički osvrt na navedene propise u odnosu na međunarodne standarde koji su prethodno sagledani i ustanovljen prostor za unapređenje domaćih propisa u ovoj oblasti.

(i) Zakon o državnoj upravi

Član 77 Zakona o državnoj upravi sadrži osnovne odredbe o učešću javnosti u pripremi nacrtu zakona, o čemu je bilo više reči u prethodnim odeljcima, kao i osnovne odredbe o javnim raspravama. Naime, ukoliko se planira pripremanje nacrtu zakona kojim se "bitno menja pravni režim u nekoj oblasti" ili ukoliko se radi o pitanju za koje je javnost posebno zainteresovana, ministarstvo je obavezno da sprovede javnu raspravu,⁵⁰⁰ čije je sprovođenje bliže uređeno Poslovníkom Vlade.⁵⁰¹ To znači da zakon propisuje da je organizovanje javne rasprave u nekim slučajevima obavezujućeg karaktera. Zakoni iz oblasti zaštite životne sredine bi se svakako trebali smatrati zakonima koji regulišu pitanja za koja je javnost posebno zainteresovana.

⁴⁹⁶ Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018.

⁴⁹⁷ Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019.

⁴⁹⁸ Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 90/2014.

⁴⁹⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021.

⁵⁰⁰ Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018), čl. 77, st. 6.

⁵⁰¹ Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019.

Navedene odredbe o javnim raspravama se shodno primenjuju i prilikom pripreme strategija razvoja i akcionih planova, ukoliko posebnim zakonom to nije uređeno na drugačiji način, a za pripremu strategije razvoja sprovođenje javne rasprave obavezno.⁵⁰²

Zakon o državnoj upravi je osnovni propis koji reguliše javne rasprave i upućuje na detaljnije regulisanje Poslovnikom Vlade, a odredbe o javnim raspravama se naravno odnose samo na situacije kada je Vlada predlagač zakona, ne i na situacije kada to rade drugi ovlašćeni predlagači. Shodno tome, javne rasprave u slučajevima kada donošenje zakona predlažu narodni poslanici, Narodna banka, Zaštitnik građana ili birači su pitanje koje nije regulisano domaćim zakonodavstvom.

(ii) Poslovnik Vlade

Poslovnik Vlade bliže uređuje postupak javne rasprave, a navedene odredbe unete su 2013. godine Odlukom o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade.⁵⁰³ Poslovnik ponavlja formulaciju iz Zakona o državnoj upravi i navodi da je "predlagač zakona obavezan da sprovede javnu raspravu ukoliko je u pitanju priprema zakona kojim se bitno menja uređenje neke oblasti ili ukoliko se radi o oblasti koja posebno zanima javnost". Osim prilikom pripreme zakona, propisano je i da se javna rasprava može sprovesti "prilikom pripreme strategije razvoja, uredbi i odluke".⁵⁰⁴ Poslovnik dalje utvrđuje slučajeve u kojima su ispunjeni kriterijumi za obavezno sprovođenje javne rasprave: "1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije; 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora - samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom."⁵⁰⁵ Kriterijumi ne preciziraju koje su to oblasti koje posebno zanimaju javnost, a zaštitu životne sredine bi bilo ispravno odrediti kao takvu.

⁵⁰² Čl. 77 st. 9 i 10 Poslovnika Vlade.

⁵⁰³ Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, *Sl. glasnik* 30/2013.

⁵⁰⁴ Čl. 41, st. 1 Poslovnika Vlade.

⁵⁰⁵ Čl. 41, st. 2 Poslovnika Vlade.

Odluku o sprovođenju javne rasprave, program javne rasprave i rokove za sprovođenje određuje nadležni odbor Vlade, na predlog predlagača.⁵⁰⁶ Prema Poslovníku odbori su stalna radna tela Vlade i ima ih pet: Odbor za pravni sistem i državne organe, Odbor za odnose sa inostranstvom, Odbor za privredu i finansije, Odbor za ekonomiju javnog sektora i Odbor za javne službe. Za pitanja iz oblasti životne sredine nadležan je Odbor za privredu i finansije.⁵⁰⁷ U praksi, dakle, Odbor za privredu i finansije donosi zaključak kojim određuje sprovođenje javne rasprave, utvrđuje program javne rasprave i period njenog sprovođenja. Nakon donošenja ove odluke, postupak sprovođenja javne rasprave počinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi, na internet stranici predlagača i na Portalu eUprava. Javni poziv sadrži "program javne rasprave i podatke o osnivanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt zakona koji je predmet javne rasprave".⁵⁰⁸

Poslovník detaljno uređuje šta sve program javne rasprave mora sadržati. U obavezne elemente programa spadaju: "nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima utvrđenim ovim poslovníkom; rok za sprovođenje javne rasprave; važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.); način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje." ⁵⁰⁹

Javna rasprava traje najmanje 20 dana, rok za dostavljanje predloga, sugestija i komentara iznosi najmanje 15 dana od objavljivanja javnog poziva. Na kraju, izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi predlagač je dužan da objavi najkasnije "u roku od 15 dana od završetka javne rasprave".⁵¹⁰

U slučaju da predlagač zakona nije sproveo javnu raspravu, a bio je obavezan da je sprovede, "nadležni odbor će pri razmatranju nacrta zakona sam utvrditi program javne rasprave i rokove za sprovođenje", a ukoliko predlagač ne sprovede javnu raspravu u skladu sa programom koji mu je određen, "nadležni odbor će ga obavezati da u potpunosti sprovede javnu raspravu".⁵¹¹ Dakle, nadležni Odbor za privredu i finansije, osim što ima diskreciono pravo odlučivanja o sprovođenju javne rasprave prilikom pripreme novog zakona i prilikom pripreme zakona o

⁵⁰⁶ Čl. 41, st. 3 Poslovníka Vlade.

⁵⁰⁷ Čl. 28 Poslovníka Vlade.

⁵⁰⁸ Čl. 41, st. 4 Poslovníka Vlade.

⁵⁰⁹ Čl. 41, st. 5 Poslovníka Vlade.

⁵¹⁰ Čl. 41, st. 6, 7 i 10 Poslovníka Vlade.

⁵¹¹ Čl. 41, st. 8 i 9 Poslovníka Vlade.

izmenama i dopunama kojim se "bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona", određuje tok i rokove javne rasprave u slučaju da predlagač to propusti.

Poslovnik Vlade je ključan propis za regulisanje učešća javnosti prilikom pripreme nacrtu zakona, budući da utvrđuje kriterijume za sprovođenje javne rasprave i da na detaljan način reguliše postupak javne rasprave u slučaju kada je Vlada predlagač zakona.

(iii) Zakoni u oblasti životne sredine

U domaćem pravu postoje dva zakona koja su od značaja za oblast zaštite životne sredine, a koja sadrže odredbe učešću javnosti u javnim raspravama prilikom donošenja zakona. Naime, Zakon o zaštiti prirode⁵¹² sadrži član o učešću javnosti u odlučivanju, koji utvrđuje da se obezbeđuje učešće javnosti tokom izrade, između ostalog, propisa i akta o proglašavanju zaštićenih prirodnih dobara.⁵¹³ Takođe, Zakon o bezbednosti hrane⁵¹⁴ sadrži član o javnim raspravama koji utvrđuje da se "prilikom pripreme, ocene i izmene propisa o hrani, moraju se obavljati javne rasprave shodno važećim propisima, uz neposredno ili posredno učešće svih zainteresovanih strana, osim u hitnim slučajevima kada to nije moguće."⁵¹⁵ Navedeni članovi, dakle, sadrže veoma opšte odredbe o učešću javnosti i ne sadrže odredbe koje na bilo koji način odstupaju od onoga što propisuju Zakon o državnoj upravi i Poslovnik Vlade.

(iv) Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa

Učešće organizacija civilnog društva u postupcima donošenja propisa je na detaljan način obrađeno Zaključkom o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa.⁵¹⁶ U skladu sa Smernicama učešće organizacija civilnog društva prilikom donošenja propisa podrazumeva "pravovremenu dostupnost informacija, savetovanje, uključivanje i partnerstvo organizacija civilnog društva sa državnim organima."⁵¹⁷ Smernice su donete sa ciljem uključivanja udruženja građana u "postupke pripreme, donošenja i praćenja primene propisa, radi obezbeđivanja njihove delotvorne i efikasne primene" i sa ciljem

⁵¹² Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 - ispr., 14/2016, 95/2018 i 71/2021.

⁵¹³ Čl. 116 Zakona o zaštiti prirode.

⁵¹⁴ Zakon o bezbednosti hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009 i 17/2019.

⁵¹⁵ Čl. 10 Zakona o bezbednosti hrane.

⁵¹⁶ Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 90/2014)

⁵¹⁷ Tač. 1 Zaključka.

"unapređenja odnosa sa organizacijama civilnog društva u demokratskom procesu, kao i podsticanje njihove aktivnije uloge u javnom životu." ⁵¹⁸

Smernice predviđaju četiri nivoa učešća organizacija civilnog društva prilikom "pripreme, donošenja i praćenja primene propisa, to su su: 1) informisanje koje predstavlja jednosmeran proces sa ciljem da se omogući blagovremena i potpuna obaveštenost organizacija o datom pitanju; 2) savetovanje koje predstavlja dvosmeran proces tokom koga državni organi primaju informacije od organizacija civilnog društva u postupku donošenja propisa i objavljuju svoje stavove u vezi sa tim, odnosno obezbeđuju povratne informacije; 3) uključivanje koje predstavlja viši nivo dvosmernog procesa gde su organizacije aktivno uključene u izradu propisa i njihovi interesi se sagledavaju u kontinuitetu i 4) partnerstvo koje predstavlja najviši nivo saradnje i organa državne uprave i organizacija civilnog društva u procesu donošenja i primene propisa, a ima za cilj trajno i aktivno učešće organizacija u ovim procesima".⁵¹⁹

Smernice obrazlažu i principe na kojima je potrebno da se zasnivaju postupci pripreme, donošenja i praćenja propisa, to su sledeći principi: "1) aktivno učešće organizacija civilnog društva u svim fazama procesa donošenja propisa; 2) uzajamno poverenje; 3) otvorenost i odgovornost; 4) delotvornost, efikasnost i ekonomičnost koji podrazumevaju omogućavanje stvarnog uticaja na nacрте propisa u ranoj fazi njihove izrade; 5) blagovremeno informisanje o planu donošenja propisa i 6) omogućavanje učešća osoba sa invaliditetom u postupcima donošenja propisa".⁵²⁰

Smernice naglašavaju da su za delotvorno učešće javnosti važne povratne informacije nakon sprovedene javne rasprave i da je potrebno da one sadrže "spisak pozvanih učesnika, spisak učesnika koji su dali predloge, primedbe i sugestije na nacrt, odnosno predlog propisa, skraćeni prikaz predloga, primedbi i sugestija podnetih na nacrt, odnosno predlog propisa, objedinjeno obrazloženje načina i razloga postupanja po primedbama".⁵²¹ Takođe, naglašen je značaj uključivanja javnosti u proces donošenja propisa koji su od značaja za životnu sredinu. Naime, navodi se da je naročito potrebno organizovati savetovanja sa organizacijama civilnog društva o efektima donošenja i primene propisa na, između ostalog, životnu sredinu i ljudska prava.

⁵¹⁸ Tač. 2 Zaključka.

⁵¹⁹ Tač. 3 Zaključka.

⁵²⁰ Tač. 4 Zaključka.

⁵²¹ Tač. 5 Zaključka.

3.3.3 Analiza učešća javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona u oblasti zaštite životne sredine u praksi

U ovom odeljku je sprovedeno istraživanje o učešću javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona koje je organizovalo ministarstvo nadležno za oblast zaštite životne sredine. Predmet ovog dela istraživanja je, dakle, učešće javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Analiziran je način na koji su predstavnici javnosti učestvovali na javnim raspravama i analizirano je u kojoj meri su njihovi komentari uzeti u obzir. Cilj analize je da se ispita koliko su javne rasprave efikasan mehanizam za uključivanje javnosti u postupak donošenja zakona u oblasti zaštite životne sredine i u kojoj meri su predstavnici javnosti mogli da korišćenjem ovog mehanizma utiču na tekst zakona. Sprovedenje ove analize jer važno jer se u praksi ovaj oblik učešća najčešće koristi, dok sprovedena istraživanja i dostupni izveštaji ukazuju na to da učešće javnosti u javnim raspravama u praksi nailazi na ograničenja i da nije dovoljno delotvorno. U poređenju sa drugim oblicima učešća javnosti u zakonodavnom postupku ovaj oblik je regulisan na nešto detaljniji način i o njegovom sprovođenju u praksi postoji najviše dostupnih izvora informacija, kao što su izveštaji nadležnih organa koji sprovode javne rasprave i izveštaji međunarodnih i drugih organizacija koji su posvećeni unapređenju demokratije, vladavine prava, dobre uprave, evropskim integracijama itd.

Vremenski okvir analize obuhvata period od 10. aprila 2013. godine, kada je stupila na snagu Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade,⁵²² pošto su ovom Odlukom javne rasprave prvi put na nešto detaljniji način uređene domaćim zakonodavstvom, pa do 1. marta 2021.

Najpre su sagledani nalazi sprovedenih studija o javnim raspravama i izveštaji različitih međunarodnih i domaćih organizacija, a zatim su analizirani podaci o sprovedenim javnim raspravama koji su dostupni na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine.⁵²³ Dodatno, Ministarstvu za zaštitu životne sredine je poslat zahtev za pristup informacijama od javnog značaj sa zahtevom da dostavi izveštaje sa javnih rasprava o nacrtima zakona koje su organizovane u vremenskom periodu ovog istraživanja.⁵²⁴ Odgovor Ministarstva je dostavljen u roku znatno dužem od zakonskog i glasilo je: "u vezi sa Vašim zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja broj 011-00-1533/2021-01, obaveštavamo Vas da su svi

⁵²² Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2013-4.

⁵²³ Javne rasprave, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave> (24.10.2021).

⁵²⁴ Zahtev za pristup informacijama je Ministarstvu zaštite životne sredine elektronskom poštom upućen 5. novembra 2021. godine i zaveden pod brojem 011-00-1533/2021-01.

raspoloživi izveštaji sa javnih rasprava dostupni na veb stranici Ministarstva zaštite životne sredine, na linku <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave>".⁵²⁵ Dakle, prvo je urađena analiza sprovedenih studija i izveštaja, a zatim je urađena analiza dokumenata koji su dostupni na internet stranici Ministarstva, a to su javni pozivi, programi javnih rasprava i izveštaji sa održanih javnih rasprava. Naročito su analizirani izveštaji sa javnih rasprava koji sadrže prikaz pristiglih primedaba, predloga i sugestija i odgovora na njih, tj. izveštaji koji sadrže tabele sa primedbama koje su prihvaćene i onima koje nisu prihvaćene i obrazloženjima, da bi se utvrdilo u kojoj meri su komentari koje su upućivali predstavnici javnosti uticali na tekst nacrtu zakona.

Sprovedene studije i izveštaji domaćih i međunarodnih organizacija ukazuju na činjenicu da učešće javnosti u javnim raspravama nailazi na znatne prepreke. Kada je reč o učestalosti organizovanja javnih rasprava, 2014. godine je sprovedeno ukupno 56 javnih rasprava, a ukupno je bilo utvrđeno 181 predlog zakona, dakle udeo nacrtu za koje su organizovane rasprave iznosi 31%.⁵²⁶ U 2015. godini sprovedeno je 48 javnih rasprava, a ukupno je utvrđeno 182 predloga zakona, dakle udeo je 39%.⁵²⁷ U 2016. godini je održano 28 javnih rasprava, a utvrđeno 90 predloga zakona, što čini 50%.⁵²⁸ Za 2017. godinu nema dostupnih podataka, a 2018. godine je posredstvom Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom upućen poziv za 31 javnu raspravu i konsultacije, a utvrđeno je 204 predloga zakona, što čini udeo od 15%, dok je u 2019. godini upućeno 44 ovakva poziva, a utvrđeno je 210 predloga zakona, te ovaj udeo iznosi 21%.⁵²⁹ Dakle, podaci iz ovih istraživanja i izveštaja ukazuju da je do 2016. godine rastao udeo nacrtu zakona povodom kojih se organizuju javne rasprave i da je nakon toga počeo da opada.

Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2018. godinu navodi da je postupak za sprovođenje javne rasprave o nacrtima zakona u Srbiji takav da ne omogućava svim zainteresovanim stranama da dostave komentare blagovremeno i da daju kvalitetne komentare.⁵³⁰ Izveštaj

⁵²⁵ Odgovor Ministarstva zaštite životne sredine je dostavljen elektronskom poštom 28. februara 2022. godine.

⁵²⁶ Zaključak kojim se usvaja Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020 – 2022. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 157/2020 i CRTA, 2018, *Javne rasprave: učešće građana u procesima kreiranja politika*, Beograd, dostupno na: https://crtar.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_02-ucisce-gradjana-NOVO.pdf (26.12.2021).

⁵²⁷ *Ibid.*

⁵²⁸ *Ibid.*

⁵²⁹ *Ibid.* i Predlozi zakona u 2018. godini, Vlada Republike Srbije, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/311680> (28.12.2021)

⁵³⁰ Izveštaj Evropske Komisije za Republiku Srbiju za 2018. godinu, SWD(2018) 152, Strazbur, 17.4.2018, str. 10.

Evropske komisije za Srbiju za 2019. godinu⁵³¹ i Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2021. godinu⁵³² navode da udruženja građana ukazuju na činjenicu da njihovi komentari na nacрте zakona nisu u dovoljnoj meri razmatrani i da su rokovi za sprovođenje javnih rasprava kratki. Takođe, SIGMA Izveštaj o principima javne uprave u Srbiji za 2016. godini ocenjuje da postoje propisi koji uređuju postupak javne rasprave, kao i ustanovljene procedure, ali da ne postoji mehanizam koji bi omogućio procenu ishoda javnih rasprava prilikom kreiranja i propisa i strateških dokumenata.⁵³³

Istraživanja koja za predmet imaju javne rasprave o nacrtima zakona iz oblasti zaštite životne sredine nisu brojna i ograničenog su obima. Ipak, navodi se da nadležno ministarstvo ne primenjuje u potpunosti odredbe Poslovnika Vlade.⁵³⁴ Uviđa se, takođe, da sprovođenje javnih rasprava ranije nije bilo pravilo, jer je "u periodu od novembra 2012. do kraja 2013. godine rađeno je na izmenama i dopunama sedam važećih zakona u oblasti zaštite životne sredine, samo o tri je organizovana javna rasprava, a četiri su bez javne rasprave upućeni kao predlog Narodnoj skupštini".⁵³⁵

Sledi analiza delotvornosti učešća javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona u oblasti zaštite životne sredine u navedenom vremenskom okviru, na osnovu podataka dostupnih na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine. Naime, dostupno je samo tri izveštaja sa javnih rasprava sprovedenih u vremenskom okviru istraživanja, iako je vrlo verovatno da je javnih rasprava bilo znatno više, to su:

1. "Izveštaj sa Javne rasprave o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, koja je vođena u skladu sa Zaključkom Odbora za privredu i finansije Vlade Republike Srbije o sprovođenju javne rasprave" (Broj: 011-2119/2018 od 8. marta 2018. godine);⁵³⁶

⁵³¹ Izveštaj Evropske Komisije za Republiku Srbiju za 2019. godinu, SWD(2019) 219, Brisel, 29.05.2019, str. 10.

⁵³² Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2021. godinu, SWD(2021) 288, Strazbur, 19.10.2021, str. 12.

⁵³³ SIGMA, 2017, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration for Serbia*, Paris, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf> (25.12.2021), p. 51.

⁵³⁴ Stjelja, I. et al, 2014, *Demokratija pred izazovom - kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beograd, Beogradska otvorena škola, str. 66.

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/javne_rasprave/Izvestaj_javn%0%B0_rasprava_Nacrt_za_kona_o_KP.pdf (12.10.2021).

2. "Izveštaj sa Javne rasprave o Nacrtu zakona o biocidnim proizvodima vođena je u skladu sa Zaključkom Odbora za privredu i finansije Vlade Republike Srbije o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o biocidnim proizvodima" (05 Broj: 011-9870/2018 od 24. oktobra 2018. godine);⁵³⁷
3. "Izveštaj sa Javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom (u daljem tekstu Nacrt zakona) sprovedena je u skladu sa Zaključkom Odbora za privredu i finansije Vlade Republike Srbije o sprovođenju javne rasprave" (05 Broj: 011-10909/2019 od 31. oktobra 2019. godine).⁵³⁸

Prvi od navedenih izveštaja, Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, navodi da je javna rasprava bila organizovana u periodu od 15. marta do 20. aprila 2018. godine i da je u tom periodu predstavljen Nacrt zakona u šest gradova u Srbiji (Novi Sad, Kragujevac, Beograd, Niš, Pirot i Prijepolje). Javna rasprava je, dakle, trajala znatno duže od minimalnih 20 dana propisanih Poslovníkom Vlade i bilo je obezbeđeno uključivanje zainteresovanih sa teritorije cele Srbije. Navodi se i da su informacije koje su značajne za javnu raspravu bile objavljene na internet stranici Ministarstva, a to su Zaključak odbora za privredu i finansije Vlade Republike Srbije, Program javne rasprave, tekst Nacrta zakona o Obrazac za dostavljanje primedbi, predloga i sugestija. Dakle, nije u potpunosti postupljeno u skladu sa Poslovníkom Vlade, budući da je javni poziv objavljen na internet stranici Ministarstva, ali nije objavljen i na Portalu eUprava, kao što je to propisano stavom 4 člana 41. Kada je reč o sadržaju objavljenog poziva, objavljen je program koji sadrži sve obavezne elemente propisane Poslovníkom, a to su nacrt akta sa obrazloženjem, rokove, planirane aktivnosti i detalje o načinu dostavljanja predloga, sugestija i komentara, ali nije u skladu sa stavom 4 člana 41 Poslovníka objavljen podatak o osnivanju i sastavu radne grupe koja je pripremila Nacrt. Izveštaj navodi da je na prezentacijama tokom javne rasprave ovog nacrta učestvovalo 307 učesnika, od čega 38% predstavnika institucija Vlade i jedinica lokalnih samouprava, 23% predstavnika udruženja građana, 20% predstavnika javnih i privatnih preduzeća, 3% učesnika su činili predstavnici donatorskih organizacija i ambasada i 2% su činili građani.⁵³⁹

⁵³⁷ Izveštaj o javnoj raspravi o nacrtu zakona o biocidnim proizvodima, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike, Srbije, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/javne_rasprave/Izvestaj_sa_javne_rasprave_o_Nacrtu_zakona_o_biocidnim_proizvodima.pdf (12.10.2021).

⁵³⁸ Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-sa-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpodom> (11.12.2021).

⁵³⁹ Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, op. cit.

Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o klimatskim promenama sadrži i pregled dostavljenih predloga, naziv lica koja su dostavila predloge, naznaku da li je komentar usvojen, delimično usvojen ili nije usvojen. Takođe, za predloge koji nisu usvojeni dato je obrazloženje o razlozima neusvajanja, a za predloge koji su delimično usvojeni dato je obrazloženje koje se odnosi na deo predloga koji nije usvojen, što je u skladu sa zahtevima iz člana 8 Arhuske konvencije i Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, ali i sa preporukama koje je Evropska komisija navodila u godišnjim izveštajima za Srbiju.⁵⁴⁰

Sledi kvantitativna analiza učešća javnosti na javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama. Analizirani su podaci iz Izveštaja o javnoj raspravi o ovom nacrtu koji sadrži pregled subjekata koji su predloge uputili, pregled pristiglih predloga i odgovore Ministarstva na navedene predloge sa obrazloženjima. Dakle, analizirane su kategorije subjekata koji su dostavili komentare i u kojoj meri su njihovi komentari prihvaćeni. Pisane komentare je dostavilo ukupno 18 subjekata, tačnije tri organa javne uprave,⁵⁴¹ 11 udruženja građana i saveza udruženja građana, jedna privatna korporacija, jedno javno preduzeće, jedno poslovno udruženje i jedan predstavnik akademske javnosti, kao što je prikazano u Tabeli 2.

Kategorija subjekta	Broj subjekata koji su dostavili predloge
Organi javne uprave	3
Udruženja građana i savezi udruženja građana	11
Korporacije	1
Javna preduzeća	1
Akademska i stručna javnost	1
Poslovna udruženja i komore	1
Ukupno	18

Tabela 2

⁵⁴⁰ Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2021. godinu, op. cit., str. 14 i 16. i Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2020. godinu, op. cit., str. 14.

⁵⁴¹ Pod pojmom organ javne uprave u ovom istraživanju autorka podrazumeva sve vršioce upravne delatnosti, osim javnih preduzeća. Javna preduzeća su isključena iz ove grupe budući da na javnim raspravama zastupaju interese svog poslovanja i sticanja profita, pa su uvršteni u grupu predstavnika poslovnih interesa. Konkretno, organi javne uprave koji su učestvovali na javnim raspravama koje su predmet ovog istraživanja su ministarstva, uprave, zavodi, direkcije, agencije, javne agencije i javne ustanove.

Uviđa se da su udruženja građana u najvećem broju dostavljala komentare, trebalo bi imati u vidu da iako su komentari pristigli sa 11 adresa, neka su poslali savezi udruženja koja u nekim slučajevima broje i po desetak udruženja-članova.⁵⁴² Za razliku od udruženja građana kao zainteresovane javnosti, građani kao fizička lica nisu učestvovali u ovom delu javne rasprave.

Ukupan broj predloga na Nacrt zakona o klimatskim promenama koje su dostavili svi navedeni subjekti zajedno je 207, kao što je prikazano u Tabeli 3:

Kategorija subjekta	Ukupan broj dostavljenih predloga
Organi javne uprave	59
Udruženja građana i savezi udruženja građana	133
Korporacije	10
Javna preduzeća	1
Akadska i stručna javnost	3
Poslovna udruženja i komore	1
Ukupan broj dostavljenih predloga	207

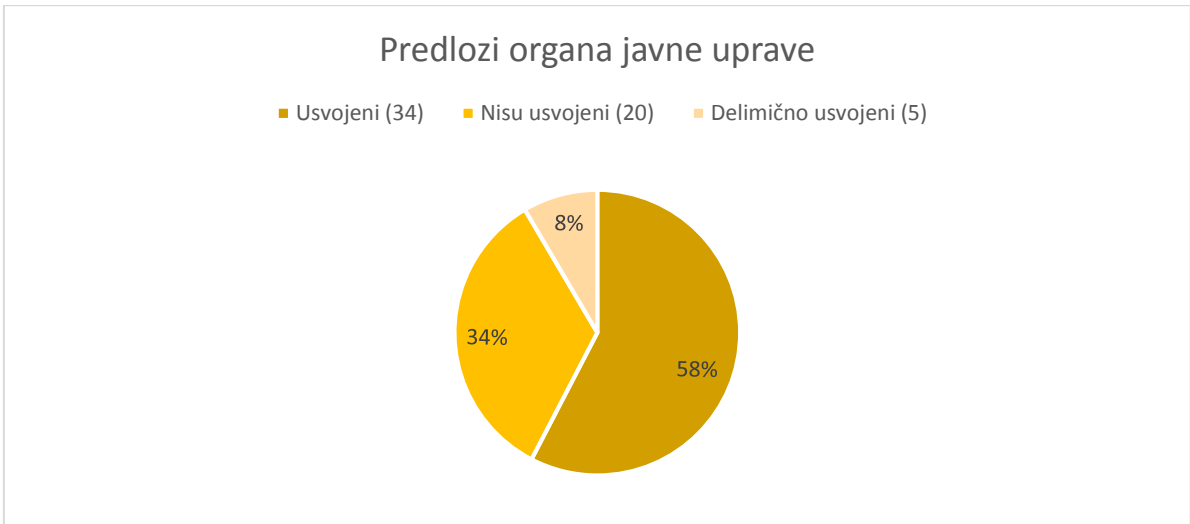
Tabela 3

Najbrojniji su predlozi udruženja građana, što je i očekivano budući da su u najvećem broju i dostavili komentare. Ono što je značajno sagledati je u kom obimu je nadležno ministarstvo koje je sprovodilo javnu raspravu usvojilo predloge navedenih subjekata.

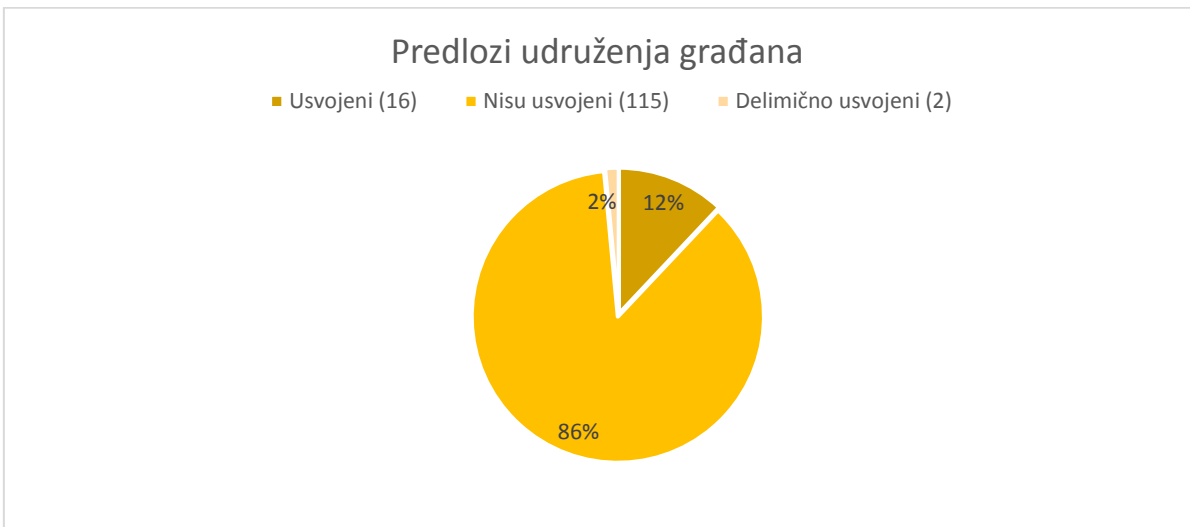
Naime, od 59 predloga organa javne uprave 34 je usvojeno, 20 nije usvojeno i pet je delimično usvojeno. Od 133 predloga udruženja građana i njihovih saveza usvojeno je 16, nije usvojeno 115, a dva su delimično usvojena. Kada je reč o predstavnicima poslovnih interesa, odnosno o privatnim i javnim preduzećima⁵⁴³ i poslovnim udruženjima, od 12 dostavljenih predloga, njih sedam je usvojeno, a pet nije. Navedeni podaci su statistički prikazani na grafikonima 1, 2 i 3, s tim što je zagrada je naveden tačan broj komentara koji su usvojeni, nisu usvojeni ili su delimično usvojeni.

⁵⁴² Koalicija 27 koju čini devet udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine i CSOnnet mreža koju je činilo 11 udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine

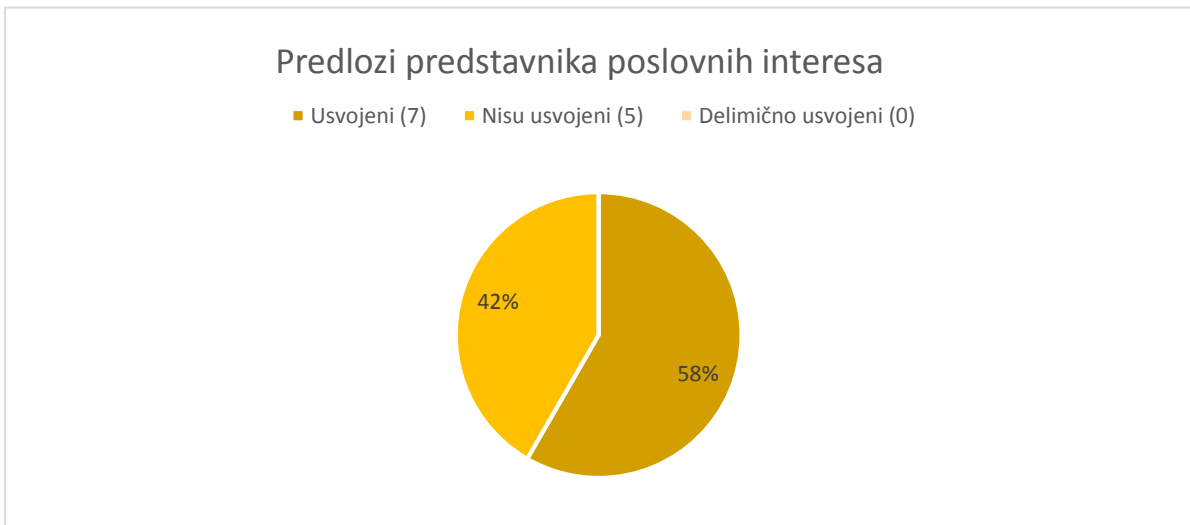
⁵⁴³ Javna preduzeća spadaju u javni sektor, pošto ih osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, ali i učestvuju na tržištu i stižu profit, zbog čega su u ovom istraživanju svrstani u kategoriju predstavnika poslovnih interesa, budući da na javnim raspravama zastupaju svoje poslovne interese i interes sopstvenog profita.



Grafikon 1



Grafikon 2



Grafikon 3

Iz ovog prikaza se uočava da je usvojeno najviše predloga koje su uputili organi javne uprave, njih 58%, a najmanje predloga koje su uputila udruženja građana, svega 12%. Udeo neusvojenih komentara koje su uputila udruženja građana od 86% ukazuje na nedelotvorno učešće predstavnika zainteresovane javnosti u ovoj javnoj raspravi. Ovaj kvantitativni prikaz nedvosmisleno ukazuje na to komentari koje su upućivali predstavnici javnosti nisu značajno uticali na tekst nacrtu zakona ili da su znatno manje uticali nego komentari drugih subjekata. Procenti ukazuju samo na deo problema, a za potpuno razumevanje pitanja delotvornosti učešća javnosti potrebno bi bilo detaljnije analizirati i kvalitet komentara koje su udruženja građana dostavila, kao i obrazloženja zbog čega su ti predlozi odbijeni. Opšti utisak prilikom sagledavanja ovih komentara je da u velikom broju slučajeva komentari javnosti nisu bili dovoljno kvalitetni ili upotrebljivi za unapređenje teksta nacrtu, što otvara pitanje kapaciteta udruženja građana da na kvalitetan način doprinesu zakonodavnom postupku i pitanje potrebe za osnaživanjem udruženja, a što prevazilazi obim ovog istraživanja.

Drugi dostupan izveštaj je Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o biocidnim proizvodima, koja je sprovedena u periodu od 25. oktobra do 23. novembra 2018. godine. U navedenom periodu javnosti je predstavljen Nacrt na okruglom stolu održanom u Beogradu. Podaci o elementima koje je sadržao program javne rasprave i informacije o sadržini poziva na javnu raspravu nisu navedeni u ovom Izveštaju, pa nije moguće utvrditi da li je javna rasprava sazvana u skladu sa propisima. Ono što se uviđa je da je i ova javna rasprava trajala nešto duže od minimalnih 20 dana propisanih Poslovnikom Vlade. Izveštaj navodi da je ovom okruglom stolu prisustvovalo više od 60 predstavnika privrednih subjekata, nadležnih inspekcija i ministarstava. Dakle, predstavljanje Nacrtu nije imalo širu regionalnu pokrivenost, a predstavnici javnosti i zainteresovane javnosti nisu učestvovali prilikom predstavljanja Nacrtu.

Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o biocidnim proizvodima sadrži pregled dostavljenih predloga, naziv lica koja su dostavila predloge, naznaku za svaki konkretan komentar da li je usvojen, delimično usvojen ili nije usvojen. Takođe, u skladu sa zahtevima iz člana 8 Arhuske konvencije i Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, dato je obrazloženje za predloge koji nisu usvojeni, kao i za predloge koji su delimično usvojeni.

Sledi kvantitativna analiza podataka iz Izveštaja o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o biocidnim proizvodima. Izveštaj sadrži pregled subjekata koji su uputili predloge, pregled pristiglih predloga i odgovore Ministarstva na navedene predloge sa obrazloženjima, pa su kao i prilikom analize Izveštaja sa javne rasprave o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, analizirane

kategorije subjekata koji su dostavili komentare i u kojoj meri su njihovi komentari prihvaćeni. Pisane komentare je dostavilo četiri subjekta, među kojima nije bilo predstavnika udruženja građana, kao ni građana, što je prikazano u Tabeli 4:

Kategorija subjekta	Broj subjekata koji su dostavili predloge
Organi javne uprave	0
Udruženja građana i savezi udruženja građana	0
Korporacije	2
Javna preduzeća	0
Akadska i stručna javnost	1
Poslovna udruženja i komore	1
Ukupno	4

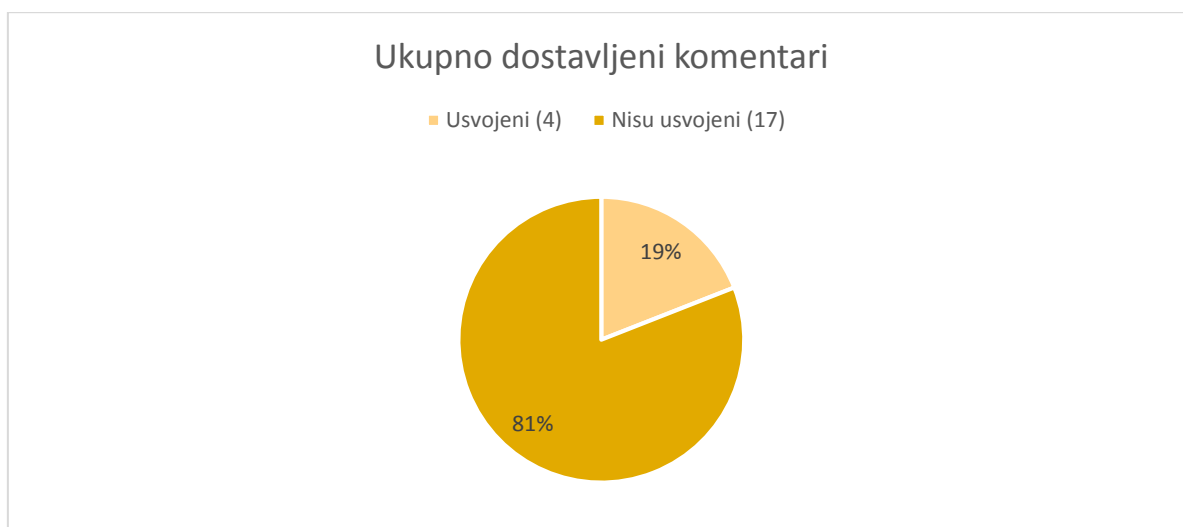
Tabela 4

Uviđa se da su predstavnici poslovnih interesa, odnosno korporacije i poslovna udruženja i komore, bili najzainteresovaniji da učestvuju u, a ukupan broj predloga koji su dostavljeni se nalazi u Tabeli 5:

Kategorija subjekta	Ukupan broj dostavljenih predloga
Organi javne uprave	0
Udruženja građana i savezi udruženja građana	0
Korporacije	16
Javna preduzeća	0
Akadska i stručna javnost	1
Poslovna udruženja i komore	4
Ukupan broj dostavljenih predloga	21

Tabela 5

Dakle, predstavnici poslovnih interesa, odnosno predstavnici korporacija, poslovnih udruženja i komora su dostavili predloge u najvećem broju. Osim komentara predstavnika poslovnih interesa dostavljen je još samo jedan komentar, a dostavio ga je predstavnik naučne javnosti. Od ukupno 21 dostavljenog komentara, nije usvojeno 17 dostavljenih komentara, a četiri je usvojeno, kao što je prikazano na grafikonu 4:



Grafikon 4

Udeo usvojenih komentara u ovom slučaju jeste visok, ali je učestvovao veoma mali broj subjekata, što ograničava dalju analizu ovih podataka. Takođe, za dublje razumevanje efikasnosti javne rasprave potrebno je osim kvantitativne analize sprovesti i analizu kvaliteta dostavljenih predloga. Ono što je značajno u kontekstu ovog istraživanja je da građani i njihova udruženja nisu bili zainteresovani da učestvuju u procesu dostavljanja komentara na Nacrt zakona o biocidnim proizvodima.

Najzad, treći dostupni izveštaj je Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom koja je sprovedena u periodu od 1. do 20. novembra 2019. godine. U tom periodu organizovano je jedno predstavljanje Nacrta zakona zainteresovanim stranama u Beogradu, na kome su učestvovali predstavnici organa javne uprave i lokalne samouprave, predstavnici poslovnih interesa i udruženja građana. U ovom izveštaju se navodi da su informacije značajne za javnu raspravu objavljene na internet stranici Ministarstva i na Portalu eUprava, to su Zaključak odbora za privredu i finansije Vlade Republike Srbije, Program javne rasprave, tekst Nacrta zakona i Obrazac za dostavljanje primedbi, predloga i sugestija. Dakle, javna rasprava je trajala minimalan broj dana koji je predviđen Poslovníkom Vlade, javni poziv je sadržao sve obavezne elemente, osim informacije o sastavu radne grupe, a zainteresovana udruženja građana su učestvovala prilikom predstavljanja Nacrta.

Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o upravljanju otpadom sadrži i pregled dostavljenih predloga, naziv lica koje je predlog dostavilo, naznaku da li je komentar usvojen, delimično usvojen ili nije usvojen. Takođe, kao i u prethodno analiziranim izveštajima u skladu sa članom 8 Arhuske konvencije i Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces

donošenja propisa, za predloge koji nisu usvojeni dato je obrazloženje o razlozima neusvajanja, a za predloge koji su delimično usvojeni dato je obrazloženje koje se odnosi na deo predloga koji nije usvojen.

Svoje predloge na Nacrt zakona pisanim putem Ministarstvu dostavilo je 28 subjekata, kao što je prikazano u Tabeli 6:

Kategorija subjekta	Broj subjekata koji su dostavili predloge
Organi javne uprave	7
Udruženja građana i savezi udruženja građana	6
Korporacije	7
Javna preduzeća	1
Akadska i stručna javnost	1
Poslovna udruženja i komore	6
Ukupno	28

Tabela 6

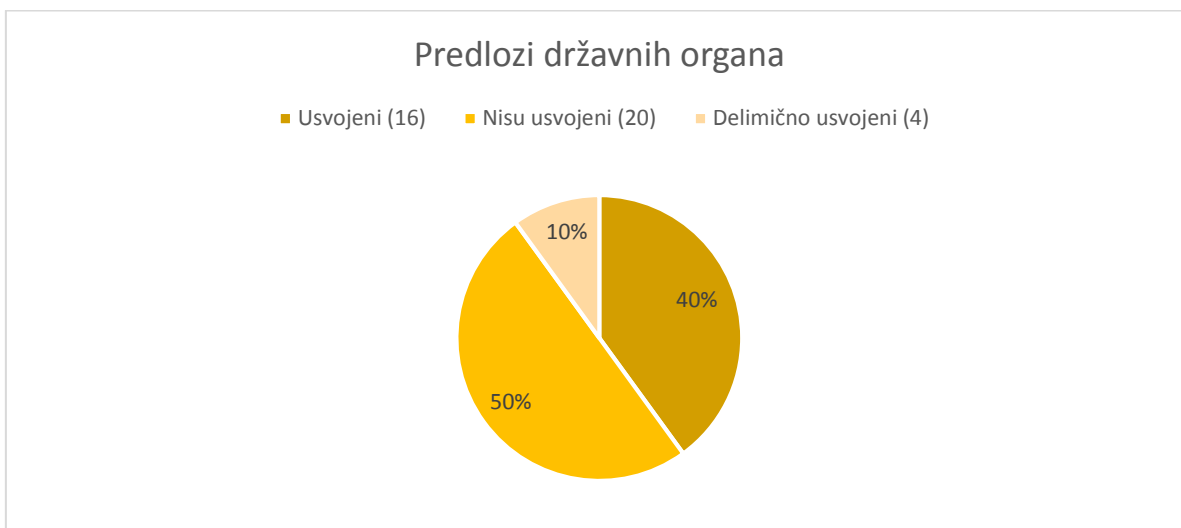
Uviđa se da su u skoro podjednakom broju predloge dostavljale organi javne uprave, udruženja građana, korporacije i poslovna udruženja, dok građani kao fizička lica nisu doprineli javnoj raspravi slanjem predloga pismenim putem. Kada je reč o broju dostavljenih komentara, ukupno je dostavljen 91 komentar, kao što je prikazano u Tabeli 7:

Kategorija subjekta	Ukupan broj dostavljenih predloga
Organi javne uprave	40
Udruženja građana i savezi udruženja građana	15
Korporacije	18
Javna preduzeća	3
Akadska i stručna javnost	1
Poslovna udruženja i komore	4
Ukupan broj dostavljenih predloga	91

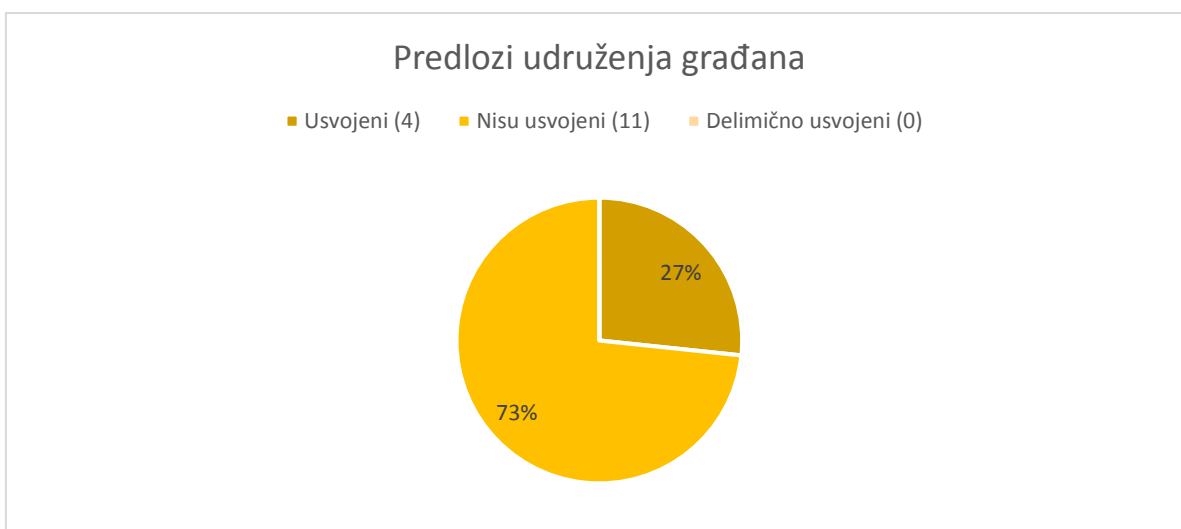
Tabela 7

Naime, najveći broj komentara je potekao od organa javne uprave, tačnije 40 komentara, zatim je ukupno 25 komentara poteklo od onih koji predstavljaju poslovne interese, a to su korporacije, javna preduzeća, poslovna udruženja i komore. Nešto manji broj komentara su dostavili predstavnici udruženja građana, tačnije 15 komentara.

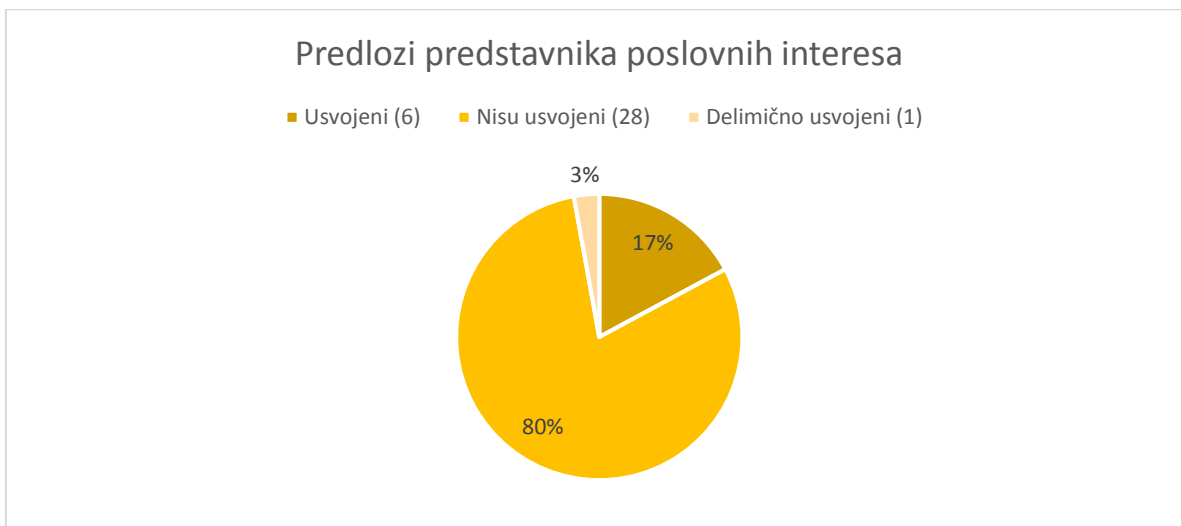
Radi boljeg razumevanja delotvornosti javne rasprave, potrebno je sagledati i u kojoj meri su usvojeni komentari koji su dostavljeni. U grafikonima 5, 6 i 7 je statistički je prikazano u kojoj meri su usvojeni predlozi organa javne uprave, predlozi udruženja građana i predlozi predstavnika poslovnih interesa, koji obuhvata korporacije, javna preduzeća, poslovna udruženja i komore. U zagradama je naveden i tačan broj komentara koji su usvojeni, nisu usvojeni ili su delimično usvojeni.



Grafikon 5



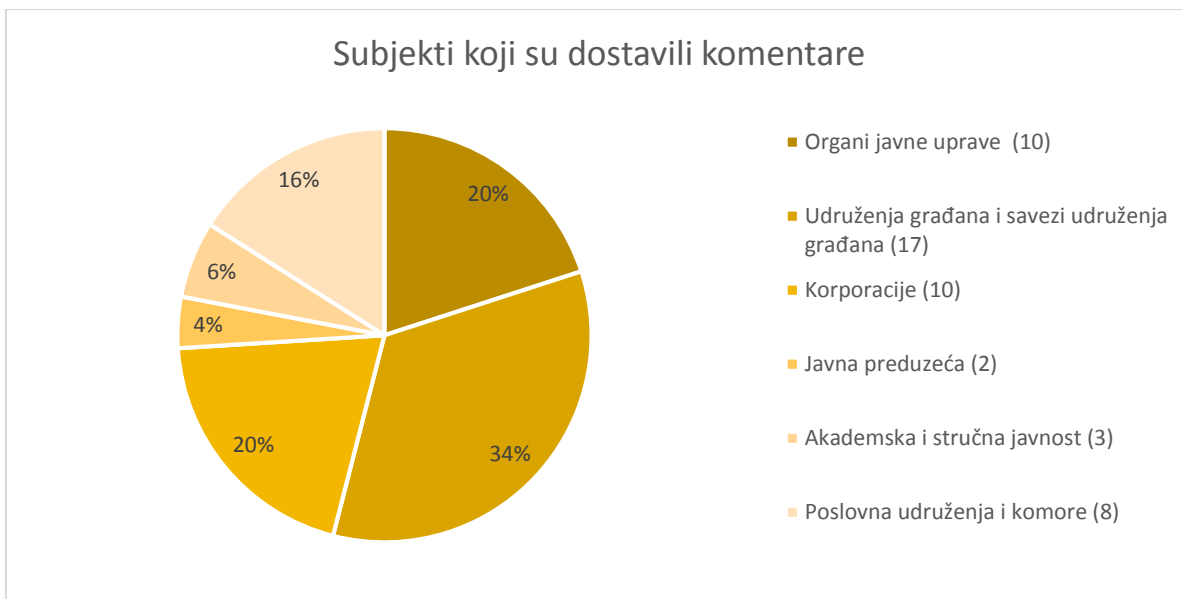
Grafikon 6



Grafikon 7

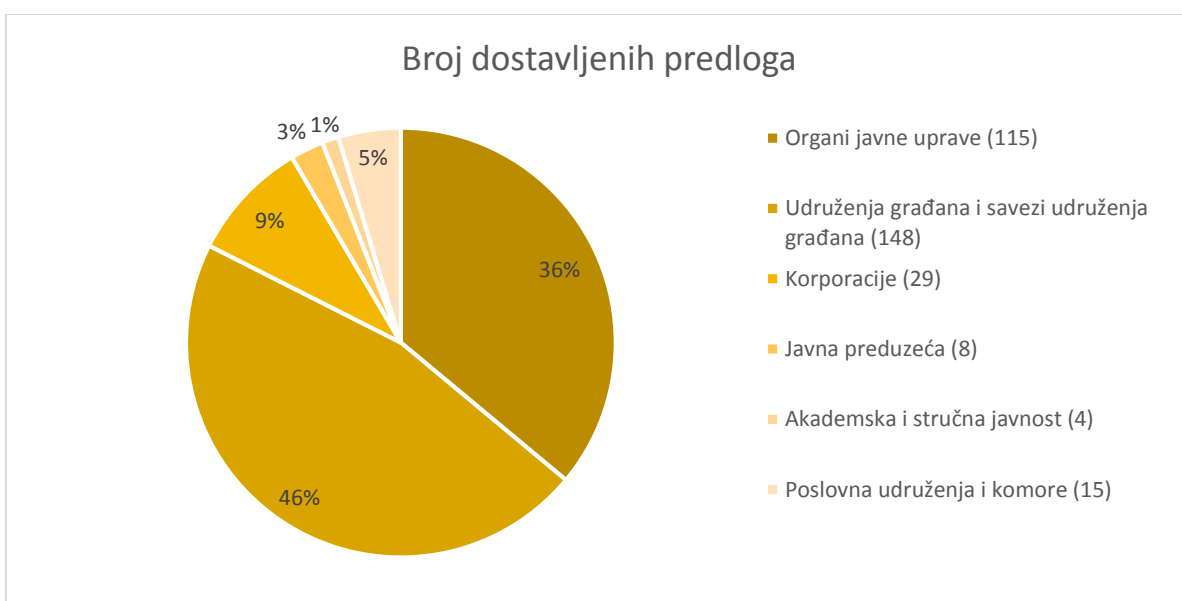
Iz ovog prikaza se uočava da je usvojeno najviše predloga na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom koje su uputili organi javne uprave, tačnije 40% ovih komentara, a najmanje predloga koje su uputili predstavnici poslovnih interesa, tačnije 17%. Kada je reč o ostvarivanju načela učešća javnosti u ovoj javnoj raspravi, usvojeno je 27% komentara koje su uputili predstavnici udruženja građana, što ukazuje na nešto viši uticaj predstavnika javnih interesa na tekst Nacrta zakona nego u prethodnim slučajevima. Ovaj kvantitativni prikaz ukazuje na nešto delotvornije učešće javnosti u javnoj raspravi nego u prethodno analiziranim slučajevima, a radi potpunog sagledavanja stvarnih dometa učešća javnosti potrebno je sprovesti i analizu kvaliteta komentara, što, kao što je već navedeno, prevazilazi obim ovog istraživanja.

Radi sticanja opštijeg uvida u delotvornost učešća javnosti u javnim raspravama o nacrtima zakona iz oblasti zaštite životne sredine, biće prikazani sumirani podaci iz sva tri dostupna izveštaja sa javnih rasprava. Sumiranjem podataka iz analiziranih izveštaja, uočava se da je komentare dostavilo ukupno 50 različitih subjekata, a najviše predstavnika poslovnih interesa, koje čine korporacije, javna preduzeća, poslovna udruženja i komore, tačnije njih 20. Zatim, komentare je dostavilo 17 udruženja građana i njihovih saveza, koji su u nekim slučajevima sastavljeni i iz desetak udruženja. Kada je reč o organi javne uprave, komentare je dostavilo njih 10, kao i 3 predstavnika akademske javnosti. Navedeni podaci su statistički prikazani na grafikonu 8:



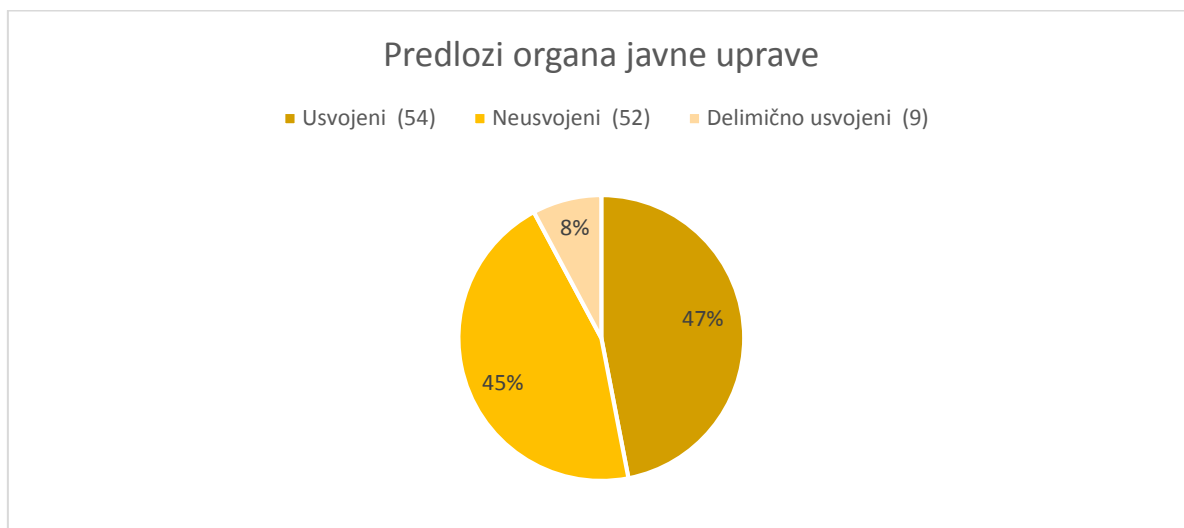
Grafikon 8

Uviđa se veoma visoka zainteresovanost predstavnika udruženja građana, a radi boljeg sagledavanja delotvornosti učešća, potrebno je sumirati i ukupan broj komentara koje su navedeni subjekti dostavili. Ukupan broj dostavljenih predloga je 319, od čega su najveći broj dostavila udruženja građana i njihovi savezi, 148 predloga. Zatim su 115 predloga su dostavili organi javne uprave, 52 predloga svi predstavnici poslovnih interesa zajedno i četiri predloga su dostavili predstavnici naučne javnosti. Budući da su udruženja građana dostavila najveći broj predloga, očigledna je zainteresovanost predstavnika javnog interesa za učešće u donošenju zakona koji su od značaja za životnu sredinu. Statistički prikaz navedenih podataka dat je u grafikonu 9, a broj dostavljenih komentara je naveden u zagradama.

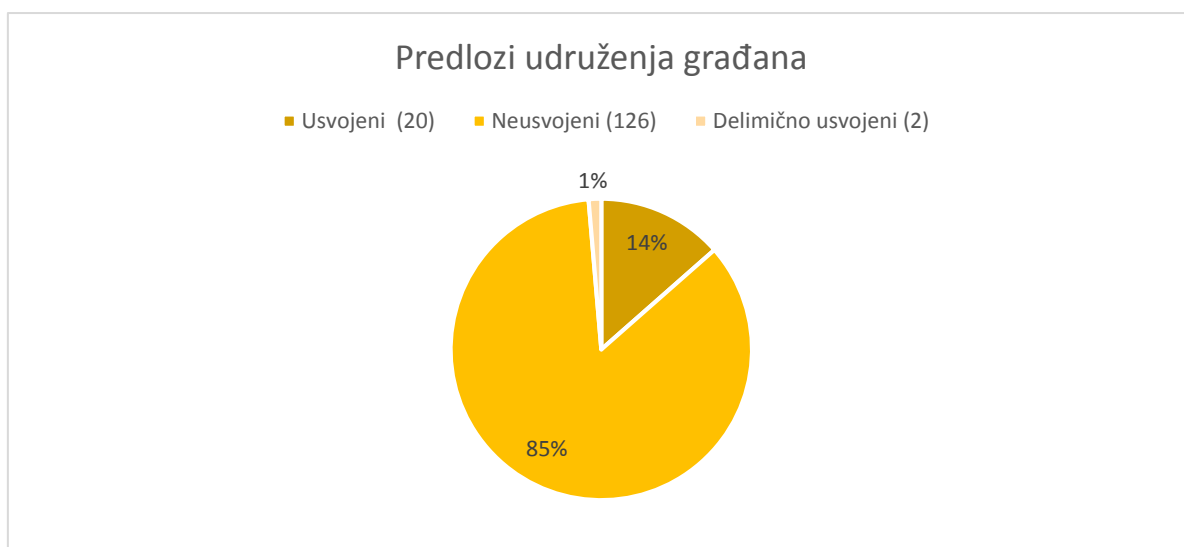


Grafikon 9

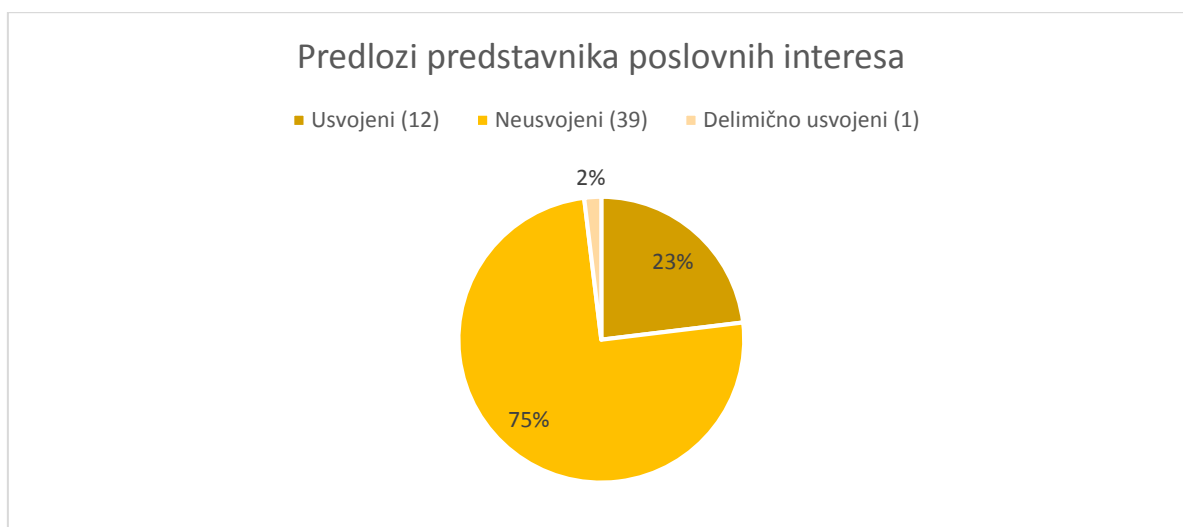
Radi boljeg uvida koliko su komentari navedenih subjekata imali uticaja na tekst nacrtu zakona, odnosno u kojoj meri su uzeti u obzir na javnoj raspravi, u grafikonima 10, 11 i 12 je statistički prikazano u kojoj meri su usvojeni, odnosno nisu usvojeni, predlozi organa javne uprave, udruženja građana kao predstavnika javnog interesa i onih koji predstavljaju poslovne interese. U zagradama je naveden broj komentara koji su usvojeni, nisu usvojeni ili su delimično usvojeni.



Grafikon 10



Grafikon 11



Grafikon 12

Najveći broj usvojenih predloga su dostavili organi javne uprave, tačnije 47% predloga koje su uputili organi javne uprave je usvojeno, zatim je usvojeno 23% predloga koje su u uputili predstavnici poslovnih interesa i 14% predloga koje su uputila udruženja građana. Dakle, predstavnici javnosti jesu dali najveći broj komentara, ali je najveći udeo njihovih komentara i odbijen. Da bi svi aspekti delotvornosti učešća javnosti bili utvrđeni, potrebno bi bilo osim kvantitativnog uključiti i druge istraživačke metode, a pre svega analizirati kvalitet predloga koje su subjekti dostavili, kao i konkretna obrazloženja Ministarstva o neusvajanju navedenih predloga, što prevazilazi obim ovog istraživanja. Iako kvantitativna analiza često ne može u potpunosti objasniti neki fenomen, rezultati do kojih se došlo jasno ukazuju da je učešće javnosti na javnim raspravama o nacrtima zakona iz oblasti životne sredine znatno manje delotvorno od učešće drugih subjekata, dok su sa druge strane udruženja građana najzainteresovanija za učešće u javnim raspravama jer dostavljaju najveći broj predloga.

3.3.4 Zaključak – učešće javnosti u javnim raspravama o nacrtima u oblasti zaštite životne sredine

Javne rasprave predstavljaju oblik učešća javnosti u zakonodavnom postupku koji ima za cilj da unapredi nacrt zakona. Dosledno sprovođenje javnih rasprava podrazumeva široko i autentično učešće javnosti u postupku donošenja zakona i vodi ostvarivane ekološke pravde u procesnom smislu. Nadležni organi u svojoj praksi najčešće primenjuju ovaj oblik učešća javnosti, a u poređenju sa drugim oblicima učešća javnosti u zakonodavnom postupku ovaj oblik je uređen je na detaljniji način. Javne rasprave su regulisane na detaljniji način od 2013.

godine, izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, a pomenute su još 2005. godine kada je donet Zakon o državnoj upravi, doduše na vrlo uopšten način. Budući da su javne rasprave, poredeći ih sa drugim oblicima učešća javnosti u zakonodavnom postupku, najduže uređene domaćim propisima i uređene na najdetaljniji način, kao i da se najučestalije organizuju, nesporno je da u najvećoj meri doprinose tome da mišljenja i potrebe javnosti i javni interes budu uključeni u zakonodavstvo i da predstavljaju jedan od važnijih mehanizama za ostvarivanje ekološke pravde, a naročito njenog procesnog elementa.

Ključni propisi koji regulišu javne rasprave su Zakon o državnoj upravi, Poslovnik Vlade i Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa. Posebno je važno to što je zakonom i poslovníkom određeno da je organizovanje javnih rasprava u nekim slučajevima obavezno, tačnije ukoliko je reč o nacrtu zakona kojim se "bitno menja pravni režim u nekoj oblasti" ili ukoliko je reč o pitanju za koje posebno interesuje javnost. Zakone iz oblasti zaštite životne sredine bi bilo pravilno smatrati zakonima koji su od posebnog interesa za javnost.

Kao što je već navedeno, u skladu sa Šlosbergovim određivanjem procesne ekološke pravde za njeno ostvarivanje neophodno je obezbediti da javnost ima pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, da je propisano da javnosti ima pristup postupcima u kojima se odlučuje o pitanjima od značaja za životnu sredinu; da je potrebno obezbediti reprezentativnost javnosti i delotvornost učešća i, najzad, da je potrebno obezbediti pravnu zaštitu. Iz sprovedene analize se zaključuje da je javnosti garantovano učešće u ovoj fazi zakonodavnog postupka, kao i kada je reč o zakonima iz oblasti životne sredine. Međutim, navedeni propisi regulišu javne rasprave, samo u slučajevima kada je Vlada predlagač zakona, te u domaćem zakonodavstvu ostaje neregulisano pitanje javnih rasprava u slučaju da zakon predlaže neki drugi ovlašćeni predlagač, kao na primer birači, narodni poslanici, Narodna banka ili Zaštitnik građana. To pitanje ne bi moglo biti regulisano navedenim propisima, budući da oni regulišu rad državne uprave i Vlade, već nekim drugim pravnim aktima. Prilikom regulisanja tog pitanja posebno bi bilo važno uskladiti da ista pravila važe za sprovođenje javnih rasprava bez obzira na to ko je ovlašćeni predlagač, odnosno garantovati javnosti ista prava na učešće u zakonodavnom postupku bez obzira na to ko je ovlašćeni predlagač zakona.

Rokovi koji su predviđeni Poslovníkom su 20 dana za sprovođenje javne rasprava i rok od 15 dana od objavljivanja javnog poziva za dostavljanje predloga pisanim putem. U slučajevima koji su obuhvaćeni istraživanjem, utvrđeno je da se propisani rokovi poštuju u praksi, a u nekim slučajevima se određuju i duži rokovi od minimalnih propisanih. Imajući u vidu kompleksnost

tema koje zakoni iz oblasti životne sredine regulišu, rokovi koji su navedeni često ne daju dovoljno vremena predstavnicima javnosti da se detaljnije upoznaju sa tekstem i sastave svoje predloge, na šta ukazuju i izveštaji domaćih udruženja građana i međunarodnih organizacija, kao i povremena praksa resornog ministarstva da određuje duže rokove. Shodno tome, propisivanje dužih minimalnih rokova bi unapredilo učešće javnosti u ovom delu zakonodavnog postupka.

Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa sadrže važne smernice za delotvorno učešće javnosti. One posebno naglašavaju važnosti povratnih informacija prilikom sprovođenja javnih rasprava i obrazloženja načina na koji je postupljeno po primedbama i razloga za takvo postupanje. Navedena obaveza davanja povratnih informacija naročito doprinosi tome da predlozi javnosti imaju stvaran uticaj na propis koji se donosi. Takođe, ovim smernicama je prepoznat i značaj reprezentativnosti javnosti pošto se kao jedan od principa navodi uzajamno poverenje i stalni dijalog između organa državne uprave, građana i različitih društvenih grupa. Dodatno, ustanovljava se obaveza za omogućavanjem učešća osobama sa invaliditetom i obezbeđivanje ravnopravnosti u postupku, što takođe ukazuje na postojanje ideje o važnosti reprezentativnosti i uključivanja različitih društvenih grupa. Smernice utvrđuju i poseban značaj uključivanja javnosti kada su u pitanju zakoni iz oblasti životne sredine.

Analiza sprovođenja javnih rasprava u praksi ukazuje na nekoliko glavnih zaključaka o delotvornosti učešća javnosti u zakonodavnom postupku, iako je broj dostupnih podataka ograničen. Sprovedene studije i izveštaji domaćih udruženja građana i međunarodnih organizacija ukazuju na različite prepreke prilikom sprovođenja javnih rasprava. Najpre, uopšteno govoreći, udeo nacrtu zakona povodom kojih se organizuju javne rasprave od 2016. godine opada.

Analiza koja je sprovedena u ovom odeljku, a koja obuhvata izveštaje sa tri javne rasprave u vremenskom okviru istraživanja, ukazuje da su ove javne rasprave sprovedene u skladu sa propisanim rokovima i u skladu sa zahtevima iz člana 8 Arhuske konvencije i Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa koje se odnose na povratnu informaciju. Međutim, veoma je izvesno da je resorno ministarstvo organizovalo više javnih rasprava u vremenskom okviru sprovedene analize od tri za koje su dostupni izveštaji, te se ne može sa visokim stepenom pouzdanosti zaključiti da li su se javne rasprave sprovodile u skladu sa zahtevima međunarodnog prava.

Dalje, analiza dostupnih podataka ukazuje na visoku zainteresovanost udruženja građana da učestvuju u javnim raspravama, kao i na manju zainteresovanost opšte javnosti, odnosno građana da učestvuju u ovom postupku. Sumiranje podataka iz svih dostupnih izveštaja sa javnih rasprava u oblasti zaštite životne sredine ukazuje da su predstavnici poslovnih interesa, koje čine korporacije, javna preduzeća, poslovna udruženja i komore, u najvećem broju dostavljali predloge na nacrt zakona, tačnije da 40% od ukupnog broja subjekata koji su dostavili komentare čine predstavnici poslovnih interesa. Zatim slede udruženja građana i njihovi savezi, koji su takođe bili veoma zainteresovani za davanje predloga i čine 34% od ukupnog broja subjekata koji su slali predloge na nacrt zakona. Kada je reč o organima javne uprave, oni čine 20%, dok predstavnici akademske javnosti čine 6% od ukupnog broja subjekata koji su dostavili predloge. Kada se analizira broj dostavljenih predloga, uviđa se da su najveći broj predloga dostavili predstavnici udruženja građana, tačnije 46% od svih dostavljenih predloga su oni koje su dostavili udruženja, zatim 36% čine predlozi organa javne uprave, 17% predloga su dostavili predstavnici poslovnih interesa zajedno i 1% predloga su dostavili predstavnici naučne javnosti. Dakle, uviđa se visoka zainteresovanost udruženja građana za učešće u javnim raspravama, a naročito za dostavljanje konkretnih predloga na nacrt zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Sprovedena analiza imala je za cilj i da utvrdi u kojoj su meri dostavljeni predlozi usvojeni, odnosno u kojoj su meri predlozi javnosti zaista uticali na tekst nacrt zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Analiza je utvrdila da je usvojen najveći broj predloga koje su uputili organi javne uprave, tačnije usvojeno je 47% predloga koje su uputili organi javne uprave, zatim 23% predloga koje su uputili predstavnici poslovnih interesa i 14% predloga koje su uputila udruženja građana. Dakle, predstavnici javnosti su dostavili najveći broj predloga, ali je najmanji udeo njihovih predloga usvojen. Stoga, sprovedena analiza navodi na zaključak da se učešće udruženja građana u javnim raspravama iz oblasti zaštite životne sredine ne može smatrati delotvornim, budući da komentari udruženja nisu u većoj meri uticali na nacrt zakona iz oblasti životne sredine. Uviđa se i da je učešće drugih subjekata delotvornije, odnosno da su njihovi predlozi u većoj meri uticali na tekst nacrt zakona. Dakle, mehanizmi za ostvarivanje ekološke pravde, a naročito njenog procesnog elementa u ovoj fazi zakonodavnog postupka se ne sprovode na način koji je u potpunosti dosledan i delotvoran. Sprovedena kvantitativna analiza nedvosmisleno ukazuje na nedovoljnu delotvornost učešća, ali je za potpuno sagledavanje i objašnjavanje uzroka takvog rezultata potrebno primeniti i druge istraživačke tehnike i analizirati kvalitet primedbi koje su dostavila udruženja građana, kao i obrazloženja i

razloge za neusvajanje pristiglih predloga koje je nadležno ministarstvo navelo. Sprovedena kvantitativna analiza ukazuje na potrebu unapređenja učešća predstavnika javnosti u javnim raspravama, ali i otvara pitanja uzroka nedelotvornog učešća, kvaliteta komentara koje predstavnici javnosti dostavljaju i potrebe za osnaživanjem udruženja građana da doprinesu zakonodavnom postupku.

3.4 PRAVO JAVNOSTI DA BUDE KONSULTOVANA O PREDLOGU ZAKONA

Nakon što Vlada uputi predlog zakona Narodnoj skupštini, javnost i dalje ima mogućnost da učestvuje u zakonodavnom postupku. Uloga javnosti još uvek nije okončana, budući da postoji mogućnost organizovanja javnog slušanja, na kome predstavnici javnosti imaju priliku da još jednom iskažu svoje mišljenje, stavove ili predloge. Organizovanjem javnog slušanja omogućava se da javnost bude uključena u oblikovanje propisa, ono predstavlja "inovativni modalitet za unapređenje učešća građana i civilnog društva u radu parlamenta".⁵⁴⁴ Za razliku od javne rasprave, čije je organizovanje u određenim slučajevima obavezno, organizovanje javnog slušanja je u potpunosti fakultativnog karaktera.

Osim organizovanja javnih slušanja, Narodna skupština Republike Srbije preduzima i druge korake koji su usmereni ka otvaranju ka udruženjima građana i intenzivnijoj saradnji, naročito u oblasti zaštite životne sredine. Veoma važan oblik saradnje Narodne skupštine sa udruženjima građana je Zelena stolica, mehanizam ustanovljen 2013. godine, sa idejom da udruženja građana učestvuju na sednicama Odbora za zaštitu životne sredine.⁵⁴⁵ Zelenu stolicu čine predstavnici oko 50 udruženja koja se bave zaštitom životne sredine u Srbiji, a do tri predstavnika ovog mehanizma mogu prisustvovati svakoj sednici Odbora. Odbori u okviru delokruga svog posla razmatraju predloge zakona i drugih akata,⁵⁴⁶ pa na ovaj način predstavnici javnosti imaju priliku da daju komentare i predloge za unapređenje ovih akata. Rad Zelene stolice je u skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine, koji propisuje da se "posmatračima domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana obezbeđuju posebna mesta radi praćenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela".⁵⁴⁷ Dodatno, i naročito važno, je to što deo Poslovníka, koji reguliše radna tela, propisuje da Odbor za zaštitu životne sredine "može da omogući prisustvo, odnosno učešće predstavnika građana i udruženja građana na sednici Odbora u raspravi o određenim pitanjima iz oblasti zaštite životne

⁵⁴⁴ Vukadinović, S., 2015, Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou, *Pravni zapisi*, god VI, br 1, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 27.

⁵⁴⁵ Zelena stolica, <https://zelenidijalog.rs/zs/o-nama/> (01.09.2021).

⁵⁴⁶ Poslovník Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/2012 - prečišćen tekst, čl. 44.

⁵⁴⁷ Čl. 259 st. 1 Poslovníka Narodne skupštine

sredine."⁵⁴⁸ Činjenica da odredbe Poslovnika koje regulišu rad ostalih odbora ne utvrđuju mehanizme za učešće javnosti u njihovom radu, niti pominju učešće javnosti u kontekstu rada odbora, ukazuje da je učešće javnosti u oblasti životne sredine Poslovníkom prepoznato kao posebno važno. Učešće javnosti u radu Odbora je propisano kao mogućnost donošenjem Poslovnika Narodne skupštine 2010. godine i u skladu je sa delom preambule Arhuske konvencije kojim se zakonodavna tela "pozivaju na primenu principa Konvencije". Takođe, o nameri većeg uključivanja javnosti u rad Narodne skupštine ukazuje poziv zainteresovanim udruženjima, na internet stranici Narodne skupštine, da obaveste Narodnu skupštinu o oblasti u kojoj deluju i o željenom načinu saradnje, kao i da popune formular radi formiranja baze udruženja građana. U pozivu je navedeno da je "Narodna skupština Republike Srbije svesna značaja uloge koju organizacije civilnog društva imaju u ostvarivanju participativne demokratije, kao i potrebe konsultacija u cilju kvalitetnijeg planiranja, pripreme, usvajanja i implementacije javnih politika."⁵⁴⁹

Deo istraživanja koji sledi, odnosi se na javna slušanja, s obzirom da ona predstavljaju osnovni mehanizam učešća javnosti od trenutka kada se predlog zakona nalazi u skupštinskoj proceduri i koji je dostupan svim predstavnicima javnosti. Na početku, analizirani su propisi koji u Srbiji uređuju javna slušanja i druga pitanja od značaja za učešće javnosti u zakonodavnom postupku, a zatim su analizirana javna slušanja u oblasti zaštite životne sredine u praksi Narodne skupštine. Kako bi javna slušanja u praksi, tj. mogućnosti koje javnost ima da utiče na predlog zakona, bila bolje sagledana, u ovom odeljku su analizirani sprovedeni zakonodavni postupci u kojima su doneti zakoni od značaja za životnu sredinu. Preciznije, analiziran je broj sprovedenih zakonodavnih postupaka koji su od značaja za životnu sredinu, teme usvojenih zakona i broj hitnih postupaka koji su vođeni, budući da je donošenje zakona u hitnom postupku u skupštinskoj praksi u Srbiji učestalo, a da takva vrsta postupka ograničava učešće javnosti.

3.4.1 Pravni okvir koji uređuje pravo javnosti da bude konsultovana o predlogu zakona

Postupak usvajanja predloga zakona regulisan je Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije.⁵⁵⁰ U ovom odeljku, analizirane su njegove odredbe značajne za učešće javnosti u zakonodavnom postupku. Poslovník predviđa javna slušanja kao mehanizam učešća javnosti, pa će odredbe koje ih uređuju biti detaljno analizirane. Takođe, analizirane su i odredbe

⁵⁴⁸ Čl. 53 st. 2 Poslovnika Narodne skupštine.

⁵⁴⁹ Saradnja sa civilnim društvom, Narodna skupština Republike Srbije, <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/saradnja-sa-civilnim-društvo.1208.html> (01.09.2021).

⁵⁵⁰ Poslovník Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/2012 - prečišćen tekst.

poslovnika koje uređuju donošenje zakona u hitnom postupku, s obzirom na činjenicu da se u domaćoj skupštinskoj praksi zakoni učestalo donose u hitnom postupku, u kojem je onemogućeno organizovanje javnih slušanja zbog skraćenih rokova.

Zakon o Narodnoj skupštini Republike Srbije utvrđuje da skupštinski odbori, kao stalna radna tela, mogu organizovati javno slušanje.⁵⁵¹ Javna slušanja su prvi put regulisana važećim Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije koji je donet 2010. godine.⁵⁵² Međutim, prvo javno slušanje je organizovano 2008. godine, što znači da su javna slušanja organizovana i pre donošenja Poslovnika. Dakle, nastala su prvo u skupštinskoj praksi i predstavljaju relativno novu pojavu u parlamentarnom životu Srbije.

Poslovnik Narodne skupštine prvo određuje razloge zbog kojih se javna slušanja mogu organizovati, uzimajući kao polazni kriterijum sadržaj osnovnih nadležnosti Narodne skupštine. Shodno tome, javna slušanja se mogu organizovati u vezi sa normativnom funkcijom Narodne skupštine i u vezi sa njenom kontrolom funkcijom.⁵⁵³ Poslovnik utvrđuje da skupštinski odbori mogu organizovati javna slušanja radi pribavljanja:⁵⁵⁴

- i. informacija o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri
- ii. stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri
- iii. razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta
- iv. razjašnjenja pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora i
- v. radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine

Naime, kada govorimo o javnim slušanjima koja se organizuju u vezi sa normativnom funkcijom Narodne skupštine uviđamo različite oblike javnih slušanja. Javna slušanja se mogu razlikovati i po cilju njihovog organizovanja i u tom slučaju uviđamo tri oblika.⁵⁵⁵ Prvi oblik javnog slušanja organizuje se radi pribavljanja informacija značajnih za formulisanje rešenja koja se tiču predloga zakona. Drugi oblik javnog slušanja, organizuje se radi prikupljanja stručnih mišljenja koja su značajna za predlog zakona. Treći oblik javnih slušanja, organizuje se ukoliko postoji potreba za razjašnjavanjem nekog pitanja od značaja za pripremu predloga

⁵⁵¹ čl. 27 Zakona.

⁵⁵² Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 52/10, 13/11.

⁵⁵³ Pajvančić, M., 2012, Javno slušanje – oblik rada Narodne skupštine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2012, str. 12.

⁵⁵⁴ Čl. 83 Poslovnika.

⁵⁵⁵ Pajvančić, M., 2012, str. 13.

zakona. Navedeni oblici javnog slušanja se razlikuju po cilju zbog kojih se javno slušanje organizuje, a po svojoj prirodi su istog informativnog karaktera.⁵⁵⁶

Svrha organizovanja javnog slušanja u vezi sa aktima u proceduri je da se na sveobuhvatan način i iz različitih aspekata sagledaju rešenja iz predloga akta o kome će Narodna skupština odlučivati. Javna slušanja doprinose unapređivanju predloga i razjašnjavanju nedoumica, dakle, ona doprinose unapređenju zakonodavne funkcije skupštine i kvaliteta propisa koje ona usvaja.⁵⁵⁷

Javna slušanja se mogu razlikovati po statusu koji pravni akt zbog koga se organizuju ima u pravnom sistemu. Tako, ona mogu biti organizovana ne samo zbog pravnog akta koji se nalazi u proceduri usvajanja, već i zbog važećeg akta. Ukoliko se javno slušanje organizuje radi propisa koji je Narodna skupština već usvojila, onda je svrha javnog slušanja razjašnjenje pitanja koja su od značaja za njegovu primenu ili tumačenje. U ovom slučaju, javno slušanje doprinosi kontrolnoj funkciji Narodne skupštine, ali ukoliko bi održavanje javnog slušanja poslužilo kao podsticaj za donošenje ili izmenu nekog propisa, onda bi svakako ovakvo javno slušanje uticalo i na unapređenje normativne funkcije Narodne skupštine.⁵⁵⁸

Osim što određuje u kojim situacijama se može organizovati javno slušanje, ovaj poslovnik uređuje i pravila postupka za njegovo organizovanje. Predlog za organizovanje javnog slušanja može podneti svaki član skupštinskog odbora, a propisani su i elementi koje taj predlog mora sadržati. Naime, potrebno je da predlog bude u pisanoj formi, da je navedena tema javne rasprave koja se predlaže i da je dostavljen spisak lica koja bi bila pozvana da učestvuju u javnom slušanju.⁵⁵⁹ Odluku o sprovođenju javnog slušanja donosi odbor kojem je predlog podnet. Nakon toga, predsednik odbora o tome obaveštava predsednika Narodne skupštine i upućuje poziv za javno slušanje svim poslanicima, kao i svima onima čije prisustvo može biti od značaja za temu.⁵⁶⁰

Po završetku javnog slušanja, predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i svim učesnicima javnog slušanja. Ova informacija sadrži spisak učesnika, pregled izlaganja i iznetih stavova i predloga. Na ovu

⁵⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ *Ibid.*, str. 14

⁵⁵⁹ Čl. 84 st. 1 i 2 Poslovnika.

⁵⁶⁰ Čl. 84 st. 4-6 Poslovnika.

informaciju svi učesnici javnog slušanja i članovi odbora mogu podneti pisanu primedbu predsedniku odbora, koje zatim moraju biti prosleđene svima kojima je informacija poslata.⁵⁶¹

Navedene materijalne i procesne norme koje uređuju javna slušanja u Srbiji ukazuju da je karakter javnih slušanja pretežno informativnog ili konsultativnog karaktera. Javna slušanja daju mogućnost građanima i njihovim udruženjima da doprinesu kvalitetu zakona o kojima se raspravlja, kao i da iznetim mišljenjima i argumentima posredno utiču na stavove poslanika. Da bi učešće javnosti bilo delotvorno, nije dovoljno samo organizovanje javnih slušanja, već je potrebno da se skupštinski odbor pozabavi informacijama i mišljenjima koja su izneta na javnom slušanju. Međutim, način na koji bi stavovi izneti na javnom slušanju bili uključeni prilikom oblikovanja predloga zakona, nije ustanovljen Poslovnikom Narodne skupštine.

Dokument koji je takođe značajan za ovu temu je Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici,⁵⁶² koju je donela Narodna skupština, sa ciljem unapređenja zakonodavnog procesa i usaglašavanja prakse. Rezolucija utvrđuje načela zakonodavnog postupka i poziva sve učesnike u zakonodavnom postupku da ih poštuju. Kao jedno od načela navodi načelo javnosti koje "podrazumeva javno predstavljanje polaznih osnova zakonskog uređivanja date oblasti, naročito ciljnim grupama na koje se odnosi, te najavu, pripremu i usvajanje propisa u redovnom zakonodavnom postupku koji omogućava kvalitetno učešće javnosti na koju se ti propisi primenjuju". U Rezoluciji je navedeno i da je u cilju povećanja kvaliteta zakonodavnog postupka i teksta propisa neophodno, između ostalog, urediti i razraditi pitanja koja se odnose na konsultacije i javnu raspravu relevantnih učesnika, kao i da je u vezi sa tim potrebno "detaljnije urediti i dosledno poštovati pravila o učešću javnosti i zainteresovanih strana tokom celokupnog zakonodavnog procesa".

Kada je reč o učešću javnosti u donošenju zakona, važnu temu predstavlja donošenje zakona u hitnom postupku. Poslovnik Narodne skupštine propisuje da se zakoni i drugi akti mogu doneti u redovnom i u hitnom postupku.⁵⁶³ U slučaju donošenja zakona u hitnom postupku, pravo na učešće javnosti je značajno ograničeno, pre svega jer usled kraćih rokova organizovanje javnih slušanja nije moguće. Poslovnik Narodne skupštine utvrđuje razloge zbog kojih se može doneti zakon u hitnom postupku: "zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i

⁵⁶¹ Čl. 83 st. 8 Poslovnika.

⁵⁶² Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2013.

⁵⁶³ Čl. 94 Poslovnika.

radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije."⁵⁶⁴ Poslovnik utvrđuje i obavezu predlagača da obrazloži razloge hitnosti, ukoliko predlaže donošenje zakona u hitnom postupku.⁵⁶⁵ Dodatno, Jedinствена методолошка pravila za izradu propisa regulišu obavezu predlagača da uz predlog propisa dostavi obrazloženje i bliže uređuju pravila izrade obrazloženja.⁵⁶⁶ Propisan je i sadržaj obrazloženja koje bi, između ostalog, trebalo da sadrži i razloge za donošenje zakona po hitnom postupku.⁵⁶⁷

Razlike između redovnog i hitnog postupka se pre svega odnose na rokove, koji su u hitnom postupku znatno kraći. Tako se predlog zakona za čije se donošenje predlaže hitan postupak može naći na dnevnom redu sednice Narodne skupštine ukoliko je podnet najkasnije 24 časa pre početka sednice, dok je redovnom postupku taj rok 15 dana.⁵⁶⁸ Rok za podnošenje amandmana u redovnom postupku je tri dana pre sednice, za koju je predloženo razmatranje tog predloga zakona, dok u hitnom postupku amandman može da se podnese do početka načelnog pretresa predloga zakona.⁵⁶⁹ S obzirom na to da su rokovi u hitnom postupku znatno kraći, donošenje zakona na ovaj način može ograničiti uključivanje zainteresovanih strana, zbog čega je za ovo istraživanje važno utvrditi broj zakona koji su doneti u hitnom postupku u oblasti zaštite životne sredine.

Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici utvrđuje da je potrebno "obezbediti da se usvajanje predloga zakona po hitnom postupku ograniči samo na izuzetno definisane slučajeve, u skladu sa odgovarajućim propisom". Takođe, na činjenicu da usvajanje zakona u hitnom postupku ograničava uključivanje zainteresovanih strana u zakonodavni postupak već godinama ukazuju izveštaji međunarodnih organizacija. Tako, izveštaji Evropske komisije za Srbiju za 2015, 2016, 2018, 2019. i 2020. godinu kontinuirano ukazuju na to da je u domaćoj parlamentarnoj praksi prisutno učestalo donošenje zakona po hitnom postupku, "da takva praksa ograničava delotvorno uključivanje civilnog društva u proces izrade zakonodavstva"⁵⁷⁰, da "ograničava demokratsku debatu"⁵⁷¹ i da je zbog toga ovaj način donošenja zakona potrebno ograničiti. Izveštaji za Srbiju Grupe država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije – GREKO iz 2015, 2019. i 2020. godine ukazuju na potrebu za daljim unapređenjem zakonodavnog

⁵⁶⁴ Čl. 167 st. 1 Poslovnika.

⁵⁶⁵ Čl. 151. i 162. st. 2 Poslovnika.

⁵⁶⁶ Jedinствена методолошка pravila za izradu propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 21/2010), čl. 58

⁵⁶⁷ Jedinствена методолошка pravila za izradu propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 21/2010), čl. 59

⁵⁶⁸ Čl. 154 i 168 čl. i 186 st. 1 Poslovnika.

⁵⁶⁹ Čl. 161 Poslovnika.

⁵⁷⁰ Izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu za Republiku Srbiju, op. cit.

⁵⁷¹ Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu za Republiku Srbiju, SWD(2016) 361, Brisel 9.11.2016. godine, str. 7.

postupka, sa jedne strane, obezbeđivanjem da predlozi zakona i amandmani na predloge budu blagovremeno objavljeni i korišćenjem hitnog postupka za donošenje zakona kao izuzetak, a ne kao pravilo. Sa druge strane, GREKO preporuke ukazuju na to da je potrebno razvijati propise o javnim raspravama i javnim slušanjima i obezbediti njihovu doslednu primenu u praksi.⁵⁷² Navedeno je da rokovi koji važe u hitnom postupku onemogućavaju blagovremeno informisanje javnosti i javnu debatu, kao i da je značajan deo zakona koji su doneti u hitnom postupku u vezi sa pristupom EU.⁵⁷³ U Izveštajima iz 2019. i 2020. godine navodi se da je uočen napredak u primeni preporuka koje je dao GREKO, pošto je primetno da udeo zakona koji su doneti u hitnom postupku opada.⁵⁷⁴

3.4.2 Pravo javnosti da bude konsultovana o predlogu zakona u oblasti životne sredine u praksi Narodne skupštine Republike Srbije

U ovom odeljku, analizirani su sprovedeni zakonodavni postupci od značaja za životnu sredinu u Srbiji i pravo javnosti da bude konsultovana o predlozima tih zakona. Analiza se sastoji iz tri dela. Najpre su analizirana javna slušanja koja je organizovala Narodna skupština, s obzirom da ona predstavljaju osnovni mehanizam učešća javnosti u ovoj fazi zakonodavnog postupka. Drugi deo analize posvećen je zakonodavnim postupcima u kojima su doneti zakoni od značaja za životnu sredinu, tj. njihovim brojem i oblastima koje regulišu. Najzad, u trećem delu analizirano je u kojoj meri se zakoni u ovoj oblasti donose u hitnom postupku, s obzirom da ovakvi postupci ograničavaju učešće javnosti.

3.4.2.1 Javna slušanja u praksi Narodne skupštine Republike Srbije

U ovom odeljku analizirana su javna slušanja u praksi Narodne skupštine Republike Srbije koja su organizovana na teme od značaja za životnu sredinu. Cilj analize je da se utvrdi koliki uticaj javna slušanja imaju na donošenje zakona iz oblasti zaštite životne sredine, odnosno u kojoj meri je javnost korišćenjem ovog mehanizma mogla da utiče na donošenje zakona u ovoj oblasti. Vremenski okvir istraživanja obuhvata period od 5. avgusta 2010. godine, odnosno od kada je Poslovnik o radu Narodne Skupštine stupio na snagu i kada su javna slušanja prvi put u Srbiji regulisana, pa do 1. marta 2021. godine. Korišćeni su podaci o svim javnim slušanjima

⁵⁷² Council of Europe - GRECO Secretariat, 2015, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Serbia*, Fourth evaluation round, p. 13.

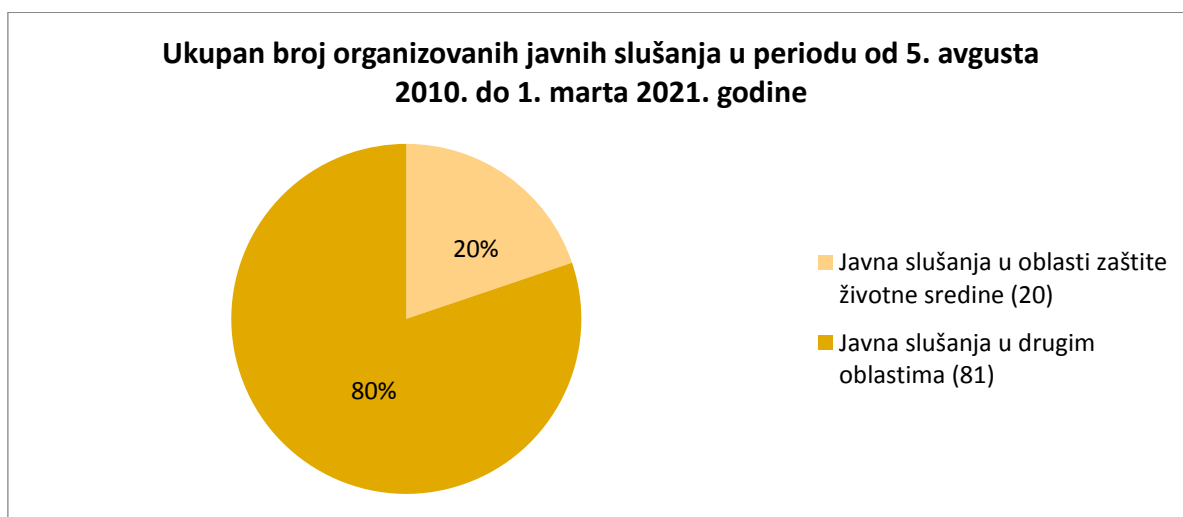
⁵⁷³ Council of Europe - GRECO Secretariat, 2020, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Serbia*, Fourth evaluation round, p. 4.

⁵⁷⁴ Council of Europe - GRECO Secretariat, 2019, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Serbia*, Fourth evaluation round, p. 21.

koja su u navedenom periodu organizovana, a ti podaci su dostupni na internet stranici Narodne skupštine.⁵⁷⁵

U analizi je prvo korišćen kvantitativni metod istraživanja. Naime, prvo su analizirane teme svih održanih javnih slušanja, kako bi se ustanovio broj organizovanih javnih slušanja koja su od značaja za životnu sredinu. Zatim su analizirani i upoređeni dobijeni kvantitativni podaci o ukupnom broju održanih javnih slušanja i o broju održanih javnih slušanja u oblasti zaštite životne sredine. Nakon toga, izvršen je uvid u teme javnih slušanja, objavljene informacije o javnim slušanjima i zapisnike. Urađena je, dakle, analiza sadržaja održanih javnih slušanja koja su od značaja za životnu sredinu, kako bi se utvrdili razlozi zbog kojih su ona organizovana. Odnosno, kako bi se utvrdilo da li se radi o javnim slušanjima koja imaju za cilj učešće javnosti u postupku donošenja zakona ili su organizovana radi prikupljanja informacija i razjašnjenja drugih pitanja koja su od značaja za rad skupštinskog odbora. Na kraju, dat je hronološki prikaz održanih javnih slušanja iz oblasti zaštite životne sredine, kako bi se utvrdilo kakve su tendencije učešća javnosti korišćenjem ovog mehanizma.

Kada govorimo o javnim slušanjima u domaćoj parlamentarnoj praksi, raspoloživi podaci ukazuju na to da se javna slušanja ne organizuju naročito često. U vremenskom okviru sprovođenja ovog istraživanja, dakle za nešto više od 10 godina, organizovano je ukupno 101 javno slušanje.⁵⁷⁶ Od svih organizovanih javnih slušanja, njih 20 je za temu imalo pitanje koje je od značaja za zaštitu životne sredine, što je prikazano na grafikonu 13:



Grafikon 13

⁵⁷⁵ Informacije o svim organizovanim javnim slušanjima su dostupne na internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3012.html> (2.6.2021).

⁵⁷⁶ *Ibid.*

Dakle, gotovo 20% od ukupnog broja organizovanih javnih slušanja bila su na temu koja je od značaja za zaštitu životne sredine. Imajući u vidu da Narodna skupština od 2012. godine ima ukupno 19 odbora⁵⁷⁷ koji, u skladu sa Zakonom o Narodnoj skupštini,⁵⁷⁸ predstavljaju stalna radna tela, odnosno da je zaštita životne sredine samo jedna od 19 tematskih oblasti, zaključuje se da udeo javnih slušanja o temama koje su od značaja za zaštitu životne sredine izuzetno visok. Odbor za zaštitu životne sredine je organizovao 17 javnih slušanja od navedenih 20. Preostala tri javna slušanja, na temu koja je od značaja za životnu sredinu, organizovali su drugi odbori, odnosno Odbor za industriju i Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku.

Analizom tema javnih slušanja (koje su prikazane u Tabeli 8 i Tabeli 9), analizom sadržaja javnih slušanja, kao i analizom informacija sa javnih slušanja i sadržaja zapisnika, koji su dostupni na internet stranici Narodne skupštine,⁵⁷⁹ uočava se da su javna slušanja u oblasti zaštite životne sredine organizovana uglavnom radi prikupljanja informacija o pitanjima koja su od značaja za ovu oblast. Izuzetno mali broj javnih slušanja organizovan radi prikupljanja informacija ili mišljenja o predlogu zakona koji je u skupštinskoj proceduri.

Teme javnih slušanja koja je organizovao Odbor za zaštitu životne sredine prikazane su hronološki u Tabeli 8:

Redni broj	Tema javnog slušanja	Datum održavanja
1.	Uticaj genetički modifikovanih organizama (transgena) na životnu sredinu i zdravlje	13.11.2012
2.	Uticaj genetički modifikovanih organizama (transgena) na životnu sredinu i zdravlje	06.02.2013
3.	Oblast zaštite životne sredine kao međuresorna nadležnost, procedure kontrole primene propisa i nadzor nad procesom izrečenih prekršajnih kazni	30.09.2013
4.	Natura 2000 u Srbiji 2013	02.12.2013
5.	Metodologija procene stanja životne sredine i otklanjanja privremene i trajne štete u životnoj sredini prouzrokovane poplavama u Republici Srbiji	05.06.2014
6.	Upravljanje komunalnim otpadom u Republici Srbiji	07.11.2014
7.	Upravljanje industrijskim otpadom i tretman opasnog otpada u Republici Srbiji	01.12.2014
8.	Podizanje vetrozaštitnih pojaseva i zaštita od erozije	24.02.2015
9.	Klimatske promene kao realnost u Srbiji i EU – izazovi, odgovornosti, mogućnosti	20.04.2015

⁵⁷⁷ Poslovnik Narodne skupštine, op. cit., čl. 46.

⁵⁷⁸ Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010, čl. 27.

⁵⁷⁹ Informacije sa organizovanih javnih slušanja su dostupne na linku <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3012.html> (31.01.2021).

10.	Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prirode	17.11.2015
11.	Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom	19.11.2015 i 26.11.2015
12.	Sistematska rešenja u životnoj sredini – Srbija 2017-2027 - definisanje problema	01.11.2016
13.	Sistematska rešenja u životnoj sredini – Srbija 2017-2027 - definisanje problema	14.11.2016
14.	Sistemska rešenja u životnoj sredini - Srbija 2017 - 2027, definisanje problema u oblasti upravljanja vodama	30.11.2016
15.	Predlog Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti	19.11.2018
16.	Stanje voda u Srbiji	19.09.2019
17.	Kvalitet vazduha u Srbiji	10.02.2020

Tabela 8

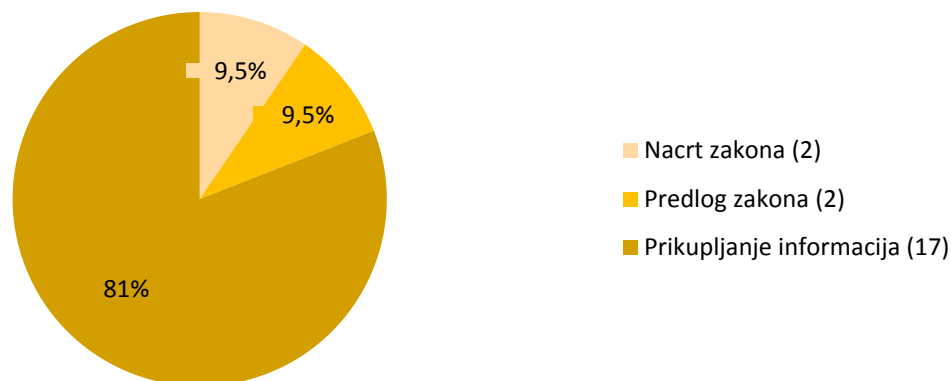
Teme javnih slušanja koja su organizovali drugi odbori prikazane su hronološki u Tabeli 9:

Redni broj	Tema javnog slušanja	Odbor Narodne Skupštine	Datum održavanja javnog slušanja
1.	Predlog zakona o energetici	Odbor za industriju	20.07.2011
2.	Energetska efikasnost kao mogućnost razvoja Srbije	Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku	09.10.2013
3.	Mogućnosti za efikasnije korišćenje biomase u energetske svrhe u Republici Srbiji	Odbor za privredu, regionalni razvoj, trgovinu, turizam i energetiku	24.03.2015

Tabela 9

Javna slušanja su dva puta organizovana radi predloga zakona koji je u skupštinskoj proceduri. Odbor za zaštitu životne sredine je organizovao javno slušanje zbog Predloga Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti i Odbor za industriju o Predlogu zakona o energetici. Tri nacrt zakona bili su razlog za organizovanje dva javna slušanja. Tako je jedno javno slušanje organizovano zbog Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prirode, a drugo javno slušanje zbog dva nacrt zakona, to su Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom. Ostala javna slušanja organizovana su radi konsultovanja različitih strana o aktuelnim pitanjima za koja postoji veliko interesovanje javnosti i medija, kao što su na primer kvalitet vazduha, kvalitet voda, GMO ili klimatske promene (grafikon 14).

Razlozi za organizovanje javnih slušanja koja su od značaja za životnu sredinu u periodu od 10. avgusta 2010. godine do 1. marta 2021. godine



Grafikon 14

Navedeni podaci jasno ukazuju da odbori Narodne skupštine izuzetno retko organizuju zakonodavna javna slušanja u oblasti životne sredine. Javna slušanja koja su organizovana o predlozima i nacrtima zakona jesu malobrojna, međutim ona su posvećena ili sistemskim zakonima ili zakonima od izuzetne važnosti. Sprovedena istraživanja o javnim slušanjima ukazuju da se zakonodavna javna slušanja kada predlog zakona dođe u skupštinsku proceduru takođe retko organizuju i kada su u pitanju druge oblasti.⁵⁸⁰ Kao razlog navodi se to što se veliki broj zakona donosi u hitnom postupku i da odbori često nemaju dovoljno vremena da organizuju javno slušanje o predlogu zakona.⁵⁸¹ Takođe, zbog učestalih hitnih postupaka odbori češće organizuju javna slušanja kada je u toku postupak izrade nacrt zakona, kako bi se "na taj način narodni poslanici upoznali sa nacrtom zakona pre nego što zakon uđe u skupštinsku proceduru",⁵⁸² što omogućava poslanicima da ranije saznaju mišljenje, stavove i potrebe javnosti i uključe ih prilikom pripreme amandmana.

Kada se analizira broj javnih slušanja koja za temu imaju pitanje koje je od značaja za životnu sredinu po godinama, uviđa se da je 2015. godine organizovan najveći broj javnih slušanja, a da zatim broj javnih slušanja značajno opada, što je prikazano na grafikonu 15:

⁵⁸⁰ CRTA, 2016, *Ka boljim zakonima - Unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije*, str. 21, dostupno na: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2016/06/Ka-boljim-zakonima-2016.pdf> (03.05.2021).

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² *Ibid.*



Grafikon 15

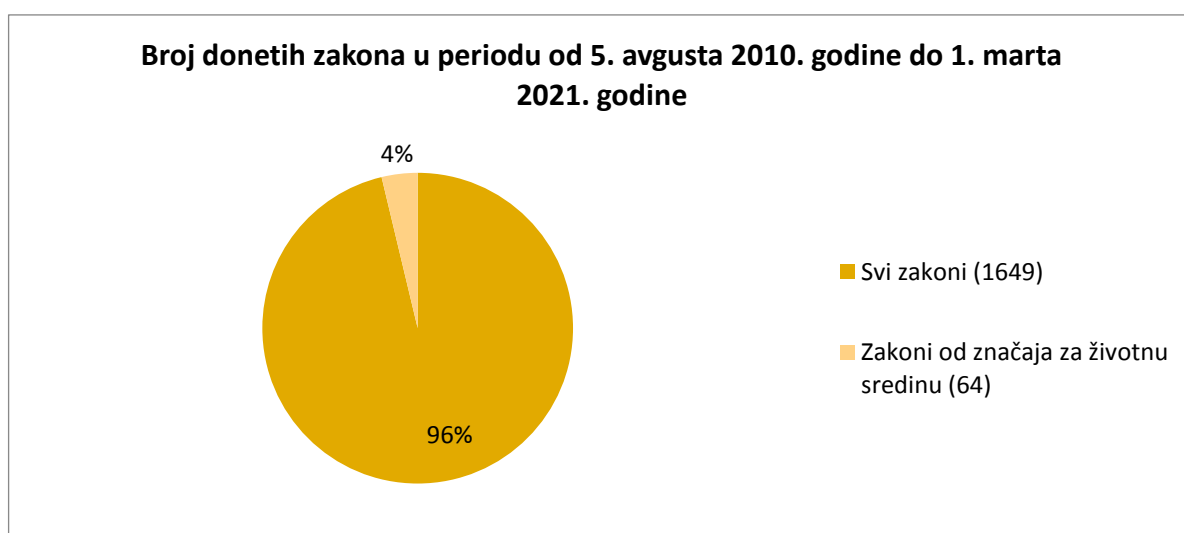
3.4.2.2 Kvantitativna analiza donetih zakona iz oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji

U ovom odeljku, analizirani su zakoni koje je donela Narodna skupština, a koji su od značaja za životnu sredinu. Analiza se prevashodno odnosi na broj donetih zakona, vrstu zakona i dinamiku njihovog donošenja. Ovaj deo istraživanja je urađen sa ciljem sticanja boljeg uvida u zakonodavnu aktivnost Narodne skupštine i boljeg razumevanja sprovedenih zakonodavnih postupaka koji su od značaja za životnu sredinu. Utvrđivanje broja i vrste donetih zakona od značaja za životnu sredinu i dinamike njihovog donošenja važno je i radi boljeg tumačenja i razumevanja broja održanih javnih slušanja. Vremenski okvir ove analize takođe obuhvata period od 5. avgusta 2010. godine, odnosno od kada je Poslovnik o radu Narodne skupštine stupio na snagu i kada su javna slušanja prvi put u Srbiji regulisana, pa do 1. marta 2021. godine. Dakle, ovom analizom obuhvaćeni su zakoni koji su usvojeni od osmog do 12. saziva Narodne skupštine Republike Srbije. Kada je reč o načinu prikupljanja podataka, korišćeni su podaci o

donetim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine u navedenom periodu koji su dostupni na internet stranici Narodne skupštine.⁵⁸³

U analizi je korišćena kvantitativna metoda istraživanja. Prvo su analizirani naslovi i teme svih zakona donetih u vremenskom okviru analize, kako bi se utvrdio spisak zakona koji su od značaja za životnu sredinu i ustanovio njihov broj. Zatim su analizirani i upoređeni dobijeni kvantitativni podaci o ukupnom broju donetih zakona i zakona koji su od značaja za životnu sredinu. Radi utvrđivanja vrste zakona koji su u ovoj oblasti doneti (opšti, posebni, zakoni o potvrđivanju međunarodnih akata), bilo je potrebno analizirati naslove i teme ovih zakona. Na kraju, dat je hronološki prikaz donošenja zakona iz oblasti zaštite životne sredine, kako bi se utvrdila dinamika njihovog donošenja i kako bi ovi podaci bili upoređeni sa podacima o dinamici organizovanja javnih slušanja, sa ciljem boljeg razumevanja aktivnosti Narodne skupštine u ovoj oblasti.

Analizom spiska svih zakona koje je Narodna skupština donela u vremenskom okviru ovog istraživanja, utvrđeno je da je doneto ukupno 1649 zakona. Analizom naslova i tema svih navedenih zakona, utvrđeno je da je doneto 64 zakona koji su od značaja za životnu sredinu, dakle 4%, što je prikazano na grafikonu 16.



Grafikon 16

⁵⁸³ Spisak svih donetih zakona je dostupan na linku: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html> (03.09.2021).

S obzirom na činjenicu da udeo donetih zakona koji su od značaja za životnu sredinu iznosi 4% od ukupnog broja usvojenih zakona, a da udeo održanih javnih slušanja iz ove oblasti iznosi 20% od ukupnog broja javnih slušanja, nameće se zaključak da postoji svest o važnosti učešća javnosti prilikom odlučivanja u oblasti zaštite životne sredine. Ipak, s obzirom na činjenicu da nalazi prethodne analize ukazuju na to se javna slušanja u najvećem broju organizuju radi prikupljanja informacija i mišljenja o pitanjima od značaja za rad odbora i o pitanjima koja u tom trenutku interesuju javnost, a ne o predlogu akta koji je u proceduri, ovaj zaključak bi trebalo uzeti sa rezervom.

Na navedenom spisku od 64 doneta zakona nalaze se: (a) opšti ili sistemski zakoni koji na celovit način uređuju oblast, odnosno zakoni o izmenama i dopunama sistemskih zakona iz oblasti životne sredine, kao što su na primer Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine,⁵⁸⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu⁵⁸⁵ i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine;⁵⁸⁶ (b) posebni zakoni koji regulišu konkretne oblasti, odnosno zakoni i zakoni o izmenama i dopunama zakona koji regulišu pojedine aspekte zaštite životne sredine, kao što su Zakon o izmenama Zakona o vodama,⁵⁸⁷ Zakon o izmenama i dopunama Zakon o zaštiti vazduha,⁵⁸⁸ Zakon o zaštiti zemljišta,⁵⁸⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravlju bilja,⁵⁹⁰ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o šumama⁵⁹¹ i drugi; (c) zakoni iz drugih oblasti koji su od značaja za životnu sredinu, kao što su zakoni i zakoni o izmenama i dopunama zakona iz oblasti energetike, građevinarstva i poljoprivrede, kao na primer Zakon o energetici,⁵⁹² Zakon o efikasnom korišćenju energije,⁵⁹³ Zakon o planiranju i izgradnji⁵⁹⁴ ili Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sredstvima za zaštitu bilja⁵⁹⁵ i drugi; (d) zakoni o potvrđivanju međunarodnih sporazuma, protokola, ugovora i konvencija koje su od značaja za životnu sredinu. Analizom nisu obuhvaćeni zakoni o potvrđivanju sporazuma o zajmovima za sprovođenje konkretnih projekata kao što su

⁵⁸⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 93/12.

⁵⁸⁵ Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 88/10.

⁵⁸⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 25/15.

⁵⁸⁷ Zakon o izmenama Zakona o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 93/12.

⁵⁸⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, br. 10/13.

⁵⁸⁹ Zakon o zaštiti zemljišta, *Sl. glasnik RS*, br. 112/15.

⁵⁹⁰ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravlju bilja, *Sl. glasnik RS*, br. 17/19 i *Sl. glasnik RS*, br. 95/18.

⁵⁹¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o šumama, *Sl. glasnik RS*, br. 89/15.

⁵⁹² Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, *Sl. glasnik RS*, br. 57/11.

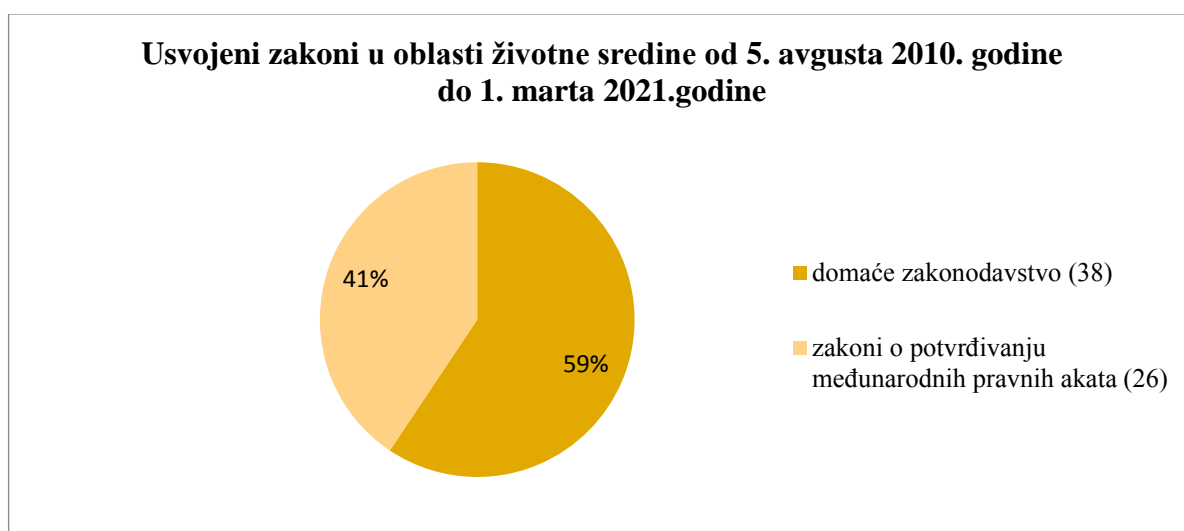
⁵⁹³ Zakon o efikasnom korišćenju energije, *Sl. glasnik RS*, br. 25/13.

⁵⁹⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 83/18 i *Sl. glasnik RS*, br. 9/20.

⁵⁹⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sredstvima za zaštitu bilja, *Sl. glasnik RS*, br. 17/19.

postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, postrojenja za odsumporavanje u termoelektrani, obezbeđivanje energetske efikasnosti u zgradama državnih organa i sl.

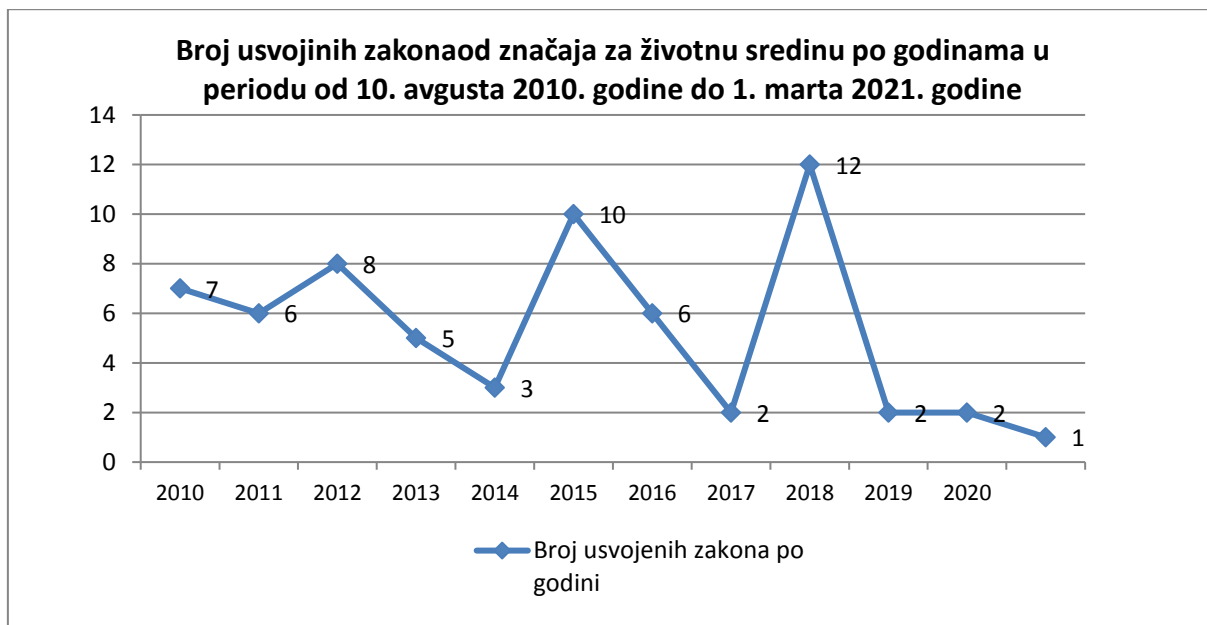
Od utvrđena 64 usvojena zakona koji regulišu neko od pitanja od značaja za životnu sredinu, njih 38 spadaju u domaće zakonodavstvo, dok je 26 zakona doneto radi potvrđivanja međunarodnog sporazuma, protokola, ugovora ili konvencije. Dakle, 41% čini domaće zakonodavstvo, dok 59% predstavljaju zakoni kojima se potvrđuje neki međunarodni pravni akt, što je prikazano na grafikonu 17:



Grafikon 17

Ovaj podatak je značajan zbog toga što javna slušanja nisu organizovana radi prikupljanja informacija, stručnih mišljenja ili razjašnjavanja pojedinih rešenja koja su od značaja za potvrđivanje nekog međunarodnog sporazuma, protokola, ugovora ili konvencije.

Kada analiziramo broj donetih zakona koji su od značaja za životnu sredinu, u vremenskom okviru ovog istraživanja, uviđa se da je zakonodavna aktivnost Narodne skupštine u nekim periodima intenzivnija, a u nekima veoma niskog intenziteta, što je prikazano na grafikonu 18. Intenzivnija zakonodavna aktivnost se uviđa se u 2012, 2015. i 2018. godini, dok je nižeg intenziteta 2014, 2017, 2019. i 2020. godine.



Grafikon 18

Prilikom analize ovih podataka trebalo bi imati u vidu održavanje parlamentarnih izbora u Srbiji u maju 2012. godine, vanrednih parlamentarnih izbora u martu 2014. godine i u aprilu 2016. godine i parlamentarnih izbora u junu 2020. godine,⁵⁹⁶ budući da je uoči ili nakon izbora zakonodavna aktivnost Narodne skupštine najčešće smanjena. Takođe, trebalo bi imati u vidu i pandemiju COVID19 koja u Srbiji počela u martu 2020. godine i uvođenje vanrednog stanja. Poređenjem podataka iz grafikona 15, sa podacima grafikona 18, gde je po godinama prikazan broj održanih javnih slušanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu, uviđa se da je 2015. godina bila godina kada je aktivnost Narodne skupštine u ovoj oblasti bila intenzivna kada je reč o donošenju zakona i kada je reč o organizovanju javnih slušanja. Takođe, poređenjem podataka iz grafikona 15 i grafikona 18 uočava se i da je aktivnost Narodne skupštine u oblasti životne sredine od 2019. godine u opadanju, međutim prilikom tumačenja ovog podatka bi trebalo imati u vidu pomenute okolnosti, odnosno parlamentarne izbore u junu 2020. godine i pandemiju COVID19.

3.4.2.3 Donošenje zakona u hitnom postupku

Brojna istraživanja i izveštaji domaćih i međunarodnih organizacija navode da je u domaćoj parlamentarnoj praksi poslednjih godina učestalo donošenje zakona u hitnom postupku. Ovakva

⁵⁹⁶ Parlamentarni izbori u Republici Srbiji su održani u maju 2012. godine (deveti saziv Narodne skupštine Republike Srbije od 31. maja 2012), martu 2014. godine (deseti saziv Narodne skupštine Republike Srbije od 16. aprila 2014), aprilu 2016. godine (jedanaesti saziv Narodne skupštine Republike Srbije od 3. juna 2016) i junu 2020. godine (dvanaesti saziv Narodne skupštine Republike Srbije od 3. avgusta 2020).

praksa ograničava pravo svim zainteresovanim stranama, a samim tim i javnosti, da utiču na zakone koji se donose. Na primer, prilikom sprovođenja hitnog postupka održavanje javnih slušanja zbog kraćih rokova nije moguće. Takođe, u izveštajima međunarodnih organizacije ukazuje se da donošenje zakona u hitnom postupku negativno utiče na kvalitet zakona,⁵⁹⁷ a rezultati sprovedenih istraživanja ukazuju na to da je svaki osmi zakon donet u hitnom postupku manjan u roku manjem od godinu dana.⁵⁹⁸

Analiza koja sledi istražuje koliko je donošenje zakona u hitnom postupku zastupljeno prilikom donošenja zakona koji su od značaja za zaštitu životne sredine. Cilj ovog dela istraživanja je da se utvrdi u kojoj meri donošenje zakona u hitnom postupku utiče na zakone iz oblasti zaštite životne sredine i u kojoj je meri učešće javnosti ograničeno ovakvom praksom. Vremenski okvir analize, takođe, obuhvata period od 5. avgusta 2010. godine, odnosno od kada je Poslovnik o radu Narodne skupštine stupio na snagu, do 1. marta 2021. godine. Podaci o zakonodavnim postupcima koji su sprovedeni prikupljeni su sa internet stranice Narodne skupštine i sa internet stranice inicijative Otvoreni parlament.⁵⁹⁹

U ovom delu istraživanja korišćen je kvantitativni metod, pa je analiziran ukupan broj zakona donetih u hitnom postupku u navedenom vremenskom okviru i broj donetih zakona iz oblasti zaštite životne. Zatim su analizirani nazivi i teme zakona iz oblasti životne sredine koji su usvojeni u hitnom postupku, kako bi se ustanovilo koje su to oblasti prilikom čijeg regulisanja je pravo na učešće javnosti bilo ograničeno. Najzad, urađena je analiza sadržaja obrazloženja o potrebi za donošenjem zakona u hitnom postupku, koje su pripremili predlagači navedenih zakona, kako bi se ustanovilo da li je donošenje zakona u ovakvom postupku i ograničavanje učešća javnosti bilo opravdano.

Prema podacima o vrsti zakonodavnog postupka koji je sproveden prilikom donošenja navedena 64 zakona iz oblasti zaštite životne sredine, koja su usvojena u vremenskom okviru istraživanja, a koji su dostupni na internet stranici Otvorenog parlamenta,⁶⁰⁰ u hitnom postupku je doneto šest zakona, a preostalih 58 doneto je u redovnom postupku. Dakle, 9% čine zakoni

⁵⁹⁷ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu, SEC(2010) 1330, Brisel, str. 6-7.

⁵⁹⁸ CRTA, 2015, *Ka boljim zakonima - Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak*, str. 18.

⁵⁹⁹ Otvoreni parlament je inicijativa udruženja građana CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, koja prati rad Narodne skupštine Republike Srbije od 2012. godine i prikuplja i objavljuje podatke o aktivnostima narodnih poslanika, radu i rezultatima rada Narodne skupštine. Podaci su dostupni na: www.otvoreniparlament.rs (17.07.2021).

⁶⁰⁰ Statistika Otvorenog parlamenta dostupna na: <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku> (25.07.2021).

koji su usvojeni po hitnom postupku i u kojima su zainteresovane strane imale ograničene mogućnosti da budu uključene u zakonodavni postupak (grafikon 19).



Grafikon 19

Radi sveobuhvatnijeg sagledavanja i boljeg razumevanja navedenih podataka, potrebno je uporediti procenat zakona donetih po hitnom postupku u oblasti zaštite životne sredine sa procentom zakona koji su doneti u hitnom postupku u svim oblastima.

Sprovedeno je više istraživanja o broju zakona koje je Narodna skupština donela u hitnom postupku. Podaci u tim istraživanjima se razlikuju i postoje značajna odstupanja. Dolaženje do preciznih podataka ograničava i to što Narodna skupština od 2015. godine na internet stranici više ne objavljuje pregled aktivnosti po godinama sa statističkim podacima.⁶⁰¹ Ipak, sva pomenuta istraživanja i statistike ukazuju da je udeo zakona koji su doneti u hitnom postupku u Srbiji već godinama izrazito visok i da je u nekim periodima ovakav postupak predstavljao pravilo, a ne izuzetak.

Istraživanje "Ka boljim zakonima - Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak" navodi da je u periodu od 1991. do 2014. godine 45% zakona doneto u hitnom postupku.⁶⁰² Zatim, prema podacima Evropske komisije iz Izveštaja za Srbiju za 2018. godinu 65% zakona je usvojeno u hitnom postupku u 2016. godini, dok je 44% od svih usvojenih zakona u 2017. godini usvojeno u ovakvom postupku.⁶⁰³ Izveštaj Evropske komisije

⁶⁰¹ Podaci za period od 1991. do 2015. godine su dostupni na linku: <http://www.parlament.gov.rs/akti.1032.html> (25.07.2021).

⁶⁰² CRTA, 2015, str. 15.

⁶⁰³ Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu za Republiku Srbiju, Brisel, SWD(2018) 152, str. 6.

za Srbiju za 2020. godinu navodi podatak da je u periodu od 1. marta 2019. godine do 31. marta 2020. godine 19% zakonodavnih postupaka bilo hitno sprovedeno.⁶⁰⁴ Poređenjem podataka o ukupnom broju donetih zakona za svaku godinu, a koji su objavljeni na internet stranici Narodne skupštine⁶⁰⁵ i podataka o broju zakona donetih u hitnom postupku koji su dostupni na internet stranici inicijative Otvoreni parlament od 2016. godine, dolazi se do podataka prikazanih u Tabeli 10.

Godina	Ukupan broj donetih zakona ⁶⁰⁶	Broj zakona donetih u hitnom postupku ⁶⁰⁷	%
2016.	88	39	44%
2017.	89	39	43%
2018.	218	101	46%
2019.	180	32	17%
2020.	133	11	8%

Tabela 10

Iako različita istraživanja i izveštaji sadrže podatke koji se donekle razlikuju, jasno se uočava trend smanjenja broja zakona koji se donose u hitnom postupku. Kada se uporedi procenat zakona donetih u hitnom postupku u oblasti zaštite životne sredine, koji kao što je navedeno iznosi 9%, sa procentima koji su prikazani u tabeli, uočava se da se zakoni o oblasti zaštite životne sredine ne donose u hitnom postupku toliko često kao što je to slučaj u drugim oblastima.

U hitnom postupku u oblasti životne sredine, u vremenskom okviru ovog istraživanja, dakle, od 64 zakona analiziranih u prethodnom odeljku, doneto sledećih šest zakona:

1. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 9/20),
2. Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti (Sl. glasnik RS, br. 95/18),

⁶⁰⁴ Izveštaj Evropske komisije za 2020. godinu za Republiku Srbiju, Brisel, SWD(2020) 352, str. 13.

⁶⁰⁵ Podaci o broju donetih akata dostupni su na linkovima: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/akti-objavljeni-u-sluzbenom-glasniku-republike-srbije.1979.html> i <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html> (15.09.2021).

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ Podaci o zakonima donetim u hitnom postupku su dostupni na linku: https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku#tab-2_tab (15.09.2021).

3. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 83/18),
4. Zakon o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori br. 10/17),
5. Zakon o potvrđivanju zajedničke Konvencije o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i o sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori br. 10/17) i
6. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama (Sl. glasnik RS, br. 101/16)

Analizom tema, odnosno oblasti, koje ovi zakoni uređuju uviđa se da se radi o važnim zakonima. U hitnom postupku, dakle, nije donet veliki broj zakona, ali je reč o zakonima koji regulišu veoma bitne oblasti za životnu sredinu i koje su od velikog interesa za javnost, kao što su planiranje i izgradnja, nuklearna sigurnost, radioaktivni otpad i pravni status i upravljanje vodama. Međutim, u dva od šest navedenih slučajeva, reč je o ratifikaciji međunarodnih ugovora.

Problem usvajanja zakona u hitnom postupku je prepoznat u izveštajima Evropske komisije za Srbiju koji napominju da "konsultacije sa zainteresovanim stranama izostaju i kada se važni zakoni donose", kao i da je "primena hitnog postupka i dalje veoma česta i da se odnosi i na najvažnije zakone".⁶⁰⁸ Shodno tome, situacija u kojoj se važni zakoni donose u hitnom postupku nije karakteristična samo za oblast životne sredine, već se odnosi na ukupnu zakonodavnu aktivnost u Narodne skupštine.

S obzirom na to da donošenje zakona u hitnom postupku ograničava učešće javnosti, potrebno je da, u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine, postoje važni razlozi za sprovođenje takvog zakonodavnog postupka, kao i da ih predlagač obrazloži. Stoga je potrebno sagledati ko su bili predlagači šest zakona iz oblasti zaštite životne sredine, koji su doneti u hitnom postupku u vremenskom okviru ovog istraživanja i na koji način je u predlozima zakona obrazložena potreba za sprovođenjem hitnog postupka.

Obaveza koja proizlazi iz člana 167. Poslovnika Narodne skupštine je da predlagač obrazloži razloge za donošenje zakona u hitnom postupku, ukoliko takav postupak predlaže. Osim što je potrebno da postoje okolnosti koje nisu mogle da se predvide, potrebno je da postoje i budu obrazloženi razlozi za sprovođenje hitnog postupka. Ovi razlozi se mogu se svrstati u pet grupa:

⁶⁰⁸ Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu za Republiku Srbiju, op. cit. i Izveštaj Evropske komisije za 2015. godinu za Republiku Srbiju, SWD(2015), Brisel, 10.11.2015, str. 6.

1) štetne posledice po život i zdravlje ljudi; 2) ugrožavanje bezbednosti zemlje; 3) ugrožavanje rada organa i organizacija; 4) ispunjavanje međunarodnih obaveza i 5) usklađivanje sa propisima EU.⁶⁰⁹

Vlada je bila predlagač pet od šest zakona koji su u vremenskom okviru istraživanja doneti u hitnom postupku, s tim što su dva zakona doneta radi potvrđivanja međunarodnog sporazuma, što znači da je Vlada bila jedini mogući predlagač ova dva zakona.⁶¹⁰ Predlagač jednog zakona bio je narodni poslanik i to Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti (Sl. glasnik RS, br. 95/18). U navedenim predlozima zakona bilo je potrebno da predlagači, odnosno Vlada i narodni poslanik, obrazlože razloge za donošenje zakona u hitnom postupku. Jedan predlog zakona ne sadrži obrazloženje o hitnosti, dok ostalih pet predloga sadrže. Zakon koji je usvojen u hitnom postupku, a čiji predlog nije sadržao obrazloženje o hitnosti je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 9/20), a predlagač je bila Vlada. Ostalih pet predloga zakona sadrže obrazloženja o potrebi za donošenjem u hitnom postupku i u nastavku je analiziran njihov sadržaj.

Potreba za sprovođenjem hitnog zakonodavnog postupka obrazložena je u Predlogu za donošenje Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti (Sl. glasnik RS, br. 95/18) na sledeći način:

"Imajući u vidu da donošenje ovog zakona ima veliki značaj za Republiku Srbiju, da je sistemskog karaktera i da je važan za obezbeđivanje sistema zaštite pojedinaca i stanovništva od štetnog dejstva jonizujućeg zračenja, zaštite i unapređenja životne sredine, radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednosti, proizvodnju, promet i prevoz radioaktivnih materija njegovo donošenje ima strateški cilj u smislu ispunjavanja jednog od uslova za sticanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, te se saglasno članu 167. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, predlaže donošenje ovog zakona po hitnom postupku."⁶¹¹

Navedeno obrazloženje jasno upućuje na dva razloga predviđena Poslovníkom, to su štetne posledice po život i zdravlje ljudi i ispunjavanje uslova potrebnih za članstvo u EU. Razlozi za hitnost koji su navedeni jesu predviđeni poslovníkom, ali u obrazloženju nisu detaljnije objašnjeni, naročito razlog koji se odnosi na usklađivanje sa propisima EU. Obrazloženje bi

⁶⁰⁹ Čl. 167 Poslovnika Narodne skupštine.

⁶¹⁰ Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, Sl. glasnik RS, br. 32/2013, čl. 13.

⁶¹¹ Predlog Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3451-18_Predlog_zakona.pdf (31.08.2021).

bilo potpunije ukoliko bi jasno ukazalo na to o kojim uslovima za sticanje statusa kandidata je reč, odnosno preciziralo sa kojim EU propisima se vrši usklađivanje. Predlog zakona sadrži tabele o usklađenosti odredbi propisa sa odredbama propisa EU, ipak deo predloga zakona koji se odnosi na obrazloženje o hitnosti bi navođenjem konkretnih propisa EU na ovaj način bilo upotpunjeno.

U Predlogu za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, br. 83/18) hitnost se obrazlaže na sledeći način:

"Predlaže se donošenje ovog zakona po hitnom postupku u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine (Sl. glasnik RS, broj 20/12 - prečišćen tekst), s obzirom na to da je neophodna što hitnija primena ovog zakona, i postupaka koji su predviđeni ovim zakonom. Takođe, izmene i dopune zakona će bitno doprineti olakšavanju postojećih procedura, što doprinosi boljem položaju stranaka i pozitivnim efektima na privredu."⁶¹²

Razlozi hitnosti koji su navedeni u ovom obrazloženju nisu razlozi koji su predviđeni članom 167. Poslovnika Narodne skupštine. Dakle, iako je Zakon usvojen u hitnom postupku, ni jedan od razloga koje je Vlada navela u predlogu, a to su potreba za hitnom primenom zakona, bolji položaj stranaka u postupcima i pozitivni efekti na privredu, ne predstavlja osnov za donošenje zakona u hitnom postupku.

U predlozima za donošenje Zakona o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori br. 10/17) i Zakona o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori br. 10/17), obrazloženja razloga hitnosti su identične sadržine, tačnije predlaže se:

"donošenje po hitnom postupku u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", broj 20/12), s obzirom da se radi o ispunjenju međunarodnih obaveza Republike Srbije u oblasti nuklearne sigurnosti."⁶¹³

Ispunjavanje međunarodnih obaveza predviđeno je članom 167. Poslovnika Narodne skupštine kao razlog za donošenje zakona u hitnom postupku. Inače, prema statističkim podacima

⁶¹² Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/3139-18%20-Lat..pdf (31.08.2021).

⁶¹³ Predlog Zakona o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2962-17%20-Lat..pdf (31.08.2021) i Predlog Zakona o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2961-17%20-%20lat.pdf (31.08.2021).

Otvorenog parlamenta u periodu od 12. decembra 2015. godine do 14. jula 2021. godine usvojeno je ukupno 237 zakona u hitnom postupku, od čega su 45 zakoni o potvrđivanju međunarodnog ugovora, sporazuma, konvencije ili protokola. Što znači da su od svih zakona koji su usvojeni u hitnom postupku 19% zakoni o potvrđivanju međunarodnog akta.⁶¹⁴ Takođe, kada je reč o potvrđivanju međunarodnih ugovora narodni poslanik, bilo da se radi o donošenju zakona u redovnom i u hitnom postupku, može predložiti skraćenje vremena za raspravu o predlogu akta, odnosno skraćeni postupak, u skladu sa članom 94. Poslovnika Narodne skupštine. Dakle, uočava se tendencija u skupštinskoj praksi i propisima ka usvajanju zakona o potvrđivanju međunarodnih akata u hitnom ili u skraćenom postupku.

Najzad, u Predlogu za donošenje Zakona o izmenama i dopunama zakona o vodama (Sl. glasnik RS, br. 101/16), razlozi za hitnost su obrazloženi na sledeći način:

"Donošenje ovog zakona predlaže se u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", broj 20/12 – prečišćen tekst) kako bi se u uslovima sve većih zahteva za vodom i prisutnog problema nedostatka vode i ugrožavanja njenog kvaliteta, u skladu sa rešenjima koja predviđa ovaj zakon, obezbedio veći stepen zaštite voda, kao prirodnog bogatstva, od slučajnih i namernih zagađivanja, održivo korišćenje voda zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa i upravljanje vodama na način kojim se postiže dobar status voda i time sprečile eventualne štetne posledice po zdravlje ljudi, kao i da bi se što pre nastavilo usklađivanje ovog zakona sa direktivama EU."⁶¹⁵

Od navedenih razloga, jedino usklađivanje zakona sa direktivama EU spada u razloge predviđene Poslovníkom Narodne skupštine, ali se ni u ovom obrazloženju ne precizira o kojim direktivama reč, premda predlog sadrži tabele o usklađenosti odredbi propisa sa odredbama propisa EU. Navedeni razlozi koji se odnose na veći stepen zaštite voda od zagađenja nisu predviđeni Poslovníkom Narodne skupštine. Međutim, u oblasti zaštite životne sredine vrlo je verovatno da može doći do vanrednih okolnosti i potrebe za hitnim regulisanjem takvih okolnosti, budući da one mogu da izazovu štetu po životnu sredinu, život i zdravlje ljudi i imovinu.⁶¹⁶ Shodno tome, navedeno obrazloženje o hitnosti navodi na razmišljanje o tome da

⁶¹⁴ Podaci o zakonima donetim u hitnom postupku dostupni su na internoj stranici inicijative Otvoreni parlament: <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku> (31.08.2021).

⁶¹⁵ Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o vodama dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3193-16%20lat.pdf (31.08.2021).

⁶¹⁶ Avgerinopoulou, D.T., 2011, *Science-based Lawmaking: Effective Integration of Science in International Environmental Law*, Columbia University, p. 292.

li bi bilo opravdano zaštitu životne sredine propisati kao razlog za donošenje zakona u hitnom postupku, budući da štetne posledice po život i zdravlje ljudi, kao razlog koji je poslovníkom predviđen, obuhvataju značajan broj, ali ne i sve slučajeve ugrožavanja životne sredine. Ipak potrebno je imati u vidu rizike koje bi ova mogućnost nosila, budući da bi se time napravio prostor za učestalo donošenje zakona od značaja za zaštitu životne sredine u hitnom postupku.

3.4.3 Zaključak – učešće javnosti u donošenju zakona u oblasti životne sredine i skupštinska procedura

Javna slušanja su osnovni mehanizam učešća javnosti u donošenju zakona kada se predlog zakona nađe u skupštinskoj proceduri. Poslovník Narodne skupštine Republike Srbije ih uređuje na relativno detaljan način, tako što propisuje razloge zbog kojih se ona mogu organizovati i pravila postupka. Međutim, način na koji bi stavovi koje je javnost iznela na javnom slušanju bili uključeni prilikom oblikovanja predloga zakona nije regulisan, niti postoji ustaljena praksa skupštinskih odbora. Stoga bi regulisanje ovog pitanja dovelo do delotvornijeg učešća javnosti u postupku donošenja zakona, a to bi bilo moguće uraditi i izradom određenih uputstava ili smernica koje bi opisale korake koje je potrebno preduzeti nakon javnog slušanja, radi stvarnog uključivanja informacija koje su dobijene na javnom slušanju u dalji postupak. Iz svega navedenog, oslanjajući se na Šlosbergovu definiciju ekološke pravde u procesnom smislu, može se zaključiti da se njeno ostvarivanje korišćenjem mehanizma javnih slušanja ne može smatrati delotvornim. Naime, u ovoj fazi zakonodavnog postupka javnosti nije uvek garantovan pristup postupcima, jer organizovanje javnih slušanja nije obavezujućeg karaktera, zatim ne postoje procesne garancije koje se odnose na reprezentativnost predstavnika javnosti, a stvaran uticaj predloga koje predstavnici javnosti iznose nije obezbeđen, bar obavezom davanja povratne informacije.

Sprovedena analiza o delotvornosti ovog mehanizma za ostvarivanje ekološke pravde u praksi ukazuje da su javna slušanja o pitanjima koja su od značaja za životnu sredinu prepoznata kao važna u domaćoj skupštinskoj praksi, budući da čine čak 20% od ukupnog broja organizovanih javnih slušanja, ali i da broj ovih javnih slušanja u poslednjim godinama značajno opada. Analiza tema javnih slušanja i objavljenih informacija o javnim slušanjima koja su od značaja za životnu sredinu, ukazuje da javna slušanja nisu imala značajnijeg uticaja na zakonodavnu aktivnost. Od 21 održanog javnog slušanja dva javna slušanja su organizovana radi razmatranja predloga zakona koji su u skupštinskoj proceduri, a ostala su uglavnom organizovana radi razmatranja i diskusije o pitanjima koja interesuju javnost ili su od značaja za rad skupštinskog odbora. Shodno tome, iako se na dostupnim listama učesnika svih organizovanih javnih

slušanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu, koje su dostupne na internet stranici Narodne skupštine,⁶¹⁷ nalaze udruženja građana, jasno je da ona nisu mogla imati bitnijeg uticaja na predloge zakona koji su u skupštinskoj proceduri. U praksi se javna slušanja organizuju i zbog nacрта zakona, dakle pre nego što zakon dođe u skupštinsku proceduru. Iako u navedenom slučaju javna slušanja nisu direktno u vezi sa normativnom funkcijom Narodne skupštine, ovakva praksa omogućava poslanicima da se upoznaju sa mišljenjem, stavovima i potrebama javnosti i da ih kasnije uključe kada se predlog nađe u skupštinskoj proceduri, što može biti korisno ukoliko se zakon donosi u hitnom postupku.

Donošenje zakona u hitnom postupku, između ostalog, ograničava učešće javnosti i onemogućava organizovanje javnih slušanja. Sprovedena istraživanja i izveštaji međunarodnih organizacija za Srbiju (EU i Savet Evrope - GREKO) ukazuju na to da u Srbiji često usvajanje zakona u hitnom postupku značajno ograničava učešće javnosti. U praksi Narodne skupštine Republike Srbije je u nekim godinama doneto više zakona u hitnom nego u redovnom postupku, međutim u oblasti životne sredine to nije slučaj. Od 64 zakona usvojena u vremenskom okviru ovog istraživanja, koja su od značaja za životnu sredinu, 9% (šest zakona) je doneto u hitnom postupku, što predstavlja značajno manji udeo, nego u skupštinskoj praksi uopšte.

Razlozi za donošenje zakona u hitnom postupku su određeni Poslovníkom Narodne skupštine i predlagač zakona je obavezan da ukoliko predlaže hitan postupak ove razloge obrazloži. S obzirom na činjenicu da hitan postupak ograničava pravo na učešće javnosti, važno je da iz obrazloženja bude jasno da postoji opravdan razlog za to ograničenje. Međutim, analiza predloga zakona u oblasti životne sredine koji su doneti u hitnom postupku, ukazuje na izvesne manjkavosti navedenih obrazloženja. Ove manjkavosti se mogu podeliti u tri grupe, najpre, uočen je slučaj donošenja zakona u hitnom postupku iako predlagač nije dostavio obrazloženje hitnosti. Zatim, uočeni su slučajevi u kojima je obrazloženje dostavljeno, ali su kao razlozi hitnosti navedeni razlozi koji nisu propisani ovim poslovníkom. Konačno, u treću grupu spadaju obrazloženja o hitnosti u kojima su navedeni razlozi predviđeni Poslovníkom, ali nisu obrazloženi na dovoljno precizan i jasan način, već su dostavljena štura objašnjenja koja suštinski ne objašnjavaju razloge koji se navode. Ono što bi trebalo imati u vidu je da je usklađivanje sa propisima EU razlog koji je predviđen ovim poslovníkom i koji se često navodi kao razlog za donošenje zakona u hitnom postupku, ali da istovremeno izveštaji Evropske

⁶¹⁷ Informacije o svim organizovanim javnim slušanjima koje sadrže liste učesnika su dostupne na linku: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3012.html> (13.02.2021).

komisije za Srbiju godinama unazad ukazuju da prekomerno donošenje zakona na ovaj način ograničava javnu raspravu i negativno utiče na kvalitet zakona i demokratsko odlučivanje. Iako donošenje zakona u hitnom postupku ograničava učešće javnosti, razumno je očekivati da u oblasti zaštite životne sredine nastane potreba za hitnim regulisanjem, zbog čega bi bilo opravdano razmotriti da se zaštita životne sredine uvrstiti u razloge za hitno donošenje zakona.

Sprovedena analiza jasno ukazuje da je značaj učešća javnosti u postupku donošenja zakona u oblasti zaštite životne sredine prepoznat u radu Narodne skupštine Republike Srbije, a na to upućuje nekoliko činjenica. Prvo, Poslovnikom Narodne skupštine propisana je mogućnost uključivanja javnosti jedino u rad Odbora za zaštitu životne sredine, takva mogućnost nije propisana prilikom uređivanja delokruga rada ostalih skupštinskih odbora. Drugo, relativno mali broj zakona iz ove oblasti je donet u hitnom postupku i treće, javna slušanja u ovoj oblasti imaju visok udeo u ukupnom broju javnih slušanja. Međutim, za suštinski delotvorno učešće javnosti u zakonodavnom postupku, tj. za uključivanje informacija dobijenih na javnom slušanju u dalji postupak, mere koje je potrebno preduzeti nakon javnog slušanja moraju biti precizno propisane. Na kraju, za učešće javnosti u donošenju zakona u oblasti živote sredine nužno je unaprediti praksu Narodne skupštine, tako što bi zakonodavna javna slušanja na kojima se diskutuje o predlogu zakona bila češće organizovana.

Učešće javnosti u donošenju zakona u oblasti zaštite životne sredine predstavlja jedan od načina za neposredno ostvarivanje ekološke pravde u procesnom smislu, ali doprinosi i ostvarivanju ostalih elemenata ekološke prave. Analiza koja je sprovedena u ovom poglavlju, odnosno analiza nacionalnog pravnog okvira koji reguliše učešće javnosti u donošenju zakona u oblasti zaštite životne sredine i analiza njegovog sprovođenja u praksi ukazuju na značajne prepreke prilikom ostvarivanja ekološke pravde u procesnom smislu u Srbiji.

IV POGLAVLJE: UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Za oblast zaštite životne sredine svakako su najznačajnije one odluke koje donose različiti upravni organi. Shodno tome, za ostvarivanje ekološke pravde ključno je učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave. Budući da je učešće javnosti prilikom donošenja različitih pravnih akata koji su od značaja za životnu sredinu osnovni mehanizam ostvarivanja procesne ekološke pravde i da učešće doprinosi ostvarivanju svih ostalih elemenata ekološke pravde, ovo poglavlje je posvećeno analizi prava javnosti da učestvuje prilikom donošenja akata uprave. U prethodnom poglavlju sprovedena je analiza prava javnosti da učestvuje prilikom donošenja opštih pravnih akata, a u narednom poglavlju će biti sprovedena analiza mogućnosti koje stoje na raspolaganju javnosti za pokretanje sudskih postupaka koji se tiču životne sredine i učešća javnosti. Dakle, kao što je već rečeno, u ovom istraživanju se analizira ostvarivanje ekološke pravde u procenom smislu u Srbiji u okviru nadležnosti sve tri grane vlasti. Ovo poglavlje je posvećeno izučavanju pojma i značaja učešća javnosti u upravnom odlučivanju, međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira koji regulišu pravo javnosti da učestvuje prilikom donošenja akata uprave koji su od značaja za životnu sredinu u Srbiji, kao i sagledavanju mogućnosti primene propisanih mehanizama u praksi, na osnovu dostupnih podataka. Ovaj aspekt učešća javnosti je posebno važno sagledati jer delotvorno učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave doprinosi kvalitetu ovih akata, boljem sagledavanju potreba lokalne zajednice, jačanju legitimiteta odluka, kao i doslednom ostvarivanju ekološke pravde, a posebno njenom procesnom elementu.

Predmet ovog poglavlja je učešće javnosti u donošenju akata uprave ili u upravnom odlučivanju u oblasti zaštite životne sredine, tačnije analiza se odnosi na dve vrste akta uprave. Prvo, reč je o pojedinačnim upravnim aktima donetim u upravnom postupku, u kojima se odlučuje o ekološkoj upravnoj stvari. Obuhvaćeni su upravni akti koje su doneli i provostepeni i drugostepeni organi uprave. Sa druge strane, analizirani su opšti akti uprave koji su strateškog karaktera, tj. programi, planovi i dokumenti ekološke politike. Dakle, analiza sprovedena u ovom poglavlju se odnosi na drugi stub Arhuske konvencije, tj. na učešće javnosti, kao i na treći stub Arhuske konvencije, tj. na pravo na pravnu zaštitu, ali samo u slučajevima kada se pravna zaštita traži pred drugostepenim organom uprave, odnosno kada ishoduje donošenjem drugostepenog upravnog akta.

Sprovedene analize međunarodnih i domaćih propisa i analiza prakse nadležnih organa, doduše na osnovu veoma ograničenog broja dostupnih podataka, koje se nalaze u ovom poglavlju imaju za cilj da utvrde u kojoj meri učešće javnosti u Srbiji doprinosi ostvarivanju ekološke pravde, a naročito njenom procesnom elementu i to u skladu sa Šlosbergovim određivanjem ekološke procesne pravde. U odeljcima koji slede sagledani su izvori međunarodnog prava relevantni za pravo javnosti da učestvuje prilikom donošenja akata uprave, i to pravo javnosti da učestvuje kao konsultativna strana i pravo javnosti da učestvuje kao stranka u upravnom postupku. Zatim su analizirani domaći propisi iz oblasti zaštite životne koji regulišu različite postupke pred nadležnim organima uprave, ali i odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koji uvodi pojmove "zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti" i ovim licima daje pravo da budu stranka u upravnom postupku. Važeći pravni okvir garantuje pravo javnosti da učestvuje u navedenim postupcima, ali se može pretpostaviti da postoji prostor za njihovo unapređenje, na šta će u analizi koja sledi biti ukazano. Takođe, analiza koja sledi u narednim odeljcima teži da utvrdi mogućnosti za unapređenje domaćih propisa i prakse u pogledu delotvornijeg učešća javnosti prilikom donošenja akata uprave i doslednijeg ostvarivanja ekološke pravde. Shodno tome, u zaključnim razmatranjima ovog poglavlja sagledano je učešće javnosti u ostvarivanju procesne ekološke pravde, u kontekstu upravnog odlučivanja, a polazeći od Šlosbergove definicije ekološke pravde.

1. POJAM I ZNAČAJ UČEŠĆA JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE

Učešće javnosti predstavlja osnovni mehanizam za ostvarivanje ekološke pravde u procesnom smislu, ali uključivanjem različitih društvenih grupa u ovaj postupak doprinosi se i ostvarivanju ekološke pravde kao distributivne pravde i ekološke pravde kao društvene prepoznatljivosti, o čemu je bilo više reči u prethodnim poglavljima.

Tokom devedesetih godina dvadesetog veka učešće javnosti počinje da bude sve zastupljenija tema, kao i da se intenzivno dovodi u vezu sa donošenjem odluka od značaja za životnu sredinu, načelom dobre uprave i ostvarivanjem ekološke pravde.⁶¹⁸ Tada se konačno formirala ideja da je učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave koji su od značaja za životnu sredinu ključan element za dostizanje ekološke pravde.⁶¹⁹ U tom smislu, veće učešće javnosti doprinosi ostvarivanju ekološke pravde, kao i uključivanju i ekoloških i društvenih potreba zajednice

⁶¹⁸ Richardson, B.J., Razzaque, J., Public Participation in Environmental Decision-making, in Richardson, B.J., Stepan, W. (Eds.), 2006, *Environmental Law for Sustainability*, Oregon, Hart, p. 168.

⁶¹⁹ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 141.

prilikom donošenja akata uprave.⁶²⁰ Donošenje odluka koje se tiču životne sredine je kompleksan postupak u kojem su pre svega neophodna tehnička znanja i u čijem sprovođenju moraju da učestvuju stručnjaci iz organa uprave, kao i stručnjaci iz oblasti zaštite životne sredine koje su relevantne za određeni postupak. Međutim, ukoliko se postupak donošenja odluke organa uprave posmatra samo kao postupak u kojem učestvuju navedeni stručnjaci, ostaju zanemarene potrebe onih kojih se ta odluka može ticati.⁶²¹ U kontekstu upravnog prava, učešće javnosti se definiše kao niz mehanizama koji su uspostavljeni radi uključivanja predstavnika laičke javnosti u postupke odlučivanja organa uprave,⁶²² dakle javnosti koja nije nužno stručna za određena tehnička pitanja, već poseduje znanja koja se tiču prilika u određenoj lokalnoj sredini. U tom smislu, učešće javnosti se definiše i kao skup postupaka osmišljenih sa ciljem informisanja, konsultovanja i uključivanja javnosti kako bi se omogućilo da javnost ima uticaj na odluke koje na nju mogu uticati.⁶²³

Javnost može imati konsultativnu ulogu u postupku koji se vodi pred organom uprave, a može imati i ulogu učesnika ili stranke u postupku donošenja odluka od značaja za životnu sredinu, i to u različitim fazama njenog donošenja. Kada je reč o učešću javnosti kao konsultativne strane, reč je o uključivanju javnosti pre donošenja odluke organa uprave i to kao strane koja ima važnu savetodavnu ulogu.⁶²⁴ U ovom slučaju učešće javnosti se manifestuje kao komunikacija ili diskusija između javnosti i organa uprave o pitanju od značaja za životnu sredinu koje je u nadležnosti organa uprave ili kao razmena mišljenja i informacija koje su relevantne za nacrt akta uprave. Uloga javnosti u ovom slučaju se ne svodi samo na informisanje organa uprave i pribavljanje legitimiteta odluci koja se donosi, već javnost iznosi i argumentuje svoje stavove, iskazuje očekivanja koja ima u vezi sa pitanjem o kojem se odluka donosi, kao i doprinosi delotvornom rešavanju ekoloških pitanja.⁶²⁵ Uloga javnosti kao konsultativne strane je posebno važna prilikom usvajanja nekog plana ili programa koji može imati uticaj na životnu sredinu. Tako je, na primer, u skladu sa Zakonom o strateškom proceni uticaja nadležni organ uprave dužan da "sastavi izveštaj o učešću javnosti koji sadrži sva mišljenja iskazana tokom javnog

⁶²⁰ Richardson, B.J., Razzaque, J., 2006, p. 166.

⁶²¹ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 143.

⁶²² Beierle, T. C., J. Cayford, 2002, *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*, Washington, DC, Resources for the Future, p. 6.

⁶²³ Smith, L.G., 1982, Alternative mechanisms for public participation in environmental policy making. *Environments*, 14 (1), pp. 21-34.

⁶²⁴ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 154.

⁶²⁵ Steele, J., 2001, Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, No. 3, pp. 415-442.

uvida i javne rasprave o planu ili programu, u kome se moraju obrazložiti prihvaćena i neprihvaćena mišljenja".⁶²⁶

Sa druge strane, u slučaju kada je javnost stranka u postupku nadležni organ je obavezan da mišljenje koje su predstavnici javnosti izneli uključi prilikom donošenja konačne odluke u upravnoj stvari koja je od značaja za životnu sredinu.⁶²⁷ Broj slučajeva kojima se javnost uključuje kao stranka u postupku je manji od broja slučajeva gde se javnost uključuje kao konsultativna strana prilikom odlučivanja o različitim ekološkim pitanjima. Javnost kao stranka u postupku svakako uživa veći stepen pravne zaštite u odnosu na javnost kao konsultativnu stranu, pošto postoji obaveza uključivanja mišljenja javnosti u konačnu odluku, što takođe doprinosi i većoj motivisanosti javnosti da u postupku učestvuje.⁶²⁸ Uloga javnosti kao stranke u upravnom postupku javlja se na primer u postupku procene uticaja na životnu sredinu. Tako je u domaćem zakonodavstvu Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu predviđeno je da zainteresovana javnost može izjaviti "žalbu nadležnom drugostepenom organu ukoliko nije zadovoljna odlukom o potrebi procene uticaja".⁶²⁹ Zatim je predviđeno i da nadležni organ prilikom donošenja odluke "o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja obavezan da uzima u obzir dostavljena mišljenja zainteresovane javnosti",⁶³⁰ kao i da zainteresovana javnost ima prava da izjavi žalbu na ovu odluku, nadležnom drugostepenom organu.⁶³¹

U ovom poglavlju analizirane su mogućnosti koje stoje na raspolaganju javnosti da učestvuje prilikom donošenja akata uprave. Pre svega, analizirano je učešće javnosti u donošenju upravnih akata prilikom odlučivanja o ekološkim upravnim stvarima. Ekološka upravna stvar je definisana kao "pojedinačna situacija od javnog interesa u kojoj nadležni organ neposrednom primenom propisa kojima se uređuje zaštita osnovnih ekoloških vrednosti pravno i faktički utiče na ponašanje stranaka, sa ciljem ravnomerne raspodele ekološkog rizika, tj. postizanja ekološke pravde."⁶³² Dakle, u ovom poglavlju će biti analizirano učešće javnosti prilikom odlučivanja organa uprave u pojedinačnim slučajevima, odnosno prilikom donošenja pojedinačnih upravnih akata, kao i učešće javnosti prilikom donošenja politika, planova i programa koji se odnose na životnu sredinu, odnosno strateških akata/dokumenata, koje pripremaju nadležni organi uprave. Navedeni strateški akti, koji su od značaja za životnu

⁶²⁶ Čl. 20 Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

⁶²⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 157

⁶²⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 157

⁶²⁹ Čl. 11 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

⁶³⁰ *Ibid.*, čl. 14 st. 3.

⁶³¹ *Ibid.*, čl. 15.

⁶³² Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 80.

sredinu, u velikoj meri utiču na odluke organa uprave koje se kasnije donose u pojedinačnim slučajevima i "postavljaju okvir za postupanje organa uprave u odlučivanju u ekološkim upravnim stvarima."⁶³³ Shodno tome, navedeni akti će takođe biti predmet analize iako se radi o odlučivanju koje izlazi iz okvira donošenja odluke o konkretnoj ekološkoj upravnoj stvari.

Učešću javnosti kao konsultativne strane i učešću javnosti kao stranke u postupku sleduju i različite mogućnosti pravne zaštite u upravnom postupku. Pravna zaštita konsultativne strane u postupku donošenja akta uprave koji se tiče životne sredine odnosi se samo na procesno pravo javnosti na učešće. Što znači da predstavnici javnosti mogu uložiti žalbu samo ukoliko im je uskraćeno pravo da učestvuju u konsultativnom postupku, a na sadržinu samog akta se ne mogu žaliti. Ukoliko je javnosti poverena značajnija uloga, odnosno stranačka legitimacija, to znači da javnosti ima širu mogućnost pristupa pravnoj zaštiti.

Značaj učešća javnosti prilikom odlučivanja o ekološkim upravnim stvarima je nesporan, a u literaturi se često navodi pet razloga zbog kojih je neophodno da učešće postoji.⁶³⁴ Prvi razlog je to što nadležni organi mogu saznati mišljenje i potrebe građana o određenim pitanjima jedini ukoliko ih uključe u svoj rad. Drugi razlog se tiče unapređenja kvaliteta odluka koje se donose, tako što se u te odluke uključuje znanje koje poseduje lokalna zajednica, pošto određeni problem bolje mogu razumeti oni koji su mu bliži i koji imaju znanje o lokalnim prilikama zasnovano na životnom iskustvu, pa samim tim mogu doprineti i delotvornom rešenju tog problema.⁶³⁵ Treći razlog se odnosi na ostvarivanje pravičnosti i pravde uključivanjem potreba i mišljenja svih društvenih grupa, što je moguće jedino kroz otvoreni postupak učešća javnosti u kojem je pružena prilika svim društvenim grupama da se izjasne, a naročito onim manjinskim ili ugroženim, čije potrebe najčešće prolaze nezapaženo ukoliko se koriste samo uobičajeni izvori informisanja. Četvrti razlog za učešće javnosti u donošenju akata uprave odnosi se na legitimitet odluke i demokratičnost postupka u kojem je doneta. Najzad, peti razlog je to što u nekim slučajevima sprovođenje postupka uz učešće javnosti predstavlja zakonsku obavezu.⁶³⁶ Sa druge strane, nedostaci učešća javnosti koji se u literaturi najčešće navode odnose se na to što sprovođenje postupka uz uključivanje javnosti zahteva značajne materijalne resurse i produžava vreme trajanje postupka, što umanjuje efikasnost postupka koji se sprovodi. Međutim, postoji i saglasnost o tome da pozitivno delovanje učešća javnosti na ishod postupka

⁶³³ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 168.

⁶³⁴ Booher, D. and Innes, J., 2004, p. 422.

⁶³⁵ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 154 i Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 10.

⁶³⁶ Booher, D. and Innes, J., 2004, p. 422.

koji se vodi pred nadležnim organom uprave opravdava troškove učešća javnosti koji nekada mogu biti visoki, kao i duže trajanje postupka.⁶³⁷

2. MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

U ovom odeljku predstavljene su najznačajniji međunarodni akti koji uređuju pravo javnosti na učešće prilikom donošenja akata uprave koji su od značaja za životnu sredinu. Učešće javnosti prilikom odlučivanja organa uprave predstavlja najznačajniji oblik učešća javnosti u oblasti zaštite životne sredine. Učešće građana prilikom vršenja, između ostalog, upravnih ovlašćenja bilo je prepoznato još Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima⁶³⁸ iz 1966. godine, o čemu je bilo više reči u prethodnim poglavljima, a u novije vreme se ova oblast posebno brzo razvija.

U ovom delu istraživanja biće sagledane konkretne odredbe međunarodnog prava koje regulišu učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave (pojedinačnih upravnih akata i strateških akata koje pripremaju organi uprave). U prethodnim poglavljima su takođe analizirane norme međunarodnog prava, preciznije rečeno, u drugom poglavlju je analizirano kako su elementi načela učešća javnosti ugrađeni u međunarodno pravo, a u trećem poglavlju su analizirani izvori međunarodnog prava koji uređuju pravo javnosti da učestvuje u donošenju zakona, sa posebnim osvrtom na zakone iz oblasti zaštite životne sredine.

U pododjeljcima koji slede, analizirane su relevantne odredbe izvora međunarodnog prava koje na konkretan način uređuju učešće javnosti kao stranke u upravnom postupku i učešće javnosti kao konsultativne strane prilikom izrade strateških akata koje pripremaju organi uprave, dok su predmet analize prethodnih poglavlja bili međunarodni izvori prava koji na opštiji način, tj. načelno, uređuju pravo na učešće javnosti. Shodno tome, sledi analiza relevantnih odredaba međunarodnih izvora prava koji su usvojeni u okviru Ujedinjenih nacija, sa posebnim osvrtom na konvencije usvojene u okviru Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu, a zatim analiza prakse i akata usvojenih u okviru Evropske unije i Saveta Evrope.

⁶³⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 142.

⁶³⁸ UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, United Nations, Treaty Series, vol. 999 (16 December 1966), p. 171, čl. 25.

2.1 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U AKTIMA UN

U ovom pododjeljku dat je sumarni prikaz međunarodnih izvora ekološkog prava koji prepoznaju značaj učešća javnosti u donošenju akata uprave, a koji su globalnog karaktera. Elementi načela učešća javnosti nalaze se u sve većem broju izvora međunarodnog prava, a za razvoj ovog prava značajni su instrumenti globalnog karaktera, tj. usvojeni u okviru UN, pošto daju smernice za njegov dalji razvoj. S obzirom na činjenicu da je analiza relevantnih odredaba ovih akata sprovedena u prethodnim poglavljima, sledi sumarni prikaz značajnih ugovora koji, u većoj ili manjoj meri, prepoznaju potrebu za učešćem javnosti u upravnom odlučivanju.

U ranijim delovima istraživanja navedeno je da je učešće javnosti u okviru ekološkog prava prvi put prepoznato još Svetskom poveljom, koju je Generalna skupština UN usvojila 1982. godine. Zatim su ova prava ojačana Rio deklaracijom koju je UNCED usvojio iste godine, a Načelo 10 Rio deklaracije ima presudan uticaj na dalji razvoj prava na učešće javnosti u oblasti životne sredine, iako ga uređuje samo na uopšten način. Kada je reč o pravu klimatskih promena, Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama iz 1992. godine, nameće stranama da promovišu i omoguće učešće javnosti prilikom rešavanja pitanja koja se odnose na klimatske promene, a u tom smeru je pravo klimatskih promena i nastavilo da se razvija i da se ukazuje da je za dostizanje klimatske neutralnosti ključna uloga javnosti,⁶³⁹ na šta ukazuje i Sporazum iz Pariza iz 2015. godine. Međunarodni akti univerzalnog karaktera od značaja za pitanje učešća javnosti su: Konvencija o biološkoj raznovrsnosti⁶⁴⁰ iz 1992. godine, Protokol iz Nagoje o pristupu genetičkim resursima i pravednoj i jednakoj raspodeli koristi koje proističu iz njihovog korišćenja uz Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti⁶⁴¹ iz 2010. godine, Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi⁶⁴² iz 1994. godine, Rotterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini⁶⁴³ iz 1998. godine, Kartagena protokol o biološkoj zaštiti uz konvenciju o biološkoj raznovrsnosti⁶⁴⁴ iz

⁶³⁹ IPCC, 2021, *Climate Change widespread, rapid and intensifying*, Geneva.

⁶⁴⁰ UN, The Convention on Biological Diversity of 5 June 1992, 1760 U.N.T.S. 69.

⁶⁴¹ UN, The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity of 29 October 2010, UN Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/1.

⁶⁴² UN, International convention to combat desertification particularly in Africa of 23 December 1994, A/RES/49/234.

⁶⁴³ UN, Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade Rotterdam of 10 September 1998.

⁶⁴⁴ UN, Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity of 29 January 2000.

2000. godine, Štokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama⁶⁴⁵ iz 2002. godine, Minamata konvencija o živi⁶⁴⁶ iz 2013. godine i tako dalje.

Konkretno odredbe navedenih konvencija neće biti detaljnije analizirane, budući da na uopšten način uređuju ovo pitanje, a kada je reč o aktima usvojenim u okviru UN, za predmet ovog istraživanja posebno su značajne konvencije usvojene u okviru UNECE, koje su regionalnog karaktera. Shodno tome, sledi analiza odredaba konvencija usvojenih u okviru UNECE koje uređuju pravo javnosti da učestvuje u donošenju akata uprave, i to kako pojedinačnih upravnih akata, tako i strateških dokumenata, odnosno planova, programa i politike.

2.1.2 Učešće javnosti u donošenju odluka u ugovorima usvojenim u okviru Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE)

Konvencije usvojene u okviru Ekonomske Komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) su od posebnog značaja za oblast zaštite životne sredine, a dodatno imaju i širi značaj zbog toga što je u nekim slučajevima državama koje se nalaze van regiona UNECE omogućeno da postanu strane konvencije. Arhuska konvencija je za predmet ovog istraživanja svakako najbitniji akt usvojen u okviru UNECE. Učešće javnosti prilikom odlučivanja o životnoj sredini garantuju i druge konvencije, ali u nešto užem obimu.⁶⁴⁷ Shodno tome, u odeljcima koji slede analizirane su relevantne odredbe Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu - Espoo konvencija,⁶⁴⁸ Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Espoo konvenciju,⁶⁴⁹ Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa⁶⁵⁰ i Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera.⁶⁵¹

2.1.2.1 Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu - Espoo konvencija (1991)

Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espoo konvencija) iz 1991. godine je multilateralni sporazum koji je od posebnog značaja za temu ovog istraživanja, budući da sadrži niz normi posvećenih učešću javnosti. Ova Konvencija je

⁶⁴⁵ UN, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants of 22 May 2001.

⁶⁴⁶ UNEP, Minamata convention on mercury of 10 October 2013.

⁶⁴⁷ Ebbesson. J., 2021, p. 359.

⁶⁴⁸ UN, Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991.

⁶⁴⁹ UN, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 21 May 2003.

⁶⁵⁰ UN, The Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents of 17 March 1992.

⁶⁵¹ UN, Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes of 17 March 1992.

sačinjena 1991. godine, a stupila na snagu 1997. godine i njome je regulisan postupak odlučivanja o sprovođenju projekata sa eventualnim prekograničnim uticajem. Zakon o potvrđivanju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu⁶⁵² čijim je donošenjem Espoo konvencija postala deo domaćeg prava je usvojen 2007. godine.

Konvencija na najopštiji način definiše javnost u uvodnim odredbama, kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica". Espoo konvencija obavezuje strane da obaveste javnost o predloženoj aktivnosti i da obezbede javnosti da upućuje komentare ili primedbe na predloženu aktivnost.⁶⁵³ Strane Konvencije su se obavezale da će preduzimati potrebne mere radi sprečavanja, smanjenja i kontrolisanja štetnih prekograničnih uticaja određenih aktivnosti na životnu sredinu. Svaka strana će preduzimati sve potrebne mere kako bi bio uspostavljen "postupak za procenu uticaja na životnu sredinu, koji omogućava učešće javnosti i pripremu dokumentacije o proceni uticaja na životnu sredinu".⁶⁵⁴ Strana porekla, tj. "strana pod čijom se nadležnošću predviđa obavljanje predložene aktivnosti, je dužna da u oblastima koje će verovatno biti pogođene obezbedi mogućnost javnosti da učestvuje u postupcima procene uticaja na životnu sredinu i da mogućnosti koje se obezbeđuju javnosti pogođene strane bude jednaka kao mogućnost koja se obezbeđuje javnosti iz zemlje porekla".⁶⁵⁵ Kada je reč o obaveštavanju javnosti, postoji obaveza strane porekla da obezbedi da javnost pogođene strane bude obavestena o predloženoj aktivnosti najkasnije kada bude obavestena javnost strane porekla,⁶⁵⁶ kao i da javnost pogođene strane bude dobije mogućnost da komentariše i upućuje primedbe na predloženu aktivnost.⁶⁵⁷

Ova Konvencija ima značajnu ulogu u razvoju prava na učešće javnosti prilikom donošenja ekoloških odluka organa uprave, budući da datira još iz 1991. godine i da je javnost integralni deo postupka procene uticaja, tj. da je uključena u sve faze postupka procene uticaja na životnu sredinu za projekte sa prekograničnim uticajem, počevši od obaveze zemlje porekla da obavesti javnost pogođene strane.⁶⁵⁸ Od značaja za domaći kontekst, a u vezi sa sprovođenjem Espoo konvencije, je Multilateralni sporazum zemalja jugoistočne Evrope o sprovođenju konvencije

⁶⁵² Zakon o potvrđivanju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.

⁶⁵³ Čl. 3 i 4. Espoo konvencije.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, čl. 2 st. 2.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, čl. 2 st. 6.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, čl. 3 st. 1.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, čl. 3 st. 8.

⁶⁵⁸ Redgwell, C., 2021, Energy, Rajamani L., Peel J., (Eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 856 i Drenovak-Ivanović, M., 2014, str.160-161.

o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu⁶⁵⁹ koji je sačinjen 2008. godine u Bukureštu, a Zakon o potvrđivanju Multilateralnog sporazuma⁶⁶⁰ je usvojen 2018. godine. Naime, ovaj sporazum obavezuje strane da obezbede da u konačnoj odluci o predloženoj aktivnosti bude naznačeno na koji su način komentari javnosti pogođene strane uzeti u obzir, kao i da komentare koje su dostavile strana porekla i pogođena strana podjednako budu uzeti u obzir.⁶⁶¹ Ukoliko je zakonodavstvom strane porekla predviđeno da javnosti ili nadležni organi pogođene strane mogu pokrenuti upravni ili sudski postupak radi preispitivanja odluke o predloženoj aktivnosti, potrebno je da odluka sadrži informaciju o toj mogućnosti.⁶⁶²

2.1.2.2 Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (2003)

Protokol o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu je usvojen 2003. godine, a stupio je na snagu 2010. godine. Protokol je posebno značajan jer proširuje metodologiju sa konkretnih projekata na strateški nivo, tj. na planiranje i politiku.⁶⁶³ Donošenjem Zakona o potvrđivanju Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu⁶⁶⁴ 2010. godine, postao je deo domaćeg prava. Obezbeđivanje učešća javnosti u strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu je jedan od eksplicitno navedenih ciljeva protokola.⁶⁶⁵

Protokol definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonima i praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe."⁶⁶⁶ Javnosti je garantovano da ostvaruje svoja prava bez diskriminacije na osnovu državljanstva, nacionalnosti ili prebivališta, dok je pravnim licima garantovano da ostvaruju svoja prava bez diskriminacije po osnovu sedišta ili stvarnog centra njegovih aktivnosti.⁶⁶⁷ Svaka strana je dužna da nastoji da, u meri u

⁶⁵⁹ UN, Multilateral Agreement Among the Countries of South-Eastern Europe for Implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of August. 2007.

⁶⁶⁰ Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma zemalja jugoistočne Evrope o sprovođenju konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. Glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 12/2018.

⁶⁶¹ Čl. 12 Multilateralnog sporazuma.

⁶⁶² Čl. 13 Multilateralnog sporazuma.

⁶⁶³ Wirth, D., Sachs, N., Hazardous Substances and Activities, in Rajamani L., Peel J., (Eds.), 2021, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 591.

⁶⁶⁴ Zakona o potvrđivanju Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 1/2010.

⁶⁶⁵ Čl. 1 Protokola.

⁶⁶⁶ Čl. 2 Protokola.

⁶⁶⁷ Čl. 3 Protokola.

kojoj je to primereno, omogućiti zainteresovanoj javnosti da učestvuje u proveri planova i programa.⁶⁶⁸

Član 8 na dosta detaljan način reguliše učešće javnosti, pa je svaka strana dužna da obezbedi učešće javnosti u ranoj fazi strateške procene uticaja na životnu sredinu planova i programa, tj. na vreme kada su sve opcije otvorene, i to na delotvoran način. Svaka strana je dužna da putem elektronskih medija i drugih sredstava informisanja obezbedi blagovremeni pristup javnosti nacrtima planova i programa, kao i izveštaja o životnoj sredini. Strane su dužne da zainteresovana javnost bude identifikovana, a posebno da budu identifikovana relevantna udruženja građana, kojima se mora pružiti prilika da izraze svoje mišljenje o nacrtu ili izveštaju u vremenskom roku koji je razuman.

Kada strana porekla smatra da će sprovođenje plana ili programa imati prekogranični uticaj na životnu sredinu, uključujući zdravlje, dužna je da pre usvajanja plana ili programa, a što je ranije moguće, obavesti o tome pogođenu stranu. Pogođena strana zatim može staviti do znanja strani porekla da želi da započne konsultacije pre usvajanja plana ili programa, o verovatnim prekograničnim uticajima na životnu sredinu, uključujući zdravlje, sprovođenju plana ili programa i merama predviđenim za sprečavanje, smanjenje ili ublažavanje negativnih uticaja. Prilikom sprovođenja navedenih konsultacija, strane se dogovaraju o mehanizmima za učešće zainteresovane javnosti.⁶⁶⁹

Najzad, kada se usvaja plan ili program, svaka strana obezbeđuje da dužna pažnja bude posvećena zaključcima izveštaja, merama za sprečavanje, smanjivanje ili ublažavanje negativnih uticaja utvrđenih u izveštaju o životnoj sredini, kao i primljenim komentarima.⁶⁷⁰ Ono što je posebno važno je da prilikom usvajanja plana ili programa strane obezbeđuju da javnost i nadležni organi budu informisani o usvajanju, kao i da im, između ostalog, bude raspoloživo obrazloženje o tome kako su komentari koje su dostavili različiti subjekti uzeti u obzir.⁶⁷¹

2.1.2.3 Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa (1992)

Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa je sačinjena 1992. godine, a stupila je na snagu 2000. godine. Zakon o potvrđivanju Konvencije o prekograničnim efektima

⁶⁶⁸ Čl. 5 Protokola.

⁶⁶⁹ Čl. 10 Protokola.

⁶⁷⁰ Čl. 11 Protokola.

⁶⁷¹ Čl. 11 Protokola.

industrijskih udesa⁶⁷² je usvojen 2009. godine, kada je konvencija postala deo domaćeg prava. Konvencija je doneta sa ciljem "sprečavanja, pripravnosti i odgovora na industrijske udesa koji mogu prouzrokovati prekogranične efekte, uključujući efekte takvih udesa prouzrokovanih prirodnim katastrofama i na međunarodnu saradnju" u ovoj oblasti.⁶⁷³ Konvencija definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica".

Obaveštavanje i učešće javnosti je regulisano članom 9. Naime, strane su dužne da obezbede da odgovarajuće informacije budu dostupne javnosti "u oblastima koje mogu biti pogođene industrijskim udesom, koji proističe iz opasne aktivnosti". Strana porekla je dužna da kada je to moguće i odgovarajuće pruži priliku predstavnicima javnosti da učestvuju u relevantnim postupcima koji se vode u oblastima koje mogu biti pogođene, kako bi se dala mogućnost pogođenoj javnosti da njeni stavovi i mišljenja o merama sprečavanja i merama pripravnosti budu izneti. Takođe, potrebno je obezbediti da javnost pogođene strane ima iste mogućnosti kao i javnost strane porekla. Propisano je i da će strane u skladu sa unutrašnjim pravom i ukoliko to žele, pogođenoj javnosti ili onima koji mogu biti pogođeni prekograničnim efektima industrijskog udesa, omogućiti pristup i učešće u relevantnim upravnim i sudskim postupcima, kao i pravo na žalbu na odluku kojom su pogođena njihova prava, jednako kao i licima koja spadaju u njihovu nadležnost.

2.1.2.4 Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera (1992)

Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera je potpisana 1992. godine, a stupila na snagu 1996. godine. Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera i Amandmana na čl. 25. i 26. Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera⁶⁷⁴ je usvojen 2010. godine. Strane potpisnice su dužne da "preduzmu sve odgovarajuće mere za sprečavanje, kontrolu i smanjenje bilo kakvog prekograničnog uticaja", a posebno da "spreče, kontrolišu i smanje zagađivanje voda koje izaziva ili može izazvati prekogranični uticaj, da obezbede da se prekogranične vode koriste u skladu sa ekološki zasnovanim i racionalnim upravljanjem vodom, očuvanjem vodnih resursa i zaštitom životne sredine, da obezbede

⁶⁷² Zakon o potvrđivanju Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 42/2009.

⁶⁷³ Čl. 2 st. 1 Konvencije.

⁶⁷⁴ Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera i Amandmana na čl. 25. i 26. Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 1/2010.

razumno i pravično korišćenje prekograničnih voda, posebno vodeći računa o njihovom prekograničnom karakteru, ako postoje aktivnosti koje izazivaju ili mogu izazvati prekogranični uticaj i da obezbede očuvanje i, prema potrebi, vraćanje ekosistema u prvobitno stanje."⁶⁷⁵ Kada je reč o učešću javnosti, konvencija uređuje samo informisanje javnosti o, između ostalog, stanju prekograničnih voda, kao da će rezultati procena stanja prekograničnih voda i efikasnosti mera za sprečavanje, kontrolu i smanjenje prekograničnog uticaja, koje vrše priobalne strane biti dostupni javnosti.⁶⁷⁶ Međutim, na prvom sastanku strana konvencije, 1997. godine, usvojena je Helsinška deklaracija⁶⁷⁷ koja, između ostalog navodi da je široko učešće javnosti ključno za primenu i dalji razvoj konvencije.

2.1.2.5 Arhuska konvencija (1998)

Najzad, najznačajniji dokument u ovoj oblasti je svakako Arhuska konvencija, pa će njene odredbe koje uređuju učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave biti posebno detaljno sagledane. Arhuska konvencija je nastala, između ostalog, sa idejom da se na jedinstveniji način uredi pitanje učešća javnosti, budući da je ova tema na značajno različiti način uređena nacionalnim zakonodavstvima.⁶⁷⁸

Učešće javnosti u donošenju odluka predstavlja drugi stub Arhuske konvencije, koji se smatra centralnom oblašću koju Arhuska konvencija reguliše. Učešće javnosti ne može biti delotvorno bez dosledne primene prava garantovanih u okviru druga dva stuba, tj. pristupa informacijama i pravne zaštite. Norme o učešću javnosti su takođe podeljene na tri dela, odnosno ovo pitanje uređuju tri člana 6, 7 i 8, koji se međusobno razlikuju pa vrsti postupka koji vode nadležni organi uprave. Naime, radi se o "učešću javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima koje mogu imati uticaj na životnu sredinu" (član 6), o "učešću javnosti prilikom donošenja planova, programa i politike od značaja za životnu sredinu" (član 7) i najzad o "učešću javnosti u pripremi izvršnih propisa i opšteprimenljivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata" (član 8, o kojem je bilo više reči u prethodnom poglavlju). Shodno tome, u ovom odeljku su analizirani članovi 6 i 7, kao i obaveze za strane Konvencije koje iz njih proističu.

Član 6, dakle, uređuje učešće javnosti u donošenja pojedinačnih upravnih akata, dok član 7 reguliše učešće javnosti u donošenju strateških akata koje pripremaju organi uprave, kao što su

⁶⁷⁵ Čl. 2 Konvencije.

⁶⁷⁶ Čl. 11 i 16 Konvencije.

⁶⁷⁷ UN, Helsinki Declaration to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes of 4 July 1997.

⁶⁷⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 163.

program, plan ili politika u oblasti zaštite životne sredine. Član 6 se odnosi na "učesće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima koje mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu", a u Aneksu 1 Konvencije navedene su aktivnosti za koje je član 6 obavezno primeniti. Reč je, na primer, o aktivnostima za čije je sprovođenje u okviru nacionalnog zakonodavstva neophodno sprovesti postupak procene uticaja na životnu sredinu. Naime, odredbe člana 6 se primenjuju prilikom donošenja odluka o sprovođenju aktivnosti koje su navedene u Aneksu 1, kao i na aktivnosti koje nisu navedene u Aneksu 1, ali koje "mogu imati značajnog uticaja na životnu sredinu", u tom slučaju strane će, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, odrediti da li se primenjuju odredbe člana 6. Predviđen je i izuzetak od primene ovih odredbi u slučaju aktivnosti koje imaju za cilj nacionalnu odbranu, o čemu strane mogu odlučiti u svakom konkretnom slučaju, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.⁶⁷⁹

Članom 6 su dalje postavljeni standardi za obaveštavanje zainteresovane javnosti o postupku u kome se donosi odluka. Strane su dužne da na adekvatan način, blagovremeno i efikasno obaveste javnost u ranoj fazi donošenja odluka koje su "od značaja za životnu sredinu, i to o aktivnosti i zahtevu o kojem će se odlučivati, nacrtu odluke, nadležnom organu za donošenje odluke, početku postupka, mogućnostima za učesće javnosti, vremenu i mestu održavanja javne rasprave i drugim informacijama".⁶⁸⁰ Utvrđena je obaveza propisivanja razumnih vremenskih rokova za učesće javnosti u različitim fazama postupaka koje vode nadležni organi uprave.⁶⁸¹ Propisani standardi učesća javnosti nalažu omogućavanje "učesća javnosti u ranoj fazi postupka, kada su sve opcije još uvek otvorene i kada se učesće javnosti može biti veoma delotvorno, a ne sprovedeno na način da su samo formalno ispunjeni zahtevi učesća".⁶⁸² Strane potpisnice bi trebalo da podstiču komunikaciju između onih koji podnose zahteve i javnosti, tako što bi podnosioci zahteva trebalo da obezbede informacije o ciljevima podnošenja zahteva, ali i da "odrede zainteresovanu javnost i da pre podnošenja zahteva sa zainteresovanom javnosti razmene mišljenja, tj. sprovedu dijalog".⁶⁸³ Nadležni organi su dužni da "zainteresovanoj javnosti obezbede pristup svim informacijama koje su relevantne za donošenje odluke i da u što kraćem roku omoguće besplatan uvid u te informacije".⁶⁸⁴ Strane su dužne da omoguće javnosti da u toku javne rasprave podnosi "sve komentare, informacije, analize ili mišljenja koja smara relevantnim za aktivnosti koja je predložena, da prilikom donošenja odluke uzmu u obzir

⁶⁷⁹ Čl. 6 st. 1 Arhuske konvencije.

⁶⁸⁰ Čl. 6 st. 2 Arhuske konvencije.

⁶⁸¹ Čl. 6 st. 3 Arhuske konvencije.

⁶⁸² Čl. 6 st. 4 Arhuske konvencije.

⁶⁸³ Čl. 6 st. 5 Arhuske konvencije.

⁶⁸⁴ Čl. 6 st. 6 Arhuske konvencije.

rezultate učešća javnosti, kao i da blagovremeno informišu javnosti o donetoj odluci".⁶⁸⁵ Dodatno, posebno je normirano da će strane primenjivati član 6 prilikom odlučivanja o "ispuštanju genetički modifikovanih organizama u životnu sredinu, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i u meri u kojoj je to moguće i ostvarivo".⁶⁸⁶

Član 7 uređuje učešće javnosti prilikom donošenja planova, programa i politika od značaja za zaštitu životne sredine. Svaka strana je dužna da sprovodi mere koje za cilj imaju učešće javnosti prilikom priprema planova i programa, na način koji je transparentan i pravičan, uz obezbeđivanje dostupnosti svih neophodnih informacija. Nadležni organi su dužni da identifikuju deo javnosti koji može da učestvuje u donošenju ekološke politike. Dakle, nadležni organ ima pravo da diskreciono odredi koji deo ili krug javnosti će moći da učestvuje u donošenju ekološke politike i kakva će struktura javnosti biti u datom slučaju, poštujući ciljeve Konvencije i nacionalno zakonodavstvo koje reguliše stratešku procenu uticaja na životnu sredinu. Ova mogućnost može dovesti do neujednačenog uključivanja javnosti u ovaj postupak i izostavljanja uključivanja dela javnosti za koji se može pretpostaviti da ima drugačije interese od onih koje nadležni organi u konkretnom slučaju predlažu.⁶⁸⁷ Takođe, ovakva formulacija ne doprinosi delotvornijem učešću manjinskih grupa u postupak donošenja odluka, što ima za posledicu otežano ostvarivanje ekološke pravde u procesnom i distributivnom smislu.

Kada je reč o učešću javnosti prilikom priprema strateškog dokumenata, tj. dokumenta ekološke javne politike, svaka strana je dužna da u odgovarajućoj meri nastoji da obezbedi učešće javnosti.⁶⁸⁸ Dakle, član 7 sa jedne strane razlikuje obaveze prilikom donošenja planova i programa, a sa druge strane obaveze prilikom donošenja dokumenata ekološke javne politike. Kada je reč o donošenju planova i programa eksplicitno se određuje primena člana 6 st. 3, 4 i 8, kako bi se obezbedilo da će učešće javnosti biti delotvorno, dok primena navedenih odredbi nije utvrđena za postupak pripreme politike u vezi sa zaštitom životne sredine.

Najzad, članom 8 garantovano je pravo u pripremi izvršnih propisa i/ili opšteobavezujućih normativnih instrumenata, kao treća mogućnost učešća javnosti prilikom donošenja ekoloških odluka. Prilikom donošenja navedenih dokumenata strane su u obavezi da nastoje da promovišu delotvorno učešće javnosti u fazi postupka kada su sve opcije još uvek otvorene, dakle u ranoj fazi prilikom pripreme navedenih akata, a rezultate učešća javnosti je potrebno uzeti u obzir u

⁶⁸⁵ Čl. 6 st. 7 i 8 i 9 Arhuske konvencije.

⁶⁸⁶ Čl. 6 st. 11 Arhuske konvencije.

⁶⁸⁷ Holder, J., Lee, M., 2007, *Environmental Protection, Law and Policy*, second edition, Cambridge, Cambridge University Press. p. 113 i Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 172.

⁶⁸⁸ Čl. 7 Arhuske konvencije.

najvećoj mogućoj meri. S obzirom da je član 8 detaljnije analiziran u prethodnom poglavlju, on sada neće biti predmet analize.

Obaveze nadležnih organa i javnosti su uređene na manje precizan način članom 7, nego članom 6, odnosno kada je reč o učešću javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima koje mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Dakle, stranama je data veća fleksibilnost prilikom uređivanja pitanja regulisanih članom 7 i 8. Član 6 reguliše učešće javnosti u donošenju odluka u ekološkim upravnim stvarima, a članovi 7 i 8 se ne odnose na donošenje pojedinačnih odluka u konkretnim slučajevima već opštih odluka koje se odnose na životnu sredinu, a koje zatim predstavljaju okvir za postupanje organa uprave prilikom odlučivanja o ekološkim upravnim stvarima.⁶⁸⁹

Kada je reč o razlikovanju akata iz člana 6 i člana 7, što je posebno značajno jer planovi i programi konvencijom nisu definisani, u literaturi se navodi nekoliko kriterijuma za njihovo razgraničenje.⁶⁹⁰ Akti koji su obuhvaćeni članom 6, tj. odluke o posebnim aktivnostima koje mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, najčešće su pojedinačni upravni akti, najčešće postupak za njihovo donošenje pokreće podnosilac zahteva za izdavanje dozvole, traži se dozvola za sprovođenje konkretne aktivnosti ili projekta koji podnosilac zahteva želi da preduzme i uglavnom u okviru opštih pravila koja su predviđena planom ili programom koji ima za cilj uređenje sprovođenja takvih aktivnosti ili projekata. Akti koji se navode u članu 7, planovi i programu, su opšti pravni akti, koje nekada kasnije usvaja zakonodavna grana vlasti, njihovo donošenje inicira organ javne vlasti, koji uređuje, često na obavezujući način, okvir za sprovođenje određenih aktivnosti ili projekata. Za sprovođenje konkretne aktivnosti ili projekta osim postojanja ovih opštih akata, potrebno je i postojanja pojedinačne dozvole koja bi omogućila njihovo sprovođenje.⁶⁹¹

Ukoliko jezički tumačimo članove 6, 7 i 8, sa ciljem utvrđivanja pravne prirode obaveza koje proizlaze iz navedenih članova, uviđa se da je pravo javnosti na učešće garantovano u različitom obimu prilikom donošenja različitih akata uprave. Naime, član 6 navodi da će (*shall*) svaka strana primenjivati odredbe ovog člana i obezbediti rano učešće javnosti. Član 7 za planove i programe takođe navodi da će (*shall*) svaka strana preduzeti odgovarajuće mere za učešće javnosti. Kada je reč i pripremi ekološke politike, član 7 navodi da će svaka strana u

⁶⁸⁹ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str 167.

⁶⁹⁰ Jendroška, J., 2009, Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention, *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 6, No. 4, pp. 495-515.

⁶⁹¹ *Ibid.*

odgovarajućoj meri nastojati da obezbedi mogućnosti (*shall endeavour to provide opportunities*) za učešće javnosti, a kada je reč o pripremi izvršnih propisa i opšteprimenljivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata, u članu 8 je navedeno da će svaka stana nastojati da promovise (*shall strive to promote*) delotvorno učešće javnosti. Dakle, pravo javnosti na učešće je na najčvršći način formulisano u postupku donošenja pojedinačnih akata uprave i planova i programa.

Najzad, kada je reč o pravnoj zaštiti u upravnom postupku od značaja su stavovi 2 i 3 člana 9 Arhuske konvencije. Naime, stav 2 člana 9 obavezuje države da obezbedi da pripadnici zainteresovane javnosti koji imaju dovoljan interes ili, alternativno, koji tvrde da je došlo do povreda prava koja se odnose na učešće javnosti, imaju pravo da pred sudom i/ili drugim nepristrasnim i nezavisnim organom pokrenu postupak preispitivanja prvostepene odluke, činjenja ili propuštanja činjenja. To znači da su države dužne da obezbede da postupak preispitivanja odluke bude vođen pred organom koji je nepristrasan i nezavisan od bilo kog dela izvršne vlasti ili privatnog subjekta.⁶⁹² Takođe, u ovom stavu je navedeno i da ova odredba ne utiče na mogućnost da se prvostepena odluka preispituje u upravnom postupku, pre nego što se zatraži preispitivanje u sudskom postupku, ukoliko je to zahtev domaćeg zakonodavstva. Dakle, pravo na žalbu drugostepenom organu uprave ne može da zameni mogućnost obraćanja sudu, već može samo da bude preduslov za obraćanje sudu.

Stav 3 člana 9 obavezuje strane da obezbede da pripadnici javnosti, ukoliko ispunjavaju uslove propisane domaćim pravom, imaju pristup upravnim i sudskim postupcima radi osporavanja činjenja ili nečinjenja organa javne vlasti ili fizičkih lica ukoliko su u suprotnosti sa nacionalnim ekološkim zakonodavstvom. Član 9 će biti predmet detaljnije analize u narednom poglavlju.

Arhuska konvencija ne uspostavlja konkretne mehanizme za učešće javnosti prilikom donošenja odluka organa uprave, već je više usredsređena na uređivanje prava učešća zainteresovane javnosti, što znači da ostvarivanje prava garantovanih konvencijom pretežno zavisi od prakse država.⁶⁹³ Ono što je posebno važno je da su konvencijom ustanovljeni standardi učešća javnosti koji se odnose na obavezu obezbeđivanja ranog učešća javnosti, blagovremenog obaveštavanja javnosti, na razumne vremenske rokove za učešće, obavezu omogućavanja javnosti da podnosi sve komentare i mišljenja koja smatra relevantnim, kao i obavezu da rezultati učešća budu uzeti u obzir. Arhuska konvencija u navedenim članovima koji regulišu učešće javnosti prilikom donošenja odluka, ne regulišu učešće manjinskih grupa

⁶⁹²*The Aarhus Convention An Implementation Guide*, op. cit., p. 196.

⁶⁹³ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 165.

u ovim postupcima i ostvarivanja distributivne ekološke pravde, već je u posvećena pitanjima koja su isključivo procesnog karaktera.

2.2 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U PRAVU EU

2.2.1 Učešće javnosti na nivou država članica

Učešće javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu na nivou država članica uređuje niz akata sekundarnog zakonodavstva Evropske unije, budući da, kao što je ranije navedeno, primarno zakonodavstvo ovo pitanje posebno ne uređuje. Takođe, Evropska unija je 2005. godine pristupila Arhuskoj konvenciji, pa su njene odredbe integralni deo pravnog poretka EU, što je potvrđeno praksom Evropskog suda pravde.⁶⁹⁴ S obzirom da Arhuska konvencija obavezuje i članice EU i institucije EU, ona se u hijerarhiji pravnih akata nalazi na višem mestu od sekundarnog zakonodavstva.⁶⁹⁵

Kada je reč o sekundarnom zakonodavstvu, najpre je važno sagledati Direktivu 2003/35/EK o učešću javnosti prilikom pripreme određenih planova i programa iz oblasti životne sredine, koja se sastoji iz dva dela. Prvi deo sadrži opšte odredbe o učešću javnosti, a drugi deo je dopunjavao Direktivu 85/337/EEZ o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu⁶⁹⁶ i Direktivu 2008/1/EK o integrisanoj kontroli i prevenciji zagađenja,⁶⁹⁷ koje više nisu na snazi, a dopunjavala ih je u delovima koji se odnose na učešće javnosti. Naime, Direktiva 85/337/EEZ o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu preinačena je Direktivom 2011/92/EU,⁶⁹⁸ a Direktiva 2008/1/EK o integrisanoj kontroli i prevenciji zagađenja je 2010. godine preinačena je Direktivom 2010/75/EU o industrijskim emisijama,⁶⁹⁹ koje takođe sadrže odredbe o učešću javnosti.

Direktiva 2003/35/EC o učešću javnosti prilikom pripreme određenih planova i programa je doneta sa ciljem boljeg sprovođenja prava koja proističu iz Arhuske konvencije, odnosno usklađivanja sa Arhuskom konvencijom. Ova direktiva se primenjuje na šest planova i

⁶⁹⁴ CJEU, case C-240/09, *Slovak Brown Bear*, Judgment of 8 March 2011, ECLI:EU:C:2011:125, para 30.

⁶⁹⁵ Krämer, K., *The EU and public participation in environmental decision-making*, in Jendroska, J., Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights Principle X in Theory and Practice*, Insertia, Cambridge University Press, p. 124.

⁶⁹⁶ Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment of 27 June 1985 OJ L 175.

⁶⁹⁷ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.

⁶⁹⁸ Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

⁶⁹⁹ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

programa koji su određeni Aneksom I, a to su planovi i programi u oblasti upravljanja otpadom, kvalitetom vazduha i zagađenja vode nitritima.⁷⁰⁰ Recital 10 navodi, između ostalog, da je potrebno da u budućnosti učešće javnosti u skladu sa Arhuskom konvencijom bude uključeno u relevantno zakonodavstvo. Odredbe člana 2 u potpunosti ispunjavaju standarde propisane Arhuskom konvencijom koji se odnose na učešće javnosti prilikom pripreme planova i programa od značaja za životnu sredinu, u šest oblasti koje su određene Aneksom I. Neki od navedenih standarda odnose se na obezbeđivanje ranog učešća javnosti kada su sve opcije još uvek otvorene, informisanja javnosti, uzimanje u obzir rezultata učešća javnosti prilikom donošenja odluke i obaveštavanje javnosti o donetoj odluci. Brojne direktive koje uređuju postupke usvajanja različitih planova na nacionalnom nivou ne uređuju i pravo javnosti da u tom postupku učestvuje.⁷⁰¹

Pravo na učešće javnosti prilikom odlučivanja u upravnom postupku koji je od značaja za životnu sredinu u okviru prava EU je prvi put uređeno još 1985. godine Direktivom 85/337/EEZ o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, koja je utvrdila obavezu informisanja javnosti u ranoj fazi donošenja odluke, kao i da je zainteresovanoj javnosti potrebno omogućiti da blagovremeno i delotvorno učestvuje u postupku odlučivanja, omogućiti joj da iskaže svoje mišljenje i komentare u fazi kada su sve opcije otvorene. Ova direktiva je preinačena Direktivom 2011/92/EU, koja utvrđuje postupak procene uticaja na životnu sredinu za projekte koje navodi u dva aneksa. Naime, u prvom aneksu su navedeni projekti za koje je procena uticaja obavezna, a u drugom oni za koje je obavezna ukoliko imaju značajan uticaj na životnu sredinu. Učešće javnosti je ovom Direktivom detaljno regulisano, na sličan način kao što je uređeno Arhuskom konvencijom, a neke odredbe su u potpunosti preuzete iz Arhuske konvencije.

Takođe, Direktiva 2010/75/EU o industrijskom emisijama sadrži odredbe koje se odnose na učešće javnosti prilikom izdavanja dozvole za velika industrijska postrojenja, koja su precizirana aneksom. Zainteresovana javnost ima pravo da bude informisana o podnetim zahtevima za izdavanje dozvole, pravo da učestvuje u postupku dostavljanjem komentara,

⁷⁰⁰ Reč je o planovima i programima uređenih sledećim direktivama: Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators and repealing Directive 91/157/EEC, Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

⁷⁰¹ Krämer, L., 2018, p. 140.

mišljenja i predloga, kao i pravo na pravnu zaštitu pred sudom u slučaju povrede navedenih prava.⁷⁰² Direktiva se odnosi na slučajeve velikih postrojenja, a učešće javnosti u postupku izdavanja dozvole za postrojenja srednje veličine, koje je regulisano Direktivom 2015/2193,⁷⁰³ nije uređeno.⁷⁰⁴

Pravo na učešće javnosti uređeno je i Direktivom 2001/42/EZ o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, koja se primenjuje na planove i programe koje su pripremili nadležni organi javnih vlasti i koji se donose na osnovu propisa (strateška procena uticaja na životnu sredinu). Član 6 uređuje konsultacije sa predstavnicima javnosti, pa "nacrt plana ili programa i izveštaj o stanju životne sredine moraju biti dostupni javnosti, javnosti se mora obezbediti razuman rok u kojem može iskazati svoje mišljenje o nacrtu i izveštaju o stanju životne sredine, a države su dužne da odrede zainteresovanu javnost i omoguće joj da bude uključena u postupak". Članice su obavezne da obezbede da javnost ima mogućnost da iskaže svoje mišljenje o nacrtu i izveštaju, a nadležni organ je dužan da prilikom donošenja odluke o planu ili programu uzme u obzir mišljenje javnosti. Nakon usvajanja plana ili njegovog podnošenja na usvajanje, nadležni organ je dužan da plan učini dostupnim javnosti, kao i obrazloženje o načinu na koji je mišljenje javnosti uzeto u obzir. Mogućnost sankcionisanja u slučaju povrede prava na učešće javnosti ovom direktivom nije predviđena, već je to pitanje ostavljeno članicama da urede nacionalnim zakonodavstvima.⁷⁰⁵

Takođe, Direktiva 2000/60⁷⁰⁶ koja uređuje pitanje politike upravljanja vodama, tzv. Okvirna direktiva o vodama, doneta je sa ciljem uspostavljanja okvira za "zaštitu kopnenih voda, mešovitih voda, priobalnih voda i podzemnih voda" i utvrđuje da je za uspešnu primenu direktive neophodno učešće javnosti, odnosno da javnost ima pravo da učestvuje prilikom "elaboracije, monitoringa i ažuriranja planova koji se odnose na upravljanje vodama".

Kada je reč o pravu na pravnu zaštitu, odnosno na pravo na preispitivanje odluke od značaja za životnu sredinu u upravnom postupku na nivou država članica, ta oblast gotovo da nije

⁷⁰² Obuhvata sedam direktiva: 1. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control 2. Direktiva 2001/80/ EK o ograničenju emisija određenih štetnih supstanci u atmosferu iz velikih ložišta 3. Direktiva 1999/13/ EK o ograničenju emisija isparljivih organskih jedinjenja 4. Direktiva 2000/76/ EK o spaljivanju otpada 5. Direktiva 78/176/EEZ o otpadu iz industrije titandioksida 6. Direktiva 82/883/ EEZ o postupcima kontrole i praćenja otpada iz industrije titan-dioksida 7. Direktiva 92/112/ EEZ o procedurama harmonizacije programa za smanjenje i konačno potpuno otklanjanje zagađenja izazvanog otpadom iz industrije titandioksida

⁷⁰³ Directive 2015/2193 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from medium combustion plants.

⁷⁰⁴ Krämer, L., 2018, p. 134.

⁷⁰⁵ Krämer, L., 2018, p.139.

⁷⁰⁶ Directive 2000/60 establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy.

regulisana pravom EU. Stoga, Evropska komisija je 2017. godine usvojila Obaveštenje o pristupu pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu,⁷⁰⁷ u kojem su sumirane one odredbe prava EU koje su važne za primenu člana 9 Arhuske konvencije, u kontekstu pravne zaštite na nacionalnom nivou, kao i praksa Evropskog suda pravde.⁷⁰⁸ Obaveštenje je zbog toga značajno za dalji razvoj prava EU, iako nije obavezujućeg karaktera.⁷⁰⁹ Uređenje pravne zaštite u upravnom postupku (kao i u sudskom, o čemu će biti više reči u narednom poglavlju) je, dakle, u potpunosti prepušteno nacionalnim sistemima, pa postoje značajne razlike između nacionalnih zakonodavstava po pitanju uređenja ove oblasti.

Iako su značajne razlike među državama članicama kada je reč o pravu javnosti na pravnu zaštitu, u većini država članica učešće javnosti i preispitivanje odluke pred organom uprave je preduslov za pristup pravosuđu. To znači da pravo na pravnu zaštitu pred sudom mogu ostvariti samo oni koji su prethodno osporavali akt u postupku pred organom uprave (takva je situacija na primer u Austriji, Letonija, Nemačka, Mađarska, Irska, Holandija, Slovenija i Slovačka).⁷¹⁰ Takođe, iako su prisutne brojne razlike, trebalo bi imati u vidu i da su sve države članice EU ratifikovale Arhusku konvenciju, kao i sama EU, tako član 9 ograničava države prilikom uređivanja ove oblasti.⁷¹¹ Ipak, po odobravanju Arhuske konvencije EU je podnela deklaraciju u kojoj je navedeno da su države članice odgovorne za izvršenje obaveza iz člana 9(3) i da će tako biti sve do usvajanja propisa EU koji će urediti ovo pitanje.⁷¹²

2.2.2 Učešće javnosti na nivou Unije

Kada je reč o učešću javnosti prilikom donošenja odluka o ekološkim stvarima na nivou Evropske unije najznačajniji propis je Uredba 1367/2006/EZ,⁷¹³ tzv. Arhuska uredba. Član 9 utvrđuje pravo na delotvorno učešće javnosti prilikom pripreme, izmene ili preispitivanja

⁷⁰⁷ Commission Notice 2017/C 275/01 on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission of 28 April 2017.

⁷⁰⁸ Berthier, A. et al., 2021, *Access to Justice in European Union Law, A Legal Guide on Access to Justice in Environmental Matters*, Brussels, ClientEarth, p. 4.

⁷⁰⁹ Stjelja, I., Pravo na pristup pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu u pravu Evropske unije i u praksi Suda pravde Evropske unije, u Lilić, S., (ur.), 2021, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga XI, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 273-286.

⁷¹⁰ Darpö, J., 2013, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, European Commission, p. 15.

⁷¹¹ Stjelja, I., 2021.

⁷¹² Podnete deklaracije i rezerve na Arhusku konvenciju su dostupne su na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (15.07.2020).

⁷¹³ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264, p. 13.

planova i programa od značaja za životnu sredinu i to u fazi kada je još uvek moguće uticati na konačnu odluku. Uredba se odnosi samo na planove i programe koji su u vezi sa životnom sredinom, a koje priprema ili usvaja organ EU, čije usvajanje je predviđeno propisima i koji doprinose na ostvarivanju ciljeva ekološke politike Evropske unije. Dakle, u slučaju da donošenje određenog plana ili programa nije predviđeno propisima, već donošenje inicira, na primer, Evropska komisija, obaveza učešća javnosti ne postoji.⁷¹⁴ Takođe, uredba ne obavezuje nadležne organe da, nakon što omoguće učešće javnosti u pripremi planova i programa, u konačnu odluku uključe mišljenje javnosti, što nije u skladu sa članom 6 stav 8 Arhuske konvencije.⁷¹⁵ Odredbe o učešću javnosti prilikom odlučivanja o odobravanju sprovođenja konkretne aktivnosti ili projekta uredba ne sadrži, već je učešće javnosti garantovano samo prilikom donošenja navedenih planova i programa. Dodatno, u kontekstu prava Evropske unije i učešća javnosti u donošenju akata uprave, značajan dokument je Bela knjiga o evropskoj upravi⁷¹⁶ iz 2001. godine, o kojoj je bilo više reči u prethodnom poglavlju. Bela knjiga je postavila polazne osnove za otvaranje postupaka donošenja odluka na nivou EU i uključivanja građana i njihovih udruženja u oblikovanje i donošenje politike EU i definisala učešće javnosti kao jedno od pet osnovnih političkih načela na kojima se zasniva dobra uprava. Dakle, učešće javnosti u radu uprave predstavlja jedno od osnovnih načela dobre uprave, koje ima nezamenljivu ulogu, jer omogućava da nadležni organi uprave budu upoznati sa činjenicama koje javnost smatra značajnim.⁷¹⁷

Sa druge strane, kada je reč o preispitivanju odluka institucija i tela EU Arhuska uredba takođe sadrži relevantne odredbe. Naime, pravna zaštita u postupku pred organima uprave na nivou EU (kao i u sudskom postupku, što će biti predmet analize u narednom poglavlju) Arhuskom uredbom još uvek nije garantovana na način koji omogućava dosledno ostvarivanje ovog prava. Zbog toga je 6. oktobra 2021. godine napravljen važan korak ka rešavanju ovog pitanja, tj, doneta je Uredba 2021/1767 o izmeni Arhuske uredbe.⁷¹⁸ Pre usvajanja navedenih izmena u Evropskom zelenom dogovoru⁷¹⁹ utvrđeno je da je potrebno da Evropska komisija revidira odredbe Arhuske uredbe sa ciljem unapređenja pravne zaštite za građane i udruženja građana

⁷¹⁴ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 186.

⁷¹⁵ *Ibid.*, str. 187.

⁷¹⁶ *European governance - A white paper*, COM/2001/0428 final, OJ 287, 12 October 2001.

⁷¹⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 145.

⁷¹⁸ Regulation (EU) 2021/1767, op. cit.

⁷¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.

na nivou Unije. Dodatno, praksa Komiteta za pitanja poštovanja Arhuske konvencije ukazuje na to da Arhuska uredba nije na odgovarajući način uredila pitanje pristupa pravnoj zaštiti.⁷²⁰ Naime, Arhuska uredba iz 2006. godine predviđa, između ostalog, da udruženja građana mogu podneti zahtev za internu kontrolu akta koji je doneo ili propustio da donese nadležni organ uprave,⁷²¹ ali je neophodno da je reč o pojedinačnom aktu.⁷²² Zbog čega je Savet Evropske unije naručio Evropskoj komisiji da sprovede Studiju o primeni odredaba Arhuske konvencije, koje se odnose na pristup pravnoj zaštiti, na nivou Unije.⁷²³ Studija je objavljena u septembru 2019. godine i daje detaljnu analize stanja i preporuke za rešavanje ovog pitanja, što će biti detaljnije razmatrano u narednom poglavlju koje je posvećeno pravnoj zaštiti u sudskom postupku. Jedan od zaključaka Studije jeste da je ključni nedostatak Arhuske uredbe to što neophodno da akt koji se osporava bude pojedinačni akt, pa je većina zahteva za preispitivanje nedopuštena, budući da su odluke u ekološkim stvarima najčešće od javnog interesa i da su u pitanju opšti akti. Sledstveno tome, broj akata koji se u ovoj oblasti mogu osporavati je mali.⁷²⁴ Tako se u Studiji navodi da je u periodu od 2006. do 2018. godine 25 od 43 zahteva za interno preispitivanje ekoloških odluka koja su podnela udruženja građana odbačeno kao nedopušteno.⁷²⁵ Ono što je posebno važno je da Arhuska konvencija ne poznaje ovo ograničenje. Shodno tome, u Studiji se predlaže pet mogućnosti za rešavanje ovog pitanja: "1) opcija *status quo* ili opcija nula, što znači da se ne preuzmu nikakve mere, od ove opcije se ne može očekivati da rešavanje problema aktivne legitimacije, već se ova opcija oslanja na aktivnosti država članica i praksu SPEU; 2) opcija A, koja se sastoji u usvajanju nelegislativnih mera, kao što su vodiči; 3) opcija B, koja se sastoji od usvajanje legislativnih mera sa ciljem šireg definisanja akta koji može biti osporavan, dakle otvaranje mogućnosti za osporavanje i akta koji nisu samo pojedinačni akti, odnosno izmena Arhuske uredbe, kao i mogućnost usvajanja direktive o pristupu pravnoj zaštiti; 4) opcija AB1, koja predstavlja mešavinu prethodne dve opcije i

⁷²⁰ Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part II), Concerning compliance by the European Union, adopted by the Compliance Committee on 17.03.2017, para 123.

⁷²¹ Čl. 10, Arhuske uredbe.

⁷²² Čl. 2 (1)(g), Arhuske uredbe.

⁷²³ Milieu, 2019, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters - Final report*, European Commission, p. 103, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf (27.06.2020).

⁷²⁴ Stjelja, I., 2021.

⁷²⁵ Milieu, 2019, pp. 210-211.

kombinuje donošenje vodiča i izmenu Arhuske i 5) opcija AB2 podrazumeva izmenu Arhuske uredbe i donošenje direktive o pristupu pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima."⁷²⁶

Inicijalni argument Evropske komisije da EU ne bi trebalo na isti način da je obavezana Arhuskom konvencijom kao što su države članice, budući da predstavlja posebnu vrstu pravnog poretka, je napušten i Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije je jasno ustanovio da EU mora promeniti pristup u formulisanju aktivne legitimacije pojedinaca i udruženja građana u ekološkim stvarima, na šta su ukazali i rezultati sprovedene Studije.⁷²⁷ Evropska komisija je u martu 2020. godine objavila Plan (*Roadmap*) za zakonodavnu inicijativu za pristup pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima⁷²⁸ u kome su opisani glavna pitanja i razlozi zbog kojih je potrebna intervencija u ovoj oblasti. Ovim planom su predviđene izmene Arhuske uredbe, pa je Savet EU je zatražio od Komisije da do 30. septembra 2020. godine dostavi predlog za njenu izmenu ili da obavesti Savet EU o drugim merama. Evropski parlament je pozvao Komisiju da obezbedi usklađenost prava EU sa Arhuskom konvencijom i podržao izmenu Arhuske uredbe.⁷²⁹ Najzad, kao što je već pomenuto, 6. oktobra 2021. godine načinjen je važan pomak u rešavanju ovog pitanja usvajanjem Uredbe 2021/1767 o izmeni Arhuske uredbe.⁷³⁰ Najvažnije izmene odnose se na ukidanje ograničenja da je interna kontrola akta uprave moguća samo za pojedinačne akte, pa je ova mogućnost proširena i na opšte nezakonodavne akte, a unapređeno je i još nekoliko stvari.⁷³¹ Prvo, proširen je broj akata za koje je moguće tražiti interno preispitivanje na još jedan način. Budući da je moguće osporavati samo akte koji su doneti u okviru ekološkog prava EU, izmene omogućavaju da se osporavaju i akti koji nisu doneti u okviru ekološkog prava, već su samo u suprotnosti sa njim. Dakle, nije od značaja da li su akti doneti radi ostvarivanja ciljeva ekološke politike Unije ili ciljeva iz neke druge oblasti, već je presudno da je reč o aktima koji mogu biti od značaja za životnu sredinu, tj. u suprotnosti sa ekološkim pravom EU.⁷³² Drugo, novinu predstavlja obaveza institucija i tela EU da objave podnete zahteve za interno preispitivanje, kao i konačne odluke koje su po tim zahtevima donete, i to u što kraćem roku.⁷³³

⁷²⁶ Milieu, 2019, pp. 201-218.

⁷²⁷ Stjelja, I., 2021.

⁷²⁸ Roadmap for legislative initiative: Access to justice in environmental matters of 6 March 2020, EU Ref. Ares(2020)1406501, dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters>

⁷²⁹ European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal (2019/2956(RSP).

⁷³⁰ Regulation (EU) 2021/1767, op. cit.

⁷³¹ Stjelja, I., 2021.

⁷³² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (COM/2020/642), p. 3 and Regulation (EU) 2021/1767, recital 9.

⁷³³ Regulation (EU) 2021/1767, op. cit. Article 11a.

Treće, novinu predstavlja i to što zahtev za interno preispitivanje mogu podneti i drugi predstavnici javnosti koji ispunjavaju propisane uslove, a ne samo udruženja građana. Tako da su propisane dve alternativne mogućnosti za sticanje aktivne legitimacije. Prva opcija je da pripadnici javnosti dokažu da su direktno pogođeni osporavanim aktom u poređenju sa opštom javnosti. U ovom slučaju ne moraju dokazati da se osporavani akt odnosi direktno i lično na njih,⁷³⁴ već samo da su pogođeni osporavanim aktom u poređenju sa opštom javnosti. Druga mogućnost je da dokažu da postoji "dovoljan javni interes koji se odnosi na očuvanje, zaštitu i unapređenje kvaliteta životne sredine, zaštitu zdravlja, racionalno korišćenje prirodnih resursa ili borbu protiv klimatskih promena i da njihov zahtev za preispitivanjem odluke podržava dovoljan broj fizičkih i pravnih lica širom Evropske unije"⁷³⁵ uz ispunjavanje kvantitativnog zahteva koji se odnosi na "podršku najmanje 4000 predstavnika javnosti koji borave ili imaju sedište u najmanje pet država članica, pri čemu je potrebno da je iz svake od tih država članica bude najmanje po 250 predstavnika javnosti".⁷³⁶ Izmene Arhuske uredbe svakako ne uvode *actio popularis*, tj. bezuslovan pristup pravnoj zaštiti, što i nije zahtev Arhuske konvencije, već samo daje mogućnost širem krugu lica da osporavaju veći broj akata. Predmetne odredbe stupaju na snagu 29. aprila 2023. godine, pa ostvarivanje delotvorne pravne zaštite prilikom osporavanja akta u internoj kontroli tek sledi.⁷³⁷

2.3 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I SAVET EVROPE

Za učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu značajne su Evropska konvencija o ljudskim pravima i praksa Evropskog suda za ljudska prava, kao što je u prethodnim poglavljima pomenuto. Naime, EKLJP izričito ne prepoznaje pravo na životnu sredinu, kao ni pravo na učešće javnosti prilikom odlučivanja o životnoj sredini, ali je u više slučajeva u praksi ESLJP naglašeno da je neophodno da države obezbede delotvorno učešće javnosti i to u ranoj fazi donošenja određene odluke. Do zaštite prava javnosti na učešće u odlučivanju o ekološkim stvarima u praksi ESLJP je dolazilo primenom članova 2 (Pravo na život), 6 (Pravo na pravično suđenje), 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i 13 (Pravo na delotvorni pravni lek).⁷³⁸

⁷³⁴ Kao što to predviđeno čl. 263, para. 4 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁷³⁵ Regulation (EU) 2021/1767, op. cit., Recital 20.

⁷³⁶ Regulation (EU) 2021/1767, op. cit., Article 1, point (3)(a).

⁷³⁷ Stjelja, I., 2021.

⁷³⁸ Esser, R., Procedural Environmental Rights in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and Their Impact on Criminal Procedure Law, in Jendroška, J. and Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X In Theory And Practice, European Environmental Law Forum Series*, Vol. 4, Cambridge, Intersentia, pp. 61-78.

Dakle, ESLJP ne štiti životnu sredinu samostalno, već je štiti ukoliko je u vezi sa nekim drugim garantovanim pravom. Sud je u svojoj praksi u slučaju *Kyrtatos protiv Grčke*⁷³⁹ jasno utvrdio da ni jedan član Konvencije nije formulisan tako da obezbeđuje opštu zaštitu životne sredine kao takve i da su za takvu zaštitu važniji drugi međunarodni instrumenti i domaće pravo.⁷⁴⁰ Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 2003. usvojila Preporuku 1614 i dala preporuke vladama država članica i Komitetu ministara. Vladama članica je preporučeno da obezbede odgovarajuću zaštitu života, zdravlja, privatnog i porodičnog života, fizičkog integriteta i slobodnog uživanja imovine, na šta obavezuju EKLJP (članovi 2, 3 i 8 i Protokol 1, član 1), uzimajući u obzir potrebe zaštite životne sredine; da priznaju "ljudsko pravo na zdravu, održivu i pristojnu životnu sredinu", što uključuje i obavezu država da životnu sredinu zaštite nacionalnim zakonima i ustavima; da zaštite procesna prava na pristup informacijama, učešće javnosti u odlučivanju i pristup pravnoj zaštiti u pitanjima zaštite životne sredine koja su utvrđena Arhuskom konvencijom.⁷⁴¹ Preporukom se predlaže Komitetu ministara da sastavi dodatni protokol uz EKLJP u vezi sa priznavanjem procesnih prava koja imaju za cilj da unaprede životnu sredinu, koja su uređena Arhuskom konvencijom, kao i da sastavi, preporuke državama članicama, kako bi se utvrdili načini na koje EKLJP pruža pojedinačnu zaštitu od degradacije životne sredine, predlažući usvajanje legislative na nacionalnom nivou radi formulisanja konkretnog prava na učešće u odlučivanju o životnoj sredini i radi obezbeđivanja širokog pristupa pravu na delotvoran pravni lek garantovanom članom 13 EKLJP.⁷⁴² Ozbiljnija podrška uvođenju posebnih odredbi koje bi preciznije definisale pravo na zdravu životnu sredinu i omogućile jedinstvenu praksu ESLJP stvarima koje se tiču životne sredine i dalje izostaje.⁷⁴³

U smislu prava na učešće u donošenju odluka o ekološkim stvarima, posebno se izdvaja slučaj *Taskin et al v Turkey*,⁷⁴⁴ koji potvrđuje obavezu poštovanja domaćih propisa o učešću javnosti prilikom odlučivanja o aktivnostima koje mogu imati utucaj na životnu sredinu. Naime, u ovom slučaju javnost nije bila obavestena niti uključena u donošenje odluke o dozvoli za rad rudnika, pa su predstavku ESLJP podneli stanovnici naseljeni u blizini rudnika. U presudi je navedeno da ukoliko se odluka koju donosi nadležni organ odnosi na životnu sredinu, sud može ispitivati

⁷³⁹ ECtHR, *Kyrtatos v. Greece*, no. 41666/98, Judgment of 22 May 2003, para. 52.

⁷⁴⁰ Passer, J.M., 2011, *Evropska perspektiva na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša i uloga sudova u okolišnom pravu*, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 79.

⁷⁴¹ Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1614 (2003), čl. 9.1, 9.2. i 9.3.

⁷⁴² Ibid., čl. 10.1. i 10.2.

⁷⁴³ Krstić, I., 2012, *Zaštita životne sredine u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava*, *Pravni život*, br. 9, str. 660.

⁷⁴⁴ ECtHR, *Taskin et al v Turkey*, no. 46117/99, Judgment of 10 November 2004.

ne samo sadržinu odluke kako bi utvrdio da li je ona u skladu sa članom 8, već može ispitivati postupak u kome je odluka doneta kako bi se utvrdilo da li je u dovoljnoj meri dat značaj interesima pojedinaca. Dakle, iako član 8 ne sadrži procesne obaveze, prilikom sprovođenja postupka u kojem se donosi odluka koja može uticati na prava garantovana članom 8, moraju se uzeti u obzir interesi pojedinaca, tj. pripadnika javnosti, kojih se navedena odluka tiče.⁷⁴⁵

Nadalje, u slučaju *Tătar v. Romania*,⁷⁴⁶ gde su podnosioci predstavke, otac i sin, živeli u naselju koje je u blizini pogona rudnika u kome se izdvajalo zlato iz rude. Vlasti su tvrdile da ne postoje rizici, ipak se velika količina zagađenih voda izlila u nekoliko reka i uticala na životnu sredinu nekoliko država, a podnosioci predstavke su tvrdili da je ovo zagađenje negativno uticalo na njihovo zdravlje. ESPLJ je smatrao ovde da se član 8 može primeniti i kada zagađenje uzrokuje država, kao i kada ga uzrokuje kompanija ukoliko pravna regulative nije bila zadovoljavajuća. ESLJP je smatrao da rumunske vlasti nisu dobro procenile moguće rizike i da nisu podnosiocima pružile odgovarajuće informacije, te da je došlo do povrede člana 8.⁷⁴⁷ Iako ovaj član ne sadrži procesne elemente, navedeno je da postupak donošenja odluke mora biti fer i moraju biti uzeti u obzir i interesi onih koje član 8 štiti.⁷⁴⁸ Sud je našao da je pravo na pristup sudu na osnovu člana 8 šire od prava koje je ustanovljeno članom 6. Sud je takođe našao da vlasti moraju da obezbede da zaključci studija koje se sprovode budu dostupni javnosti, kao i da je država imala obavezu da obezbedi pravo javnosti da učestvuju u donošenju odluka o životnoj sredini.⁷⁴⁹

Najzad, potrebno je pomenuti i da je 2021. godine u okviru Saveta Evrope usvojena je Rezolucija 2400 – "*Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment*",⁷⁵⁰ o čemu je bilo više reči u prvom poglavlju, a kojom je konačno utvrđen značaj distributivnog elementa ekološke pravde, kao i društvene prepoznatljivosti.

⁷⁴⁵ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 167.

⁷⁴⁶ ECtHR, *Tătar v. Romania*, no 67021/01, Judgment of 27 January 2009, para. 118.

⁷⁴⁷ Winisdoerffer, Y., 2011, Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 131.

⁷⁴⁸ *Ibid.*

⁷⁴⁹ ECHR, 2022, Environment and the European Convention on Human Rights, Factsheet – Environment and the ECHR, p. 16, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf

⁷⁵⁰ Resolution 2400 (2021) Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment, Text adopted by the Parliamentary Assembly on 29 September 2021 (28th sitting).

3. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

U ovom odeljku analizirane su odredbe pozitivnih propisa domaćeg prava koji uređuju učešće javnosti u odlučivanju u ekološkim upravnim stvarima i učešće javnosti prilikom donošenja planova i programa koji su od značaja za životnu sredinu. Takođe, analizirana je i primena navedenih propisa u praksi nadležnih organa, ali je usled ograničenog broja dostupnih podataka o postupcima u kojima se odlučuje o pitanjima od značaja za životnu sredinu, analiza ograničenog opsega i uglavnom se zasniva na analizi sekundarnih podataka. Ukazano je na mogućnosti za unapređenje domaćeg zakonodavstva, u smislu ujednačenijeg regulisanja ove oblasti i usklađivanja sa međunarodnim standardima, a cilju delotvornijeg učešća javnosti i doslednijeg ostvarivanja ekološke pravde, a posebno ekološke pravde u procesnom smislu, u skladu sa Šlosbergovom definicijom.

Kada je reč u upravnim postupcima, Republički registar administrativnih postupaka,⁷⁵¹ koji prikazuje i opisuje sve upravne postupke koji se vode pred nadležnim organima uprave u Srbiji, navodi 96 upravnih postupaka koji se vode pred Ministarstvom zaštite životne sredine⁷⁵² i 14 postupaka koji se vode pred Pokrajinskim sekretarijatom za urbanizam i zaštitu životne sredine AP Vojvodine.⁷⁵³ Reč je postupcima kao što su odlučivanje o potrebi izrade procene uticaja na životnu sredinu, zatim određivanje obima i sadržaja te studije, saglasnost na studiju o proceni uticaja, izdavanje integrisane dozvole i tako dalje, u kojima javnost ima važnu ulogu i koji će u ovom odeljku biti analizirani. Sa druge strane, među navedenim postupcima nalaze se i oni postupci u kojima učešće javnosti nije relevantno, kao što su ovlašćivanje stručne organizacije za merenje nivoa buke, ovlašćivanje za monitoring zemljišta, dozvola za uvoz zaštićenih vrsta divlje flore, faune i gljiva i tako dalje, pa navedeni postupci u ovom odeljku neće biti dalje analizirani.

Učešće javnosti u donošenju akata uprave u Srbiji je regulisano nizom zakona i podzakonskih akata, u kojima je, u pojedinim slučajevima, prisutno neujednačeno uređenje ili nepreciznosti, što otežava primenu propisa. Propisi koji su predstojećom analizom obuhvaćeni su Zakon o opštem upravnom postupku,⁷⁵⁴ kao opšti zakon koji se primenjuje prilikom postupanja organa u svim upravnim stvarima (u daljem tekstu: ZUP), zatim su analizirani Zakon o zaštiti životne

⁷⁵¹ Registar administrativnih postupaka, Republički sekretarijat za javne politike Vlade Republike Srbije: <https://rap.euprava.gov.rs/>

⁷⁵² *Ibid.*

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018 (u daljem tekstu: ZUP)

sredine,⁷⁵⁵ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu,⁷⁵⁶ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu,⁷⁵⁷ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine,⁷⁵⁸ kao sistemski zakoni u oblasti zaštite životne. Nakon toga, sledi analiza zakona čiji su predmet zaštite pojedini aspekti životne sredine, uključujući zakone koji propisuju posebne postupke učešća javnosti u donošenju akata uprave, kao i zakoni koji ih ne propisuju. Najzad, analizirani su najznačajniji podzakonski akti u ovoj oblasti.

3.1 UČEŠĆE JAVNOSTI U ODLUČIVANJU O EKOLOŠKIM UPRAVNIM STVARIMA I OPŠTI UPRAVNI POSTUPAK

Zakon o opštem upravnom postupku⁷⁵⁹ u uvodnim odredbama definiše upravni postupak kao "skup pravila koja državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije i organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi) primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima",⁷⁶⁰ zatim definiše upravnu stvar i opšti i poseban upravni postupak. ZUP se primenjuje prilikom postupanja organa u svim upravnim stvarima. Međutim, u određenim slučajevima upravni postupak se može urediti posebnim zakonom, ukoliko su kumulativno ispunjene pretpostavke utvrđene ovim zakonom. Navedene zakonske pretpostavke odnose se na sledeće situacije: 1) odstupanje od opštih pravila uređeno je zakonom, a ne drugim, nižim, pravnim aktom; 2) postoji neophodnost uređivanja upravnog postupka posebnim zakonom, tj. postoji specifična priroda upravnih stvari u određenim oblastima koja zahteva posebna pravila; 3) posebna pravila su u skladu sa osnovim načelima ZUP-a postupku i 4) tim posebnim pravilima se ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa koji su ovim zakonom zajemčeni strankama.⁷⁶¹

Pravila opšteg upravnog postupka često mogu biti neadekvatna za ekološke upravne stvari, zbog čega su propisani posebni upravni postupci zakonima iz oblasti zaštite životne sredine.⁷⁶² Ova oblast predstavlja jednu od posebnih upravnih oblasti u kojoj postoje značajne osobenosti

⁷⁵⁵ Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018 i 95/2018.

⁷⁵⁶ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 36/2009, čl. 1

⁷⁵⁷ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 88/2010.

⁷⁵⁸ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.

⁷⁵⁹ ZUP.

⁷⁶⁰ Čl. 1. ZUP.

⁷⁶¹ Čl. 3. ZUP.

⁷⁶² Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, *Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu*, Beograd, Ministarstvo zaštite životne sredine, str. 31.

i kod "subjekata dužnosti ili ovlašćenja i kod objekata prava", zbog čega u našem pravom sistemu postoji više zakona iz ove oblasti kojima su propisana odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka.⁷⁶³ Navedeni zakoni biće predmet analize u odeljcima koji slede.

U upravnom postupku učestvuju organ koji primenjuje materijalnopravne propise i stranka u postupku o čijim se pravima, obavezama ili pravnom interesu odlučuje. Zakon utvrđuje da stranka u upravnom postupku može biti "fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka", kao i pravno i fizičko "lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka". Takođe, stranka može biti i "organ, organizacija, naselje, grupa lica i drugi koji nisu pravna lica, ukoliko odluka koja se donosi može uticati na njihova prava, obaveze ili pravne interese". Najzad, stranka u upravnom postupku mogu biti "zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima", ukoliko ishod upravnog postupka koji se vodi može uticati na interese koje oni zastupaju.⁷⁶⁴ Ova mogućnost proširenja stranačke legitimacije u upravnom postupku, a posredno i u upravnom sporu, budući da je on neodvojiv od upravnog postupka, predstavlja novinu koja je u domaće zakonodavstvo uneta 2016. godine usvajanjem važećeg ZUP-a.⁷⁶⁵

S obzirom na činjenicu da pojmovi "kolektivni interes" i "širi interes javnosti" ovim zakonom nisu definisani, primena ove odredbe je česta nedoumica o kojoj se raspravlja u praksi i akademskim radovima.⁷⁶⁶ Dakle, zakon uvodi pojmove "zastupnici kolektivnih interesa" i "zastupnici širih interesa javnosti" i ovim licima daje pravo da budu stranka u upravnom postupku. Oni "nisu stranka od samog početka postupka, postupak se ne pokreće njihovim zahtevom, već oni svojstvo stranke stiču tokom postupka".⁷⁶⁷ Pravo ovih lica da budu stranka u upravnom postupku u vezi je sa uticajem koji ishod postupka može da ima na interese koje oni zastupaju. Drugim rečima, oni mogu biti stranka u postupku zbog toga što ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje oni zastupaju, a ne zbog veze koju imaju sa konkretnom upravnom stvari.⁷⁶⁸

Da bi neko lice moglo da bude stranka u upravnom postupku potrebno je da ispunjava određene uslove, odnosno da poseduje stranačku sposobnost, procesnu sposobnost i stranačku

⁷⁶³ Drenovak-Ivanović, M., 2021, *Pravni položaj zastupnika kolektivnih i širih interesa javnosti u zaštiti životne sredine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

⁷⁶⁴ ZUP. čl. 44

⁷⁶⁵ Jerinić, J., 2020, U ime javnosti : legitimacija zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u upravnim stvarima, *Pravni zapisi*, 2, str. 505.

⁷⁶⁶ *Ibid.* str. 504-531 i Drenovak-Ivanović, M., 2021.

⁷⁶⁷ Jerinić, J., 2020, str. 509.

⁷⁶⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2021

legitimaciju.⁷⁶⁹ Stranačka sposobnost se odnosi na to da neko lice može biti nosilac prava i obaveza ili pravnih interesa o kojima se u upravnom postupku odlučuje. Procesna sposobnost se odnosi na pravo i mogućnost preduzimanja procesnih radnji u upravnom postupku, a njen osnov se nalazi u poslovnoj sposobnosti, ukoliko stranka nema procesnu sposobnost zastupaju je zakonski zastupnik ili punomoćnik. Najzad, stranačka legitimacija podrazumeva da postoji poseban odnos, odnosno neposredna veza između lica i konkretnog predmeta upravnog postupka, odnosno da bi lice moglo da bude stranka u postupku potrebno je da bude nosilac prava ili da ima pravni interes u odnosu na konkretnu upravnu stvar. Stranačka legitimacija je posebno važno pitanje u upravnim stvarima koje su od značaja za životnu sredinu, pošto se često u ovim upravnim postupcima postavlja pitanje da li je veza između određenih lica i njihovih grupa (formalnih ili neformalnih) takva da ih čini aktivno legitimisanom strankom u upravnom postupku.⁷⁷⁰ Za sticanje aktivne stranačke legitimacije, naime, nije potrebno da zastupnici kolektivnih i zastupnici širih interesa javnosti imaju vezu sa konkretnom upravnom stvari, već je dovoljno da odluka o konkretnoj upravnoj stvari može uticati na interese koje oni zastupaju.⁷⁷¹

Jasno je da ZUP omogućava da status stranke u upravnom postupku mogu imati udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine. Naime, postoji pretpostavka da ova udruženja imaju pravni interes da učestvuju u upravnim postupcima od značaja za životnu sredinu, a organ koji vodi postupak će kao dokaz da udruženje ima položaj zainteresovane javnost tražiti od udruženja da dostavi osnivački akt, iz koga se da zaključiti da se udruženje bavi zaštitom životne sredine.⁷⁷² Na ovaj način, udruženja dokazuju da ishod upravnog postupka koji se vodi može da utiče na interese koje oni zastupaju, dakle, na kolektivne interese i šire interese javnosti. Sa druge strane, ukoliko u upravnom postupku želi da učestvuje fizičko lice ili neformalna grupa fizičkih lica koja nije evidentirana kod nadležnog organa, odnosno nema svojstvo pravnog lica ili ukoliko je u pitanju registrovano udruženje građana koje se ne bavi zaštitom životne sredine, organ koji vodi upravni postupak dužan je da utvrdi da li ova lica mogu imati status stranke u postupku, odnosno da li mogu biti ugroženi ishodom postupka ili ishod može uticati na konkretne interese koje zastupaju. U ovim slučajevima, dakle, ne postoji

⁷⁶⁹ Lilić, S., 2014, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 465.

⁷⁷⁰ Sax, J., 1971, *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, New York: Alfred A. Knopf, pp. 230-245.

⁷⁷¹ Drenovak-Ivanović, M., 2021.

⁷⁷² Drenovak-Ivanović, M, Đorđević, S., 2018, str. 68.

pretpostavka zainteresovanosti, već se u konkretnom slučaju postojanje zainteresovanosti mora dokazati.⁷⁷³

Za učešće javnosti veoma je značajna odredba zakona se odnosi na mogućnost podnošenja zahteva za priznavanje svojstva stranke. Ovom odredbom se licu koje ne učestvuje u upravnom postupku kao stranka omogućava da podnese navedeni zahtev do okončanja drugostepenog postupku.⁷⁷⁴ Ostale stranke se odmah po podnošenju ovog zahteva o tome obavješavaju, kako bi se izjasnile.⁷⁷⁵ Ova odredba može imati poseban značaj u postupku procene uticaja na životnu sredinu, ukoliko u prvoj ili drugoj fazi zainteresovana javnost nije bila na odgovarajući način uključena, te joj nije bilo priznato svojstvo stranke u tom upravnom postupku. Dakle, zainteresovanoj javnosti bi moglo biti priznato svojstvo stranke ukoliko bi ovaj zahtev podnela u narednoj fazi procene uticaja na životnu sredinu.⁷⁷⁶

Kada je reč o pravu na žalbu protiv rešenja prvostepenog organa "žalbu može podneti svako lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka, u roku u kome žalbu može podneti stranka".⁷⁷⁷ Takođe, veoma je značajno, u kontekstu upravnih postupaka koji su od značaja za životnu sredinu i učešća zainteresovane javnosti, da je organ dužan da o rešenju koje je doneo obavesti i "lice kome je odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke".⁷⁷⁸ Ovo je takođe novina uneta 2016. godine u domaće pravo, koja doprinosi ostvarivanju prava na učešće javnosti, naročito u pogledu pristupa pravnoj zaštiti u postupku po žalbi.

Za upravne postupke od značaja za životnu sredinu, posebno je značajan odnos između opštih odredaba upravnog prava prema posebnim, budući da se u ovoj oblasti u pojedinim slučajevima javljaju nejasnoće prilikom definisanja pojedinih pojmova ili su postupci nepotpuno regulisani, zbog čega je neophodno konsultovati opšte norme upravnog prava.⁷⁷⁹ Ukoliko odredbe posebnih zakona predviđaju "odstupanja od opšteg upravnog postupka, one moraju biti u skladu sa osnovnim načelima koja su utvrđena ovim zakonom".⁷⁸⁰ Nadležni organ će prilikom rešavanja u upravnim stvarima u oblasti zaštite životne sredine primenjivati pravila propisana posebnim zakonom iz ove oblasti ili krovnim zakonom iz ove oblasti, tj. Zakonom o zaštiti

⁷⁷³ *Ibid.*

⁷⁷⁴ ZUP, čl. 93, st. 1.

⁷⁷⁵ ZUP, čl. 93, st. 2.

⁷⁷⁶ Drenovak-Ivanović, M, Đorđević, S., 2018.

⁷⁷⁷ ZUP, čl. 151.

⁷⁷⁸ ZUP, čl. 152 st. 1.

⁷⁷⁹ Drenovak-Ivanović, M, Đorđević, S., 2018, str. 71.

⁷⁸⁰ Drenovak-Ivanović, M, Đorđević, S., 2018, str. 82.

životne sredine, ukoliko posebni ili krovni zakon predviđaju odstupanja od opšteg upravnog postupka.

3.1.1 Analiza prakse

Kada je reč o primeni stava 3 člana 44 u praksi, u literaturi se navodi da postoji različito postupanje organa uprave.⁷⁸¹ Ilustrativan je primer postupka po žalbi koju je podnelo udruženje građana "Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu" koje se bavi zaštitom životne sredine, a povodom izdavanja građevinske dozvole za objekte portirnice, trafostanice i lokalnih električnih vodova – stubova za osvetljenje ograde u Zrenjaninu, pozivajući se na navedeni član. Gradnja pomenutih objekata predstavljaju deo objekata u okviru izgradnje fabrike pneumatika "Linglong Tire" u Zrenjaninu, dakle u ovom slučaju je došlo do rasparčavanja jedinstvenog projekta na nekoliko manjih projekata. Razlog za to, najverovatnije, je osujećivanje doslednog sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu i spuštanja nadležnosti na niži nivo, što vodi ka nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave, umesto nadležnosti resornog ministarstva ili nadležnog organa AP Vojvodine. Takođe, na ovaj način se sužava krug pripadnika zainteresovane javnosti koji mogu ostvariti svoje pravo na učešće u odlučivanju.⁷⁸²

U ovom slučaju žalbu protiv navedenog prvostepenog rešenja Odeljenja za urbanizam, Odsek za sprovođenje objedinjene procedure gradske uprave Grada Zrenjanina,⁷⁸³ podnelo je udruženje građana, koje je svoju aktivnu legitimaciju zasnivalo je na stava 3 člana 44 i kao dokaz dostavilo Statut udruženja iz koga se može utvrditi da je u pitanju udruženje koje je osnovano radi ostvarivanja ciljeva zaštite životne sredine. Međutim, drugostepeni organ, odnosno Pokrajinski sekretarijat za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj AP Vojvodine, je doneo rešenje kojim se odbacuje žalba, kao izjavljena od neovlašćenog lica.⁷⁸⁴ Po oceni organa, ovi navodi "ne kvalifikuju podnositelja žalbe kao stranku – zainteresovano lice u ovom postupku izdavanja građevinske dozvole, budući da žalitelj uz žalbu nije priložio bilo kakav dokaz iz koga bi proizlazilo da bi ishod ovog konkretnog postupka – izdavanja građevinske dozvole za objekte portirnice, trafostanice i lokalnih električnih vodova – stubova za osvetljenje ograde u Zrenjaninu, na navedenim katastarskim parcelama, na bilo koji način mogao da utiče

⁷⁸¹ Jerinić, J., 2020, str. 517-518.

⁷⁸² RERI, 2020, *Cui Bono? – Studija slučaja izgradnje fabrike pneumatika "Linglong Tire" u Zrenjaninu*, Beograd, str. 14.

⁷⁸³ Rešenje Odeljenja za urbanizam, Odsek za sprovođenje objedinjene procedure gradske uprave Grada Zrenjanina ROP-ZRE-2176-CPI-2/2020, br. 351-3/2020-15-IV-05-02 od 18. 3. 2020.

⁷⁸⁴ Rešenje Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj AP Vojvodine ROP-ZRE-2176-APEL-4-ADR-4/2020, broj. 143-351-197/2020-01. od 20.05.2020.

na interese koje žalitelj zastupa, a tiču se promocije i unapređivanja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, održivo upravljanju prirodnim resursima i resursima obnovljive energije..." Naime, drugostepeni organ je utvrdio da Statut nije dovoljan dokaz, kao i da ishod postupka ne utiče na životnu sredinu, iako se radi o slučaju izgradnje objekata za koje je potrebno sprovesti procenu uticaja na životnu sredinu, usled čega zainteresovanoj stranci nije priznato pravo na pravnu zaštitu prava na učešće javnosti u drugostepenom postupku.

Još jedan ilustrativni primer nalazimo u rešenju drugostepenog organa po zahtevu udruženja građana za poništavanje konačnog rešenja prvostepenog organa o građevinskoj dozvoli za izgradnju minihidroelektrane Čitluk kod Sokobanje. Naime, zahtev je podnelo isto udruženje građana kao i u prethodno opisanom slučaju, a zahtev je takođe rešenjem odbačen "kao podnet od strane neovlašćenog lica".⁷⁸⁵ Podnosilac žalbe se pozvao na stav 3 člana 44, ipak u rešenju drugostepenog organa je navedeno da je zahtev "podnelo udruženje o čijim pravima niti obavezama nije rešavano u upravnom postupku, te, po shvatanju ovog organa, podnosilac zahteva nije aktivno legitimisan u smislu odredbe ZUP-a za podnošenje zahteva za poništavanje konačnog rešenja, jer se upravnim aktom, tj. građevinskom dozvolim ne dira njihovo pravo niti na zakonu zasnovan interes, budući da je prvostepeno rešenje doneto 2016. godine, dok je udruženje osnovano 2019. godine, te s tim u vezi podnosiocu zahteva nije povređen zakon na štetu podnosioca zahteva, te ovaj organ nalazi da navedeno udruženje nije ovlašćeno na podnošenje zahteva za poništaj konačnog rešenja, pa je ovaj organ našao da predmetni zahtev odbaci kao podnet od neovlašćenog lica."⁷⁸⁶ Dakle, drugostepeni organ nije na ispravan način tumačio odredbe ZUP-a koje se odnose na zastupnike širih interesa javnosti i time uskratio pravo na učešće zainteresovanoj javnosti.

3.2 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U SISTEMSKIM ZAKONIMA IZ OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Domaće pozitivno ekološko pravo karakteriše veliki broj zakona i podzakonskih akata. Četiri systemska zakona iz ove oblasti doneta su 2004. godine i predstavljaju skoro celovit sistem ekološkog zakonodavstva u Srbiji.⁷⁸⁷ Reč je o Zakonu o zaštiti životne sredine,⁷⁸⁸ Zakonu o

⁷⁸⁵ Rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Nišavski upravni okrug, broj 920-363-35-234/2019-10 od 25.02.2020. godine

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ Lilić S., Drenovak M., 2014, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 117.

⁷⁸⁸ Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018 i 95/2018.

proceni uticaja na životnu sredinu,⁷⁸⁹ Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu⁷⁹⁰ i Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.⁷⁹¹ U ovom odeljku analizirane su odredbe navedenih zakona koje su relevantne za ostvarivanje prava na učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave, kao i njihova primena u praksi.

3.2.1 Zakon o zaštiti životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine⁷⁹² je krovni zakon u oblasti zaštite životne sredine i njime je uređen "integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine".⁷⁹³ Zakon definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe" i zainteresovanu javnost kao "javnost na koju utiče ili na koju može uticati donošenje odluke nadležnog organa ili koja ima interesa u tome, uključujući i udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa."⁷⁹⁴

"Građani, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije" su zakonom prepoznati kao "subjekti sistema zaštite životne sredine i dužni su da je čuvaju i unapređuju".⁷⁹⁵ Zakon određuje da udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine da, između ostalog, "učeštvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini."⁷⁹⁶ Najzad, načelo učešća javnosti predstavlja jedno od opštih načela koja zakon utvrđuje, tačnije zakon definiše "načelo informisanja i učešća javnosti, kao i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu".⁷⁹⁷ Dakle, uloga javnosti, a naročito udruženja građana, u zaštiti životne sredine i u postupcima propisanim ovim zakonom je istaknuta na eksplicitan način.

Dodatno, što je od posebnog značaja za ovu temu, članom 81, koji reguliše učešće javnosti u odlučivanju, javnosti i zainteresovanoj javnosti je priznato pravo da učestvuje u različitim postupcima. Prvo, priznato im je pravo da učestvuju "u postupku donošenja odluka o strateškoj

⁷⁸⁹ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 36/2009.

⁷⁹⁰ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 88/2010.

⁷⁹¹ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.

⁷⁹² Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018 i 95/2018.

⁷⁹³ Čl. 1 Zakona.

⁷⁹⁴ Čl. 3 Zakona.

⁷⁹⁵ Čl. 4 Zakona.

⁷⁹⁶ Čl. 7 Zakona.

⁷⁹⁷ Čl. 9 Zakona.

proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu, koje se obezbeđuje izlaganjem na javni uvid prostornog i urbanističkog plana ili drugog plana ili programa koji je od značaja za životnu sredinu". Drugo, javnosti i zainteresovanoj javnosti je priznato "pravo da učestvuje u donošenju odluka o proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, učešćem na javnim prezentacijama projekta i javnim raspravama". Treće, ovim zakonom je priznato pravo "učešća javnosti u postupku donošenja odluka o odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja, i to u toku izdavanja dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja". Najzad, javnosti i zainteresovanoj javnosti je priznato "pravo da učestvuje u postupku donošenja odluka o izradi, izmeni, dopuni, pregledu i usvajanju planova kvaliteta vazduha, regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, odnosno planova upravljanja opasnim otpadom, nacionalnog plana za upravljanje otpadom, programa prevencije otpada, akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini, kao i plana zaštite voda od zagađivanja", u skladu sa postupkom koji propisuje Vlada.⁷⁹⁸ Na osnovu ovog člana u decembru 2021. godine doneta je Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine,⁷⁹⁹ o kojoj će kasnije biti više reči.

Ono što je posebno važno za predmet ovog istraživanja je da se članom 81a zakona zainteresovanoj javnosti eksplicitno utvrđuje svojstvo "stranke u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu, odnosno da javnost ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom".

Zakon pravi razliku između javnosti i zainteresovane javnosti, odnosno obima prava koja im priznaje, time što zainteresovanoj javnosti priznaje položaj stranke u postupku. Ovo svojstvo zainteresovane javnosti bi trebalo imati u vidu prilikom primene propisa u kojima se zainteresovana javnost pojavljuje u postupku, naročito ukoliko pitanje položaja zainteresovane javnosti u konkretnom postupku nije na dovoljno jasan način uređeno.⁸⁰⁰ Dakle, obaveza organa koji vodi upravni postupak od značaja za životnu sredinu je da ukoliko pitanje stranačke legitimacije zainteresovane javnosti zakonom nije uređeno ili nije na dovoljno jasan način uređeno, primeni Zakon o zaštiti životne sredine, naravno uz odredbe ZUP-a.⁸⁰¹

⁷⁹⁸ Čl. 81 Zakona.

⁷⁹⁹ Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 117/2021.

⁸⁰⁰ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 87.

⁸⁰¹ *Ibid.*

3.2.2 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu⁸⁰² spada u najznačajnije zakone iz ove oblasti i pripada setu ekoloških zakona koji su u domaći pravni sistem uneli međunarodne standarde o učešću javnosti u postupcima koji su značajni za životnu sredinu i o zaštiti ovog prava u upravnom postupku i sudskom sporu. Procena uticaja na životnu sredinu je "preventivna mera zaštite životne sredine i sprovodi se radi prikupljanja informacija, predviđanja štetnih uticaja projekata na životnu sredinu i utvrđivanja i predlaganja mera za sprečavanje, smanjenje ili uklanjanje štetnih uticaja navedenih projekata".⁸⁰³ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu uređuje "postupak procene uticaja za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, prekogranično obaveštavanje za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu druge države, nadzor i druga pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu."

U ovom odeljku dat je prikaz odredbi zakona koje su od značaja za učešće javnosti u ovom upravnom postupku i zaštitu prava na učešće javnosti u upravnom postupku, dok je zaštita prava u upravnom sporu predmet analize narednog poglavlja. Zakon definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe" i zainteresovanu javnost kao "javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa." Definicije javnosti i zainteresovane javnosti koje daje zakon su u skladu sa onim što propisuje Arhuska konvencija. Postupak procene uticaja se sastoji iz dve ili tri faze u zavisnosti od toga da li je u pitanju projekat za koji je propisana obavezna procena uticaja⁸⁰⁴ ili je pak reč o projektu za koji se može zahtevati procena uticaja. Naime, u skladu sa zakonom postupak procene uticaja se sastoji iz tri faze, s tim što se prva faza ne sprovodi ukoliko je reč o projektu za koji je procena uticaja obavezna. Navedene faze su:⁸⁰⁵

- 1) "Odlučivanje o potrebi procene uticaja;
- 2) Određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja;
- 3) Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja."

⁸⁰² Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 36/2009, čl. 1.

⁸⁰³ Lilić, S., Stjelja, I, 2011, Procena uticaja na životnu sredinu u pravu Srbije i Evropske Unije, str. 375-379, *Naučno-stručni skup Politehnika-2011: U susret evropskim integracijama u oblasti kvaliteta, bezbednosti, zdravlja na radu i zaštite životne sredine*, Beograd.

⁸⁰⁴ Aneks 1 Zakona.

⁸⁰⁵ Čl. 6 Zakona.

U svakoj od navedenih faza zainteresovana javnost ima određenu ulogu, pa je potrebno sagledati mogućnosti zainteresovane javnosti da učestvuje prilikom donošenja odluka u svim fazama. Zatim je potrebno sagledati i mogućnosti koje zakon pruža u pogledu zaštite prava na učešće zainteresovane javnosti u upravnom postupku.

U prvoj fazi se odlučuje o potrebi procene uticaja i kao što je navedeno ova faza se odnosi samo na projekte za koje procena uticaja nije obavezna. Zainteresovana javnost ima pravo da bude obavještena o tome da je ovakav zahtev podnet "nadležnom organu u roku od deset dana od njegovog prijema".⁸⁰⁶ Zatim, "u roku od deset dana od prijema ovog obavještenja zainteresovana javnost može dostaviti svoje mišljenje o zahtevu koji je podnet".⁸⁰⁷ Nadležni organ ima rok od deset dana da odluči o podnetom zahtevu, uzimajući u obzir sva mišljenja koja je zainteresovana javnost dostavila, a zatim je "dužan da u roku od tri dana od donošenja ove odluke o tome obavesti zainteresovanu javnost".⁸⁰⁸ Zainteresovana javnost može izjaviti žalbu nadležnom drugostepenom organu uprave, ukoliko nije zadovoljna odlukom o potrebi procene uticaja.⁸⁰⁹ Dakle, zainteresovana javnost ima mogućnost da u upravnom postupku štiti svoja prava ukoliko smatra da nadležni organ prilikom donošenja odluke nije uzeo u obzir njeno mišljenje ili ukoliko joj učešće nije bilo omogućeno.⁸¹⁰

U drugoj fazi postupka određuje se obim i sadržaj studije o proceni uticaja i ova faza se odnosi na projekte za koje je sprovođenje procene uticaja obavezno, kao i na projekte za koje je odlučeno da je potrebno sprovođenje procene uticaja. Zainteresovana javnost ima pravo da bude obavještena o tome da je podnet zahtev za određivanje obima i sadržaja studije⁸¹¹ i može "u roku od 15 dana od prijema obavještenja dostaviti svoje mišljenje o zahtevu".⁸¹² Nakon toga, "nadležni organ u roku od deset dana donosi odluku o obimu i sadržaju studije" uzimajući u obzir dostavljena mišljenja zainteresovane javnosti.⁸¹³ Zainteresovana javnost ima prava da bude obavještena da je "odluka doneta u roku od tri dana od njenog donošenja".⁸¹⁴ Zainteresovana javnost može izjaviti žalbu na ovu odluku, nadležnom drugostepenom organu.⁸¹⁵

⁸⁰⁶ Čl. 10 st. 1 Zakona.

⁸⁰⁷ Čl. 10 st. 3 Zakona.

⁸⁰⁸ Čl. 10 st. 7 Zakona.

⁸⁰⁹ Čl. 11 Zakona.

⁸¹⁰ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 217.

⁸¹¹ Čl. 14 st. 1 Zakona.

⁸¹² Čl. 14 st. 2 Zakona.

⁸¹³ Čl. 14 st. 3 Zakona.

⁸¹⁴ Čl. 14 st. 4 Zakona.

⁸¹⁵ Čl. 15 Zakona.

Najzad, u trećoj fazi se odlučuje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Studija o proceni uticaja, između ostalog, "mora sadržati podatke o nosiocu projekta, opis lokacije, opis projekta, prikaz glavnih razmatranih alternativa, prikaz stanja životne sredine na lokaciji i bližoj okolini, opis mogućih značajnih uticaja projekta na životnu sredinu i, ono što je posebno važno za javnost, netehnički kraći prikaz navedenih podataka".⁸¹⁶ Ovaj deo studije nije tehničke prirode i važan je jer doprinosi tome da veći broj predstavnika zainteresovane javnosti bolje i lakše razume projekat i njegove uticaje na životnu sredinu.⁸¹⁷ Za svaku sprovedenu studiju "nadležni organ obezbeđuje javni uvid, organizuje prezentaciju i sprovodi javnu raspravu".⁸¹⁸ "U roku od sedam dana od prijema zahteva za davanje saglasnosti na studiju nadležni organ obaveštava zainteresovanu javnost o vremenu i mestu javnog uvida, javne prezentacije i javne rasprave o studiji".⁸¹⁹ Zakon propisuje i da se "javna rasprava može održati najranije 20 dana od dana obaveštavanja javnosti", kao i da nosilac projekta mora učestvovati u javnoj prezentaciji i javnoj raspravi o studiji.⁸²⁰

Ono što je posebno važno je da je organ uprave dužan da u obrazloženju upravnog akta koji donosi navede činjenice na kojima zasniva upravni akt i da obrazloži zašto je dostavljene primedbe zainteresovane javnosti prihvatio, odnosno nije prihvatio. S obzirom na to da je zainteresovana javnost stranka u upravnom postupku, a da u skladu sa ZUP-om obrazloženje rešenja mora da sadrži "kratko izlaganje zahteva stranke, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog."⁸²¹

Na osnovu ovog zakona, donet je Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu⁸²² koji na detaljan način uređuje ove postupke, a o kojem će kasnije biti više reči. Pravilnik propisuje da studija mora biti na javnom uvidu najmanje 20 dana od dana oglašavanja,⁸²³ a "nadležni organ je dužan da javnosti pruži potrebne informacije i pomoć prilikom tumačenja pojedinih rešenja i eventualnog davanja primedbi i mišljenja na studiji o proceni uticaja"⁸²⁴. Tokom javne rasprave predstavnici javnosti

⁸¹⁶ Čl. 17 Zakona.

⁸¹⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 218.

⁸¹⁸ Čl. 20 st. 1 Zakona.

⁸¹⁹ Čl. 20 st. 2 Zakona.

⁸²⁰ Čl. 20 st. 3 i 4 Zakona.

⁸²¹ ZUP čl 141 st. 4.

⁸²² Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/2005.

⁸²³ Čl. 2 Pravilnika.

⁸²⁴ Čl. 4 Pravilnika.

moгу obrazložiti primedbe koje su dostavili, a nosilac projekta povodom tih primedbi mora izneti stav pred prisutnima na javnoj raspravi,⁸²⁵ što znači da javnost ima pravo da dobije odgovor na svaku podnetu primedbu.⁸²⁶ Nakon završetka javne rasprave, nadležni organ sastavlja pregled iznetih mišljenja sa predlozima za izmene i dopune studije i dostavlja ga nosiocu projekta, koji zatim podnosi studiju koja je po potrebi izmenjena i dopunjena.⁸²⁷

Nadležni organ, zatim, "tehničkoj komisiji dostavlja izveštaj sa sistematizovanim pregledom mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti"⁸²⁸ i "donosi odluku o davanju saglasnosti ili odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju, na osnovu sprovedenog postupka i izveštaja tehničke komisije".⁸²⁹ O ovoj odluci nadležni organ je "dužan da obavesti javnost u roku od deset dana od njenog donošenja",⁸³⁰ protiv ove odluke upravni spor mogu pokrenuti podnosilac zahteva i zainteresovana javnost,⁸³¹ a pravo zainteresovane javnosti da štiti svoja prava u sudskom postupku biće tema Poglavlja V.

U sve tri faze postupka procene uticaja zainteresovanoj javnosti su utvrđena prava na učešće, dok javnost ima samo prava na pristup informacijama u ovom postupku. Kada je reč o pravu na pravnu zaštitu, zainteresovana javnost ima pravo žalbe povodom odluke nadležnog organa o potrebi procene uticaja i povodom odluke nadležnog organa o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja. Povodom odluke o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja nije dozvoljena žalba, ali zainteresovana javnost može pokrenuti upravni spor. Dakle, završetkom javne prezentacije i javne rasprave učešće zainteresovane javnosti je okončano, budući da zainteresovana javnost više nema uvid u dalje izmene i dopune studije, kao ni u konačan tekst Studije, sve do okončanja upravnog postupka.⁸³²

Unapređenje domaćeg zakonodavstva i postupka procene uticaja, u kontekstu učešća javnosti, predstavljalo bi davanje prava javnosti da se izjasni i o konačnoj verziji studije. Takođe, uzimajući u obzir složenost ovih postupaka i zahteve Arhuske konvencije da razumni vremenski rokovi budu obezbeđeni za učešće javnosti u različitim fazama (član 6 stav 3), potrebno bi bilo i produžiti rokove u kojima zainteresovana javnost može dostaviti mišljenje i to u sve tri faze procene uticaja.

⁸²⁵ Čl. 5 Pravilnika.

⁸²⁶ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 218.

⁸²⁷ Čl. 7 Pravilnika.

⁸²⁸ Čl. 22a Zakona.

⁸²⁹ Čl. 24 Zakona.

⁸³⁰ Čl. 25 Zakona.

⁸³¹ Čl. 26 Zakona.

⁸³² Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018.

Naime, u fazi odlučivanja o zahtevu o potrebi procene uticaja propisan je rok od 10 dana, u fazi odlučivanja o obimu i sadržaju studije propisan je rok od 15 dana i konačno u fazi kada se organizuju javni uvid, prezentacija i javna rasprava o studiji propisan je rok od 20 dana. Sa druge strane, Komitet za pitanja usaglašenosti sa Arhuskom konvencijom se u svojoj praksi bavio definisanjem razumnih rokova iz 6(3), pa je tako u jednom slučaju utvrdio da bi se razumnim rokom za učešće javnosti u ovom slučaju moglo smatrati najmanje šest nedelja za prava garantovana člana 6(6) Arhuske konvencije, odnosno za omogućavanje besplatnog pregleda relevantnih informacija koje se tiču postupka u kome se odluka donosi, kako bi se javnost upoznala sa dokumentacijom i pripremila učešće. Takođe, Komitet navodi i da je za obezbeđivanje razumnog vremenskog rokova za učešće javnosti potrebno obezbediti i dodatnih šest nedelja za ostvarivanje prava garantovanih člana 6(7), odnosno za omogućavanje javnosti da u navedenom roku podnosi sve eventualne komentare, informacije, analize i mišljenja.⁸³³ Nameće se zaključak da rokovi koji su garantovani domaćim pravom nisu u skladu sa nalazima Komiteta.

3.2.2.1 Analiza prakse

Kada je reč o primeni domaćih propisa u oblasti učešća javnosti u postupku procene uticaja na životnu sredinu u Srbiji, izveštaji domaćih i međunarodnih organizacija ukazuju na potrebu doslednijeg sprovođenja odredaba zakona. Izveštaji Evropske komisije za Srbiju posebno skreću pažnju na to da kvalitet učešća javnosti u ovom postupku ne napreduje, da je potrebno obezbediti strogo poštovanje propisa o proceni uticaja,⁸³⁴ a posebno da razvoj hidroenergije u Srbiji mora biti u skladu sa propisima koji regulišu "procenu uticaja na životnu sredinu sa odgovarajućim javnim raspravama".⁸³⁵ Udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine u svojim izveštajima navode slučajeve "izgradnje objekata pre postupka procene uticaja i bez učešća javnosti i lokalnih zajednica", a naročito se skreće pažnja na izgradnju minihidroelektrana u zaštićenim područjima.⁸³⁶ Takođe, navode se slučajevi gde je za prisustvo na javnoj raspravi i prezentaciji zahtevano da se "svi zainteresovani učesnici unapred prijave,

⁸³³ Aarhus Convention Compliance Committee, France ACCC/C/2007/22; ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, 8 February 2011, para. 44.

⁸³⁴ Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2021. godinu, SWD(2021) 288, Strazbur, 19.10.2021, str. 128.

⁸³⁵ Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2020. godinu, SWD(2020) 352, Brisel (6. 10. 2020), str. 118.

⁸³⁶ BOŠ, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o planiranju i izgradnji: da li su usklađeni, i zašto ne? https://www.bos.rs/ekz/intervju-i-stavovi/1052/5865/zakon-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-i-zakon-o-planiranju-i-izgradnji_-da-li-su-uskladeni-i-zasto-ne.html (11.12.2021).

iako ih zakon na to ne obavezuje, a zatim se i ograničio broj predstavnika udruženja, zainteresovanih organa i organizacija na najviše dve osobe".⁸³⁷

Sprovedene analize navode da je Ministarstvo zaštite životne sredine u 2018. godine donelo 17 rešenja o saglasnosti na studiju o proceni uticaja, a da se u samo dva postupka uključila zainteresovana javnost. U prvoj polovini 2019. godine doneto je 19 rešenja o saglasnosti, a od toga samo je u 3 postupka bila uključena zainteresovana javnost. Navodi se i da je najveći broj tih preporuka uzet u obzir prilikom donošenja odluka, tačnije, od ukupno 109 dostavljenih mišljenja, 102 su uzeta u obzir.⁸³⁸

Na slične zaključke ukazuje i analiza rešenja o saglasnosti na studiju o proceni uticaja koja je donelo Ministarstvo zaštite životne sredine, a koja su dostupna na internet stranici Ministarstva. Naime, za potrebe ovog istraživanja analizirana su sva rešenja koja je Ministarstvo objavilo na internet stranci u 2021. godini.⁸³⁹ U navedenom vremenskom okviru je doneto 19 rešenja, od čega u 17 postupaka javnost nije dostavila primedbe, tj. u svega dva postupka jeste. Broj komentara koji su usvojeni, odnosno koji nisu usvojeni, nije moguće tačno odrediti uvidom u navedena rešenja. Razlog za to je što u jednom rešenju primedbe nisu taksativno nabrojane već su samo dati odgovori na njih, pa se u nekim slučajevima ne može iz konteksta jasno zaključiti da li je primedba usvojena, delimično usvojena ili nije usvojena. Takođe, u jednom slučaju su u rešenju navedene samo primedbe koje su usvojene. Shodno tome, nameće se zaključak da bi bilo korisno, prilikom primene Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i ZUP-a, u rešenju na jasan način i taksativno navesti sve primedbe stanaka i obrazložiti razloge za usvajanje, odnosno neusvajanje, svake od navedenih primedbi.⁸⁴⁰

Sprovedena sumarna analiza ukazuje da predstavnici zainteresovane javnosti nisu u većoj meri učestovale u postupcima procene uticaja na životnu sredinu. Sa druge strane, trebalo bi imati u vidu već pomenute izveštaje udruženja građana, koja se bave zaštitom životne sredine, koji ukazuju na značajna ograničenja prilikom ostvarivanja prava javnosti na učešće, kao što je na primer ograničavanje broja prisutnih predstavnika zainteresovane javnosti. Takođe, trebalo bi imati u vidu ograničenja ove sumarne analize koja se odnose pre svega na prikupljanje podataka, jer se nadležnosti za sprovođenje postupka procene uticaja mogu voditi organi

⁸³⁷ Vojvodić, H, Popović, M., 2021, O tempora, o mores! Studija slučaja izgradnje fabrike guma u Zrenjaninu #2, Beograd, CRTA i RERI, str. 21.

⁸³⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2021, str 5.

⁸³⁹ Ministarstvo zaštite životne sredine, Rešenja o saglasnosti na studije o proceni uticaja, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenje-o-saglasnosti-na-studije-o-proceni-uticaja?page=2> (01.08.2022).

⁸⁴⁰ Drenovak-Ivanović, Đorđević, S., 2018, str. 103.

jedinice lokalne samouprave, autonomne pokrajine i Republike, a u ovoj analizi su sagledani samo podaci o postupcima vođenim na nacionalnom nivou.

3.2.3 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne⁸⁴¹ sredine uređuje "uslove i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine."⁸⁴² Zakon, u skladu sa Arhuskom konvencijom definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe" i zainteresovanu javnost kao "javnost na koju rad postrojenja i obavljanje aktivnosti utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa".

Kao jedno od načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađenja zakon definiše načelo javnosti, kojim utvrđuje da "javnost mora imati pristup informacijama koje se odnose na zahtev za izdavanje dozvole za nova postrojenja ili za bitne izmene u radu postrojenja, izradu nacrtu dozvole, rešenja o izdavanju dozvole i o svakom njenom obnavljanju, kao i na relevantne podatke dobijene monitoringom".⁸⁴³ Navedeni zakon, dakle, načelo učešća javnosti definiše samo sa njegovim jednim elementom, a to je pristup informacijama, dok učešće u odlučivanju i pravo na pravni lek nisu obuhvaćeni ovom definicijom.

Nadležni organ "u roku od pet dana od prijema zahteva za izdavanje dozvole obaveštava organe i organizacije koji deluju u oblasti: poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, planiranja, izgradnje, saobraćaja, energetike, rudarstva, zaštite kulturnih dobara, zaštite prirode i drugo, kao i organe lokalne samouprave i zainteresovanu javnost o prijemu tog zahteva".⁸⁴⁴ Navedeni "organi i organizacije i predstavnici zainteresovane javnosti dostavljaju svoja mišljenja nadležnom organu u roku od 15 dana od dana prijema navedenog obaveštenja".⁸⁴⁵ Dakle, zainteresovanoj javnosti je omogućeno rano učešće, tj. učešće u fazi postupka odlučivanja kada se podnosi zahtev za izdavanje dozvole i pre izrade nacrtu dozvole.

⁸⁴¹ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne, *Sl. glasnik RS*", br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.

⁸⁴² Čl. 1 Zakona.

⁸⁴³ Čl. 3 Zakona.

⁸⁴⁴ Čl. 11 Zakona.

⁸⁴⁵ Čl. 11 Zakona.

Dalje, nadležni organ je u obavezi da prilikom izrade nacrtu dozvole razmatra mišljenja zainteresovane javnosti i da obavesti javnosti o mogućnosti uvida u nacrt dozvole i prateću dokumentaciju.⁸⁴⁶ Zainteresovana javnost "može nadležnom organu dostaviti mišljenje o nacrtu dozvole u roku od 15 dana od prijema navedenog obaveštenja", a nadležni organ je u obavezi da navedena mišljenja o nacrtu dozvole dostavi tehničkoj komisiji, zajedno sa nacrtom dozvole, zahtevom operatera i pratećom dokumentacijom.⁸⁴⁷ Tehnička komisija je u obavezi da razmatra mišljenja zainteresovane javnosti,⁸⁴⁸ a nadležni organ odlučuje o izdavanju dozvole, između ostalog i na osnovu mišljenja zainteresovane javnosti.⁸⁴⁹ Takođe, zakon predviđa ograničenja pristupa javnosti određenim delovima zahteva, nacrtu dozvole ili dozvole u slučajevima postojanja poslovne tajne. Iz navedenih ograničenja su izuzete "informacije o emisijama, rizicima od udesa, rezultate monitoringa i inspeksijskog nadzora".⁸⁵⁰ Najzad, Zakon predviđa prekršajnu odgovornost i propisuje novčanu kaznu za "odgovorno lice u nadležnom organu ukoliko na propisan način ne obavestava javnost".⁸⁵¹ Rešenje nadležnog organa o izdavanju integrisane dozvole je konačno, što znači da se protiv njega ne može izjaviti žalba, već je jedino moguće pokrenuti upravni spor.

Naime, Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine javnosti i zainteresovanoj javnosti je poveren različit obim prava. Javnosti je garantovano pravo na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu koje su deo postupka izdavanja integrisane dozvole, ali nije pravo na učešće, tj. pravo da dostavlja mišljenja i predloge i da oni budu razmatrani.⁸⁵² Naime, predstavnici zainteresovane javnosti imaju pravo da učestvuju u postupku donošenja odluke o integrisanoj dozvoli, tj. garantovano im je pravo na učešće i pre i nakon izrade nacrtu dozvole, a zatim je i tehnička komisija u obavezi da u svoj izveštaj uključi i mišljenje zainteresovane javnosti. Najzad, u fazi odlučivanja nadležni organ je dužan da uzme u obzir pribavljena mišljenja. To bi trebalo da znači da je nadležni organ kada donosi rešenje o dozvoli dužan da u obrazloženju rešenja o davanju dozvole navede mišljenja javnosti koja su mu dostavljena, obrazloži razloge za njihovo prihvatanje ili neprihvatanje i pravno ih oceni.⁸⁵³

⁸⁴⁶ Čl. 12 Zakona.

⁸⁴⁷ Čl. 12 Zakona.

⁸⁴⁸ Čl. 14 Zakona.

⁸⁴⁹ Čl. 15 Zakona.

⁸⁵⁰ Čl. 23 Zakona.

⁸⁵¹ Čl. 31 Zakona.

⁸⁵² Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 219-220.

⁸⁵³ Drenovak-Ivanović, Đorđević, S., 2018.

3.2.3.1 Analiza prakse

Kada je reč o učešću javnosti prilikom odlučivanja o izdavanju integrisane dozvole u praksi, prema raspoloživim podacima u periodu od 2015. do novembra 2021. godine, je izdato 46 integrisanih dozvola na svim nivoima, dok se na preliminarnom spisku operatera koji su u obavezi da pribave integrisanu dozvolu nalazi 227 operatera.⁸⁵⁴ Dostupni podaci ukazuju da je javnosti bila uključena samo u pet slučajeva, od navedenih 46, kao i da su u pitanju mahom bila lokalna udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine. Takođe, analiza pokazuje da je u svih pet navedenih slučajeva Tehnička komisija uzela u obzir mišljenje koje su izneli predstavnici zainteresovane javnosti.⁸⁵⁵ Shodno svemu navedenom, u postupku izdavanja integrisane dozvole učešće zainteresovane javnosti nije u potpunosti delotvorno iako joj je pravo na učešće u ovom postupku zakonom garantovano.

3.2.4 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu⁸⁵⁶ uređuje "uslove, način i postupak procene uticaja planova i programa na životnu sredinu, sa ciljem da se obezbedi zaštita životne sredine i doprinese održivom razvoju".⁸⁵⁷ Strateška procena se vrši za planove, programe, osnove i strategije u oblasti "prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune", a propisano je i da resorni ministar utvrđuje listu planova i programa za koje je obavezno sprovođenje postupka strateške procene uticaja i listu onih za koje se može zahtevati strateška procena uticaja.⁸⁵⁸

Zakon dalje definiše javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihovih udruženja, organizacija ili grupa", a zainteresovanu javnost kao "javnost na koju utiče ili može uticati plan ili program i/ili koja ima interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane

⁸⁵⁴ Predlog zakona o izmenama i dopunama o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/1850-21.pdf (02.09.2022).

⁸⁵⁵ Drenovak-Ivanovic, M., 2021.

⁸⁵⁶ Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 88/2010.

⁸⁵⁷ Čl 1 Zakona.

⁸⁵⁸ Čl. 5 Zakona.

kod nadležnog organa".⁸⁵⁹ Dakle, definicije koje daje zakon su u skladu sa zahtevima određenim Arhuskom konvencijom.

Načelo javnosti je zakonom izričito prepoznato kao jedno od načela strateške procene i definisano je da "javnost mora, pre donošenja bilo kakve odluke, kao i posle usvajanja plana i programa, imati pristup informacijama koje se odnose na te planove i programe i njihove izmene", a sve u cilju "informisanja javnosti o planovima i programima, njihovom uticaju na životnu sredinu i obezbeđivanja otvorenosti postupka strateške procene".⁸⁶⁰ Načelo javnosti kako je definisano ovim zakonom obuhvata samo pristup informacijama dok druga dva elementa načela, a to su učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu, definicija ne obuhvata.

Postupak strateške procene ima tri faze, to su:⁸⁶¹

- 1) "pripremna faza u kojoj se odlučuje o izradi strateške procene, zatim se vrši izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni i najzad se uključuju zainteresovani organi i organizacije;
- 2) priprema izveštaja o strateškoj proceni i
- 3) postupak odlučivanja, koji obuhvata: učešće zainteresovanih organa i organizacija, učešće javnosti, izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, ocenu izveštaja o strateškoj proceni i davanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni."

Kada je reč o učešću javnosti u prvoj fazi strateške procene, nadležni organ donosi odluku o izradi strateške procene nakon što je pribavio "mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija", a odluka mora sadržati, između ostalog, opisan način na koji će javnost učestvovati u narednim fazama postupka, odnosno prilikom izrade i razmatranja izveštaja o strateškoj proceni.⁸⁶² Dakle, pravo na učešće javnosti nije garantovano prilikom odlučivanja o izradi strateške procene, ali se određuje način na koji će javnost biti uključena u narednim fazama.

U drugoj fazi strateške procene priprema se izveštaj koji opisuje i procenjuje uticaje na životnu sredinu do kojih može doći sprovođenjem predmetnog plana i programa. Izveštajem se, takođe,

⁸⁵⁹ Čl 2 Zakona.

⁸⁶⁰ Čl. 4 Zakona.

⁸⁶¹ Čl. 8 Zakona.

⁸⁶² Čl 9 Zakona.

određuju mere koje imaju za cilj da se negativni uticaji na životnu sredinu smanje. Ovaj izveštaj, između ostalog, mora sadržati zaključke do kojih se došlo prilikom njegove izrade, koji moraju biti predstavljeni na način koji je javnosti razumljiv. Ni u drugoj fazi, dakle, nije garantovano učešće javnosti, ali postoji ideja o značaju uključivanja javnosti, budući da zaključci izveštaja moraju biti sastavljeni na način koji je razumljiv onima koji nemaju tehnička znanja.

U poslednjoj, trećoj fazi, koja rezultira usvajanjem izveštaja o strateškoj proceni, najzad je garantovano učešće javnosti. Organ koji je nadležan za pripremu plana i programa dužan je da "obezbedi učešće javnosti prilikom razmatranja izveštaja o strateškoj proceni, pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni", kao i da obavesti javnost o načinu i rokovima javnog uvida, vremenu i mestu održavanja javne rasprave.⁸⁶³ Pomenuti javni uvid i javna rasprava se po pravilu organizuju "u okviru izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa".⁸⁶⁴

U trećoj fazi postupka, dakle, nadležni organ nije dužan da obezbedi učešće samo zainteresovanoj javnosti, već ukupnoj javnosti. Ovaj organ izrađuje "izveštaj o učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti koji sadrži i sva mišljenja izjavljena tokom javnog uvida i javne rasprave o planu ili programu, odnosno izveštaj o učešću javnosti u strateškoj proceni" koje je garantovano članom 19. ovog zakona.⁸⁶⁵ Navedeni izveštaj mora sadržati obrazloženja o svim prihvaćenim i neprihvaćenim mišljenjima.⁸⁶⁶

Kada je reč o zaštiti prava na učešće javnosti u postupku strateške procene, zakon takve odredbe ne sadrži. Preciznije rečeno zakon ne sadrži odredbe o pravnoj zaštiti prava na javni uvid i javnu raspravu, budući da su to jedini oblici učešća koje predviđa. Predviđena je samo prekršajna odgovornost i propisana novčana kazna za "odgovorno lice u nadležnom organu za pripremu plana i programa, odnosno u organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine", u slučaju da sprovodi postupak bez učešća javnosti.⁸⁶⁷ Ipak, javnost bi trebalo da ima pravo na žalbu na odluku kojom mišljenje izneto u javnoj raspravi nije usvojeno, odnosno da uputi žalbu organu koji je nadležan za donošenje odluke o saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni.⁸⁶⁸

⁸⁶³ Čl. 19 st. 1 i st. 2 Zakona.

⁸⁶⁴ Čl. 19 st. 3 Zakona.

⁸⁶⁵ Čl. 20 st. 1 Zakona.

⁸⁶⁶ Čl. 20 st. 2 Zakona.

⁸⁶⁷ Čl. 25 Zakona.

⁸⁶⁸ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 220-222.

Kada je reč o pravnoj zaštiti u upravnom postupku, zakon ne upućuje na pravo na žalbu niti na pravo na pokretanje upravnog spora, pa je ovde potrebno primeniti ZUP, što znači da ukoliko je prvostepeni organ ministarstvo žalbu nije moguće izjaviti (član 214), dok u slučaju da je prvostepeni organ hijerarhijski niži organ od ministarstva, žalba je dozvoljena (član 213 stav 1).

Otežavajuća okolnost za ostvarivanje prava javnosti na učešće u donošenju planova i programa predstavlja nedostatak usaglašenosti sektorskih propisa sa ovim zakonom. Za donošenje određenih planova i programa sektorski zakoni ne predviđaju obavezu učešća javnosti u postupku strateške procene.⁸⁶⁹

Iz analize navedenih članova se zaključuje da zainteresovana javnost nije uključena u postupak strateške procene od njegove prve faze, već da je učešće javnosti garantovano tek u poslednjoj fazi postupka, što znači da ni javnosti ni zainteresovanoj javnosti nije garantovano pravo na učešće u donošenju odluke o potrebi izrade strateške procene, kao ni prilikom pripreme strateške procene, već jedino garantovano pravo javnosti na učešće u finalnoj fazi donošenja odluke, tj. davanja saglasnosti. Shodno tome, može se govoriti o pravnoj zaštiti prava na učešće javnosti jedino u toj fazi, ali pravo na pravni lek ovim zakonom nije regulisano, što znato ograničava pravo na učešće javnosti. Takođe, uočava se i da zakon definiše zainteresovanu javnost u delu gde se objašnjava značenje pojedinih izraza koji se upotrebljavaju, ali da se u daljim odredbama zainteresovana javnost ne pominje, niti se prava čiji je inače zainteresovana javnost nosilac, tj. pravo da bude stranka u postupku i pravo na pravni lek, bliže uređuju.

3.3 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U ZAKONIMA KOJI UREĐUJU POJEDINE ASPEKTE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

U ovom odeljku analizirani su zakoni koji imaju za cilj zaštitu pojedinog aspekta životne sredine, kao što su priroda, vode, vazduh, upravljanje otpadom, hemikalijama, oblast klimatskih promena i energetike i tako dalje. Predmet analize u ovom odeljku su najpre Zakon o zaštiti prirode,⁸⁷⁰ Zakon o vodama⁸⁷¹ i Zakon o planiranju i izgradnji,⁸⁷² kao zakoni koji propisuju poseban postupak učešća javnosti u donošenju akata uprave. Zatim su analizirani zakoni od značaja za zaštitu životne sredinu koji ne uređuju poseban postupak učešća javnosti prilikom donošenja akata uprave ili učešće javnosti uređuju na način kojim se ne obezbeđuje da učešće

⁸⁶⁹ *Ibid.*

⁸⁷⁰ Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018 i 71/2021.

⁸⁷¹ Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018.

⁸⁷² Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021.

bude delotvorno. Budući da se radi o oblastima koje su od velikog značaja za zaštitu životne sredine, kao što su upravljanje otpadom, energetika, zaštita vazduha i upravljanje hemikalijama, važno je sagledati mogućnosti koje su date javnosti, a naročito u smislu primene opšteg upravno pravnog okvira.⁸⁷³ Shodno tome, sledi analiza relevantnih odredaba Zakona o upravljanju otpadom,⁸⁷⁴ Zakona o zaštiti vazduha,⁸⁷⁵ Zakona o hemikalijama,⁸⁷⁶ Zakona o energetici⁸⁷⁷ i Zakona o klimatskim promenama.⁸⁷⁸ Važno je pomenuti i da postoje zakoni od značaja za životnu sredinu koji od elemenata načela učešća javnosti uključuju samo prvi element, dakle informisanje javnosti, to su na primer Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu,⁸⁷⁹ Zakon o šumama,⁸⁸⁰ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja⁸⁸¹ ili Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini,⁸⁸² pa oni nisu predmet ove analize.

3.3.1 Zakon o zaštiti prirode

Zakonom o zaštiti prirode⁸⁸³ uređuje se "zaštita i očuvanje prirode, biološke, geološke i predeone raznovrsnosti kao dela životne sredine".⁸⁸⁴ Građane, grupe građana i njihova udruženja, dakle javnost i zainteresovanu javnost, zakon određuje kao jedne od subjekata zaštite prirode koji u okviru svojih ovlašćenja obezbeđuju zaštitu i očuvanje prirode,⁸⁸⁵ dok kao jednu od mera zaštite prirode navodi "obaveštavanje javnosti o stanju prirode i učestvovanje javnosti u odlučivanju o zaštiti prirode".⁸⁸⁶ Načelo učešća javnosti se ne nalazi među načelima zaštite prirode koje navodi zakon, međutim upućuje se na primenu osnovnih načela zaštite životne sredine, među koje spada načelo učešća javnosti. Takođe, među načelima se navodi i načelo integrisane zaštite koje podrazumeva da je zaštita prirode sastavni deo prostornog i urbanističkog planiranja i izrade drugih planova, programa i osnova, u kojima je položaj javnosti regulisan propisima koji uređuju te oblasti.⁸⁸⁷

⁸⁷³ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 115.

⁸⁷⁴ Zakon o upravljanju otpadom, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018.

⁸⁷⁵ Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021.

⁸⁷⁶ Zakon o hemikalijama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012 i 25/2015.

⁸⁷⁷ Zakon o energetici, *Sl. glasnik RS*, br. 145/2014, 95/2018 i 40/2021.

⁸⁷⁸ Zakon o klimatskim promenama, *Sl. glasniku RS*, br. 26/2021.

⁸⁷⁹ Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009 i 95/2018.

⁸⁸⁰ Zakon o šumama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015 i 95/2018.

⁸⁸¹ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009.

⁸⁸² Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Sl. glasnik RS*, br. 96/2021.

⁸⁸³ Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 - ispr., 14/2016, 95/2018 i 71/2021.

⁸⁸⁴ Čl. 1 Zakona.

⁸⁸⁵ Čl. 6 Zakona.

⁸⁸⁶ Čl. 7 Zakona.

⁸⁸⁷ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 89.

Učešće javnosti je regulisano u delu zakona koji se odnosi na postupak proglašavanja zaštićenih prirodnih dobara. Naime, ovaj postupak počinje kada se javnost obavesti o postupku pokretanja zaštite prirodnog područja na internet stranici Ministarstva.⁸⁸⁸ Predlagač akta za proglašenje zaštićenog područja o predlogu tog akta obaveštava javnosti, obezbeđuje javni uvid i organizuje javnu raspravu o predlogu i o stručnoj osnovi, tj. o studiji o zaštiti sa kartografskom dokumentacijom. Javni uvid traje najmanje 20 dana, a "ministarstvo je dužno da na svojoj internet stranici objavi stručni osnov".⁸⁸⁹ Dakle, učešće javnosti jeste određeno kao deo postupka proglašavanja zaštićenih prirodnih dobara, ali nije regulisano na koji se način predlozi i mišljena javnosti uzimaju u obzir i uključuju prilikom odlučivanja, niti je određena obaveza da se akt o proglašenju zaštićenog prirodnog dobra dostavi onima koji su dostavljali predloge i mišljenja.

Zakon sadrži i poglavlje XIII koje je posvećeno pristupu informacijama i učešću javnosti. U ovom poglavlju nalaze se odredbe koje obavezuju nadležne organe da javnosti učine dostupnim informacije u vezi sa stanjem i zaštitom prirode i da obezbeđuju učešće javnosti prilikom "izrade propisa, akata o proglašavanju zaštićenih prirodnih dobara, planova upravljanja zaštićenim područjima i planova korišćenja prirodnih vrednosti".⁸⁹⁰ Ipak, navedene odredbe su više deklarativnog karaktera čija je procesna moć minimalna budući da ne regulišu postupak učešća javnosti i zaštite prava javnosti u postupcima koji su propisani zakonom.⁸⁹¹

Ovaj zakon ne određuje pojam zainteresovane javnosti kao lica koje može da bude stranka u postupku, tj. da bude nosilac prava, obaveza i interesa.⁸⁹² Međutim, kao što je pomenuto, zakon upućuje na primenu osnovnih načela zaštite životne sredine, u koja spada i načelo učešća javnosti u postupku donošenja odluka koja su od značaja za životnu sredinu. Budući da pravo zainteresovane javnosti da učestvuje kao stranka u postupcima propisanim ovim zakonom nije regulisano, trebalo bi primeniti odredbe Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o opštem upravim postupku i Arhusku konvenciju, koje ovo pravo garantuju i bliže uređuju.

3.3.2 Zakon o vodama

Zakon o vodama⁸⁹³ uređuje se "pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvore i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor

⁸⁸⁸ Čl. 42 Zakona.

⁸⁸⁹ Čl. 43 Zakona.

⁸⁹⁰ Čl. 15 i 16 Zakona.

⁸⁹¹ Drenovak-Ivanović, M. Đorđević, S., 2018, str. 90.

⁸⁹² *Ibid.*

⁸⁹³ Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018.

nad sprovođenjem ovog zakona, kao i druga pitanja značajna za upravljanje vodama".⁸⁹⁴ Načelo učešća javnosti zakon prepoznaje kao jedno od načela upravljanja vodama i definiše ga kao pravo javnosti na informisanje o "stanju voda i radu nadležnih organa u oblasti voda, kao i na uključenje u procese pripreme i donošenja planova upravljanja vodama i kontrole njihovog izvršenja".⁸⁹⁵

Sprovođenje strateške procene uticaja na životnu sredinu je obavezno za strategiju upravljanja vodama, plan upravljanja vodama i poseban plan upravljanja vodama, shodno čemu je učešće javnosti prilikom izrade ovih akata uređeno Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Zakon o vodama obavezuje organ koji priprema plan upravljanja vodama, a to su Ministarstvo ili javno vodoprivredno preduzeće, "da obezbedi aktivno učešće javnosti prilikom pripreme i donošenja ovog plana".⁸⁹⁶ Nadležni organ obaveštava javnost putem medija o "početku pripreme izrade ili noveliranja plana upravljanja vodama, najmanje tri godine pre početka perioda važenja plana", i o stanju izrade plana upravljanja vodama i problemima na posmatranom vodnom području, "najmanje dve godine pre početka perioda na koji se taj plan odnosi". Nadležni organ je dužan da, najmanje godinu dana pre početka perioda važenja plana, objavi nacrt plana u svojim prostorijama i na svojoj internet stranici.⁸⁹⁷ Predstavnici javnosti mogu nadležnom organu dostaviti primedbe, u roku od šest meseci od objavljivanja dokumenta, a nadležni organ je dužan da primedbu razmotri i da se u roku od 30 dana od prijema primedbe o njoj izjasni.⁸⁹⁸

Zakon utvrđuje i da Vlada osniva Nacionalnu konferenciju za vode, radi obezbeđivanja uticaja javnosti u upravljanju vodama. Konferencija je nadležna da prati primenu Strategije upravljanja vodama i plana upravljanja vodama, učestvuje u javnoj raspravi prilikom pripreme plana upravljanja vodama i prati realizaciju plana, daje predloge za unapređenje učešća javnosti prilikom donošenja odluka i njihovog sprovođenja i predlaže načine edukacije javnosti o važnosti zaštite vode.⁸⁹⁹ Naime, osnivanjem Nacionalne konferencije za vode obezbeđuje se pravo na učešće javnosti u upravljanju vodama, a zakonom je određeno da je čine predstavnici jedinica lokalne samouprave, predstavnici korisnika voda i udruženja građana.⁹⁰⁰ Odluku o

⁸⁹⁴ Čl. 1 Zakona.

⁸⁹⁵ Čl. 25 Zakona.

⁸⁹⁶ Čl. 38 Zakona.

⁸⁹⁷ Čl. 38 Zakona.

⁸⁹⁸ Čl. 39 Zakona.

⁸⁹⁹ Čl. 143 Zakona.

⁹⁰⁰ Čl. 142 Zakona.

osnivanju Nacionalne konferencije za vode⁹⁰¹ Vlada je donela 2011. godine, ali članovi Konferencije nisu imenovani.⁹⁰²

Zakon o vodama, dakle, javnosti daje aktivnu ulogu i obavezuje nadležni organ da javnosti pruži povratnu informaciju, tj. da pristigle primedbe razmotri i na njih odgovori, a učešće javnosti prilikom izrade akata od značaja za upravljanje vodama, tj. strategiju upravljanja vodama, plan upravljanja vodama i poseban plan upravljanja vodama, regulisano je zakonom koji uređuje oblast strateške procene uticaja na životnu sredinu. Dok je obezbeđivanje učešća javnosti putem Nacionalne konferencije mehanizam koji u praksi nije delotvoran.

3.3.3 Zakon o planiranju i izgradnji

Zakon o planiranju i izgradnji⁹⁰³ uređuje "uslove i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata; vršenje nadzora nad primenom odredaba ovog zakona i inspeksijski nadzor; druga pitanja od značaja".⁹⁰⁴ Ovaj zakon duboko zalazi u oblast zaštite životne sredine, na šta ukazuju i načela za uređenje i korišćenje prostora koja propisuje.⁹⁰⁵ Neka od načela koja zakon ustanovljava su načelo održivog razvoja, optimalnog korišćenja obnovljivih resursa, racionalnog i održivog korišćenja neobnovljivih resursa i optimalnog korišćenja obnovljivih resursa, zaštite i održivog korišćenja prirodnih dobara, otklanjanja uzroka koji izazivaju klimatske promene, očuvanja specifičnosti predela i najzad učešće javnosti kao jedno od načela za uređenje i korišćenje prostora.⁹⁰⁶ Pravo na učešće javnosti je garantovano prilikom donošenja planskih dokumenata, koji kada su doneti moraju biti dostupni javnosti u sedištu donosioca, objavljeni u službenom glasilu i objavljeni u elektronskom obliku.⁹⁰⁷ Takođe, ono što je posebno važno, je da je izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu sastavni deo dokumentacione osnove planskog dokumenta za Prostorni plan Republike Srbije regionalni prostorni plana, prostorni plana jedinice lokalne samouprave i, naravno, za prostorni plan područja posebne namene. Sa druge strane, odredbe koje uređuju ubranističke planove, ne sadrže eksplicitno ovakvu odredbu.

⁹⁰¹ Odluka o osnivanju Nacionalne konferencije za vode Vlade Republike Srbije, broj 05 02-5827/2011 u Beogradu, 21. jul 2011.

⁹⁰² Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 3/2017.

⁹⁰³ Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021.

⁹⁰⁴ Čl. 1 Zakona.

⁹⁰⁵ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 112.

⁹⁰⁶ Čl. 3 Zakona.

⁹⁰⁷ Čl. 41 Zakona.

Nakon donošenja odluke o izradi prostornog ili urbanističkog plana, nosilac izrade plana je dužan da organizuje rani javni uvid, tj. upoznavanje javnosti sa ciljevima i svrhom plana, mogućim rešenjima i njihovim efektima, a koji je potrebno da traje najmanje 15 dana.⁹⁰⁸ Sve primedbe i sugestije koje su dostavili predstavnici javnosti, nosilac izrade planskog dokumenta je dužan da evidentira, a navedene primedbe i sugestije mogu uticati na planska rešenja. Dakle, zakon utvrđuje da "javnost mora imati mogućnost izjašnjavanja, a evidentirane primedbe mogu uticati na planska rešenja."⁹⁰⁹ Nosilac izrade nacrt planskog dokumenta prikuplja podatke o postojećoj planskoj i drugoj dokumentaciji od značaja za izradu nacrt plana, stanju infrastrukture, kao i podatke iz izveštaja o primedbama koje su dostavili predstavnici javnosti tokom ranog javnog uvida.⁹¹⁰ Nakon ranog javnog uvida, dakle, sastavlja se izveštaj, ali obaveza da se odgovori na primedbu i sugestiju koju su dostavili predstavnici javnosti nije eksplicitno utvrđena.

Zatim nadležni organ pribavlja mišljenje organa nadležnog za stručnu kontrolu, tj. komisije za planove i donosi odluku o izradi planskog dokumenta, a nakon "objavljivanja odluke o izradi planskog dokumenta, nosilac izrade otpočinje izradu nacrt planskog dokumenta", koji se izlaže na javni uvid, a pre nego što se nacrt planskog dokumenta izloži na javni uvid, on podleže stručnoj kontroli.⁹¹¹ Izlaganje planskog dokumenta na javni uvid traje 30 dana i on se oglašava u štampanim medijima, tj. u dnevnom i lokalnom listu.⁹¹² Ukoliko nadležni organ donese odluku da je za deo nacrt planskog dokumenta potrebno sprovesti ponovi javni uvid, on mora trajati najmanje 15 dana. Ono što je posebno važno u kontekstu učešća javnosti je da nadležni organ o sprovedenom javnom uvidu sačinjava izveštaj koji sadrži sve pristigle primedbe, kao i odgovore na svaku od njih, što znači da je javnosti obezbeđeno pravo na povratnu informaciju.⁹¹³ Ukoliko nadležni organ nakon sprovedenog javnog uvida utvrdi da usvojene primedbe suštinski menjaju nacrt planskog dokumenta, dužan je da naloži "nosiocu izrade da sačini novi nacrt planskog dokumenta u roku od 60 dana".⁹¹⁴

Kada je reč o postupcima u kojima se odlučuje o pojedinačnom pravu, tj. o postupku izdavanja građevinske dozvole, zakon ne prepoznaje zainteresovanu javnost kao stranku u postupku izdavanja građevinske dozvole. Međutim, ukoliko je, na primer, reč o projektima za koje je

⁹⁰⁸ Čl. 45a Zakona.

⁹⁰⁹ Čl. 45a Zakona.

⁹¹⁰ Čl. 48 Zakona.

⁹¹¹ Čl. 49 Zakona.

⁹¹² Čl. 50 Zakona.

⁹¹³ Čl. 50 Zakona.

⁹¹⁴ Čl. 51 Zakona.

potrebno sprovesti procenu uticaja na životnu sredinu, nosilac projekta može otpočeti sa njihovim izvođenjem tek nakon što dobije saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu.⁹¹⁵ U tom delu postupka, dakle, zainteresovanoj javnosti je priznata stranačka legitimacija, ali se nameće pitanje stranačke legitimacije "zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti" u samom postupku izdavanja građevinske dozvole.⁹¹⁶ Postupak izdavanja građevinske dozvole neće biti predmet ove analize.

Izveštaji domaćih organizacija i sprovedena istraživanja ukazuju da se u praksi pravo javnosti na javni uvid ne ostvaruje na delotvoran način i da se sprovodi "samo kako bi se ispunila zakonska obaveza, koja sama po sebi nije striktna i formulisana je tako da omogući svođenje javnog uvida na puku formalnost".⁹¹⁷ Takođe, navodi se i da su dva osnovna nedostatka ranog javnog uvida to što se uglavnom daje minimalan broj informacija, jer zakon ne obavezuje na više, kao i da građani često ne prepoznaju "svoje mesto, lokaciju iz naziva plana, predmet obrade plana, vreme i način izlaganja i posebno svoju ulogu u informisanju i učestvovanju u ovoj fazi plana", pa da je mali broj predstavnika javnosti uključen, te da se dostavlja mali broj primedaba i predloga, što fazu ranog javnog uvida čini pukom formom.⁹¹⁸

Iz navedenog se zaključuje da je javnosti data važna uloga, što se ogleda u tome da osim što javnost ima pravo da dostavlja primedbe i sugestije, ima pravo i da dobije povratnu informaciju, a ukoliko primedbe i sugestije koje je dostavila suštinski utiču na sadržinu nacrtu planskog dokumenta, sačinjava se novi nacrt. Međutim, to se odnosi samo na fazu javnog uvida koja je jedna od poslednjih faza u postupku izrade planova, dok su u fazi ranog uvida prava javnosti ograničenija.

3.3.4 Zakon o upravljanju otpadom

Zakon o upravljanju otpadom⁹¹⁹ uređuje na celovit način oblast upravljanja otpadom, kao delatnost od opšteg interesa i reguliše, između ostalog, "vrste i klasifikaciju otpada, planiranje upravljanja otpadom, subjekte upravljanja otpadom, odgovornosti i obaveze prilikom

⁹¹⁵ Čl. 5 Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu.

⁹¹⁶ Videti više o tome u: Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 40.

⁹¹⁷ Stojić, B., 2020, Pozicije građana u razvoju i planiranju gradova, Beograd, RERI, str. 18, dostupno na: <https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/Analiza-pozicije-gradjana-u-razvoju-i-planiranju-gradova-1.pdf> (05.11.2021).

⁹¹⁸ Gligorijević, Ž., Graovac, A., 2018, *Kako do kvalitetnog urbanističkog plana Po meri lokalne samouprave*, Beograd, SKGO, str. 59, dostupno na: <http://www.skgo.org/publications/download/459> (05.11.2021).

⁹¹⁹ Zakon o upravljanju otpadom, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018.

upravljanja otpadom, organizovanje upravljanja otpadom, uslove i postupak izdavanja dozvola i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom".⁹²⁰

Zakon određuje da su subjekti koji su nadležni za upravljanje otpadom, između ostalih i nevladine organizacije, kao i drugi organi i organizacije, u skladu sa zakonom.⁹²¹ Posebno je prepoznat značaj nevladinih organizacija na lokalnom nivou, budući da je predviđeno da lokalni plan upravljanja otpadom priprema nadležna služba jedinice lokalne samouprave, u saradnji sa "predstavnicima privrednih društava, odnosno preduzeća, udruženja, stručnih institucija, nevladinih i drugih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, uključujući i organizacije potrošača".⁹²² Iako su na početku zakona, u uvodnim odredbama, udruženja građana prepoznata kao subjekti upravljanja otpadom, posebnim odredbama koje slede ovo pravo zainteresovane javnosti nije uređeno na operativnom nivou, pa ne postoje garancije za delotvorno učešće javnosti prilikom odlučivanja u postupku upravljanja otpadom.⁹²³ Takođe, zakon koristi i termin nevladine organizacije, kao i termin udruženja građana, što ukazuje na terminološku neujednačenost, a da je potrebno terminološko ujednačavanje ukazuje činjenica da Zakon o udruženjima⁹²⁴ ne definiše pojam nevladine organizacije.

Zakon o upravljanju otpadom ne upotrebljava termin zainteresovana javnost, što bi bilo u skladu sa Arhuskom konvencijom i Zakonom u zaštiti životne sredine, već sporadično upotrebljava termine udruženja građana i nevladine organizacije. Pojmovi koji se koriste odnose se na uži krug lica od pojma zainteresovana javnost, budući da ne obuhvataju neformalne grupe građana i građane na čije interese odluka koja se donosi može uticati.

Elementi učešća javnosti nalaze se u delu zakona koji uređuje postupak izdavanja dozvole za tretman otpada, odnosno za skladištenje, ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada. Naime, organ nadležan za izdavanje dozvole je dužan da u roku od 15 dana od prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole obavesti o tome javnost.⁹²⁵ Pribavljanje mišljenja zainteresovane javnosti u ovom postupku nije predviđeno. Zakon predviđa pribavljanje mišljenja samo "drugih zainteresovanih organa i organizacija (urbanizma, zaštite prirode, komunalnih delatnosti, unutrašnjih poslova, zaštite potrošača i drugo)."⁹²⁶ Takođe, kada je reč o obaveštavanju javnosti, ovaj element načela učešća javnosti je uključen u postupak izdavanja dozvole o

⁹²⁰ Čl. 1 Zakona.

⁹²¹ Čl. 17 Zakona.

⁹²² Čl. 13 Zakona.

⁹²³ Drenovak-Ivanović, M, Đorđević, S., 2018 i Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 42.

⁹²⁴ Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009, 99/2011i 44/2018.

⁹²⁵ Čl. 63 Zakona.

⁹²⁶ Čl. 63 st. 7 Zakona.

upravljanju otpadom, time što je nadležni organ obavezan da obaveštava javnost o prijemu zahteva za izdavanje dozvole, kao i o podnetoj dokumentaciji i izdatoj dozvoli putem tradicionalnih medija, interneta ili na način uobičajen za lokalne prilike.⁹²⁷

Kada je reč o učešću javnosti u postupku izdavanja predviđanih dozvola iz teksta zakona je jasno da svojstvo stranke u postupku ima operater, a položaj zainteresovane javnosti u navedenim postupcima nije određen. To znači da bi zainteresovana javnosti mogla da bude stranka u postupku ukoliko bi dokazala svoj interes, pa bi se u svakom konkretnom slučaju o tome odlučivalo u skladu sa ZUP-om. To znači da bi se zastupnicima kolektivnih interesa i širih interesa javnosti, kada podnesu zahtev za učešće u postupku i kada dokažu da postoji pretpostavljeni interes životne sredine, trebalo priznati isti položaj kao i "drugim zainteresovanim organima i organizacijama (urbanizma, zaštite prirode, komunalnih delatnosti, unutrašnjih poslova, zaštite potrošača i dr.) prilikom pribavljanja mišljenja".⁹²⁸

3.3.5 Zakon o zaštiti vazduha

Zakonom o zaštiti vazduha⁹²⁹ uređuje se "upravljanje kvalitetom vazduha i određuju mere, način organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu."⁹³⁰ Zakon definiše pojmove javnost i zainteresovana javnost, u skladu sa definicijama iz Zakona o zaštiti životne sredine, pa zainteresovanu javnost definiše kao "javnost na koju rad postrojenja i obavljanje aktivnosti utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa", javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe".⁹³¹ Takođe, kao i kod prethodno analiziranih domaćih propisa prisutna je terminološka neujednačenost upotrebe pojmova nevladine organizacije i udruženja.

Kada je reč o elementima načela učešća javnosti, ovim zakonom je garantovano samo pravo javnosti na informisanost, tačnije da bude obaveštena o kvalitetu vazduha,⁹³² kao i u slučaju "prekoračenja koncentracija pojedine zagađujuće materije opasne po zdravlje ljudi".⁹³³ Takođe, javnosti je garantovana dostupnost kratkoročnih akcionih planova⁹³⁴ i Nacionalnog programa

⁹²⁷ Čl. 69 Zakona.

⁹²⁸ Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 42.

⁹²⁹ Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021.

⁹³⁰ Čl. 1 Zakona.

⁹³¹ Čl. 3 Zakona.

⁹³² Čl. 17 Zakona.

⁹³³ Čl. 23 Zakona.

⁹³⁴ Čl. 35 Zakona.

za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija.⁹³⁵ Informisanje i izveštavanje javnosti putem medija o "kvalitetu vazduha, planovima kvaliteta vazduha i odlaganja na određeno vreme postizanja granične vrednosti za azotdioksid, benzen i suspendovane čestice PM₁₀, planovima za dostizanje ciljnih vrednosti u zonama i aglomeracijama u kojima je došlo do prekoračenja ciljnih vrednosti i godišnjem izveštaju o svim zagađujućim materijama koje su obuhvaćene ovim zakonom."⁹³⁶

Vlada donosi Strategiju zaštite vazduha kao instrument nacionalne politike za period od šest godina i predviđeno je da resorno ministarstvo izveštava Vladu o njenoj realizaciji na trogodišnjem nivou, da se ovaj izveštaj stavlja na uvid javnosti, kao i da "mišljenje javnosti može biti uzeto u obzir prilikom donošenja odluke o preispitivanju i korigovanju strateških opredeljenja".⁹³⁷ Osim što postupak stavljanja na uvid i dostavljanja mišljenja nije detaljnije regulisan, resorno ministarstvo ima u potpunosti diskreciono pravo da odluči da li će mišljenja koja su predstavnici javnosti dostavili uticati na politiku zaštite vazduha.

Dodatno, predviđena je prekršajna odgovornosti i propisane su novčane kazne za odgovorno lice u nadležnom organu ukoliko propusti da obavesti javnost putem medija ili na drugi pogodan način o prekoračenim koncentracijama ili ne učini dostupnim javnosti kratkoročne akcione planove i informacije o njihovoj primeni.⁹³⁸

Sve navedeno ukazuje da Zakon o zaštiti vazduha, osim što definiše pojmove javnosti i zainteresovana javnosti u uvodnim odredbama, ne garantuje pravo na učešće javnosti prilikom odlučivanja. Tačnije, zakon garantuje samo pravo na informisanje, tj. prvi element načela učešća javnosti, a delotvorno učešće javnosti prilikom pripreme strategija, planova i programa predviđenih ovim zakonom nije garantovano.

3.3.6 Zakon o hemikalijama

Zakonom o hemikalijama⁹³⁹ uređuje se "integrisano upravljanje hemikalijama, klasifikacija, pakovanje i obeležavanje hemikalija, integralni registar hemikalija i registar hemikalija koje su stavljene u promet, ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija, dozvole za obavljanje delatnosti prometa i dozvole za korišćenje naročito opasnih hemikalija, stavljanje u promet detergenta,

⁹³⁵ Čl. 37 Zakona.

⁹³⁶ Čl. 65 Zakona.

⁹³⁷ Čl. 30 Zakona.

⁹³⁸ Čl. 83 Zakona.

⁹³⁹ Zakon o hemikalijama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012 i 25/2015.

sistematsko praćenje hemikalija, dostupnost podataka, nadzor i druga pitanja od značaja za upravljanje hemikalijama."⁹⁴⁰

Kada je reč o učešću javnosti, ovim zakonom je takođe pre svega garantovano pravo javnosti da bude informisana. Ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine je nadležno da "sprovodi aktivnosti kojima informiše javnost o uticaju hemikalija po zdravlje ljudi i životnu sredinu, kao i o merama za smanjenje rizika i bezbednom korišćenju hemikalija".⁹⁴¹ Takođe, određuje se da javnosti moraju biti dostupni podaci koji su dostavljeni resornom ministarstvu prilikom upisa hemikalije u Registar hemikalija, kao i drugi podaci.⁹⁴² Zakonom su propisani i podaci koji se neće učiniti dostupnim javnosti, a tiču se "podataka o punom sastavu smeše, preciznu namenu i način primene supstance, vezu između proizvođača, uvoznika i daljih korisnika u lancu snabdevanja i preciznu količinu hemikalija proizvedenih ili stavljenih u promet".⁹⁴³ Prekršajna odgovornost i novčana kazna su propisane za odgovorno lice u resornom ministarstvu u slučaju da ne učini dostupnim javnosti pomenute podatke o hemikalijama ili "učini dostupnim javnosti podatke o hemikalijama koje se smatraju poslovnom tajnom".⁹⁴⁴

Najzad, osim navedenih normi koje se tiču obaveštavanja i informisanja javnosti, pravo na učešće javnosti obezbeđeno je propisanim obavezom osnivanja Zajedničkog tela za integrisano upravljanje hemikalijama.⁹⁴⁵ Zajedničko telo se osniva radi ostvarivanja "principa strateškog pristupa upravljanja hemikalijama, kako bi se obezbedilo adekvatno upravljanje hemikalijama u svim fazama životnog ciklusa hemikalija od proizvodnje odnosno uvoza do odlaganja, kao i da bi se doprinelo održivom razvoju Republike Srbije".⁹⁴⁶ Propisano je da Zajedničko telo osniva ministar nadležan za zaštitu životne sredine donošenjem rešenja. Sastav ovog tela je takođe uređen zakonom, a čine ga predstavnici "nadležnih državnih organa u oblasti upravljanja hemikalijama, industrije, naučnoistraživačkih organizacija i nevladinih organizacija".⁹⁴⁷

Zadatak Zajedničkog tela je da priprema Integrisan program upravljanja hemikalijama, koji zatim donosi Vlada, kao i da pripremi pripadajuće akcione planove, da prati njihovu realizaciju i koordinira poslove koji se tiču bezbednog upravljanja hemikalijama. U ovom zakonu se takođe uviđa terminološka neujednačenosti u smislu korišćenja pojma nevladine organizacije, tj.

⁹⁴⁰ Čl. 1 Zakona.

⁹⁴¹ Čl. 6 Zakona.

⁹⁴² Čl. 84 st. 1 Zakona.

⁹⁴³ Čl. 84 st. 3 Zakona.

⁹⁴⁴ Čl. 99 Zakona.

⁹⁴⁵ Čl. 7 Zakona.

⁹⁴⁶ Čl. 7 st. 1 Zakona.

⁹⁴⁷ Čl. 7 st. 2 Zakona.

pojma koji Zakon o udruženjima ne poznaje. Najzad, iako je predviđeno da predstavnici zainteresovane javnosti budu uključeni u postupak donošenja navedenih akata putem učešća u Zajedničkom telu, dostupni podaci ukazuju da rešenje o osnivanju Zajedničkog tela za integrisano upravljanje hemikalijama nije doneto.⁹⁴⁸

3.3.7 Zakon o energetici

Zakonom o energetici⁹⁴⁹ uređuju se, između ostalog, "ciljevi energetske politike i način njenog ostvarivanja, uslovi za pouzdanu, sigurnu i kvalitetnu isporuku energije i energenata i uslovi za sigurno snabdevanje kupaca, uslovi za izgradnju novih energetske objekata, način organizovanja i funkcionisanja tržišta električne energije, prirodnog gasa i nafte i derivata nafte, prava i obaveze učesnika na tržištu" i tako dalje.

Najpre, važno je pomenuti da ovaj zakon ne reguliše učešće javnosti u postupku izdavanja energetske dozvole, kao i da ne pominje zainteresovanu javnost. Energetska dozvola se podnosi uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, i to za izgradnju sledećih objekata: "objekata za proizvodnju električne energije snage 1 MW i više, objekata za proizvodnju električne energije snage do 1 MW koji kao primarni energetske resurs koriste vodu, objekata za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije u termoelektranama - toplanama električne snage 1 MW i više i ukupne toplotne snage 1 MW i više, direktnih dalekovoda, objekata za proizvodnju derivata nafte, naftovoda i produktovoda, objekata za skladištenje nafte, derivata nafte, biogoriva, komprimovanog prirodnog gasa i utečnjelog prirodnog gasa ukupnog rezervoarskog prostora većeg od 10 m³, objekata za transport prirodnog gasa, objekata za distribuciju prirodnog gasa i objekata za skladištenje prirodnog gasa, direktnih gasovoda, objekata za proizvodnju toplotne energije snage 1 MW i više, objekata za proizvodnju biogoriva kapaciteta preko 10 t godišnje."⁹⁵⁰ Naime, reč je o objektima koji imaju "ogroman uticaj na životnu sredinu i na život i zdravlje ljudi".⁹⁵¹

S obzirom na to da je propisano da se energetske objekti grade "u skladu sa zakonom kojim se uređuju uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata, tehničkim i drugim propisima, a po prethodno pribavljenoj energetske dozvoli koja se izdaje u skladu sa ovim zakonom,"⁹⁵² to znači da je učešće javnosti uređeno

⁹⁴⁸ Koalicija 27, Upravljanje hemikalijama, dostupno na: <https://www.koalicija27.org/upravljanje-hemikalijama/> (03.05.2022)

⁹⁴⁹ Zakon o energetici, *Sl. glasnik RS*, br. 145/2014, 95/2018 i 40/2021.

⁹⁵⁰ Čl. 30 st. 3 Zakona.

⁹⁵¹ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 115.

⁹⁵² Čl. 30 Zakona.

odredbama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o planiranju i izgradnji.⁹⁵³ Međutim, energetska dozvola se pribavlja pre nego što otpočnu aktivnosti koje su u vezi sa izgradnjom, budući da se "energetska dozvola podnosi uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole", ona dakle predstavlja uslov ili osnovu za primenu navedenih pravila o učešću javnosti.⁹⁵⁴ Dakle, s obzirom da Zakonom o energetici učešće javnosti nije uređeno prilikom odlučivanja o izdavanju energetske dozvole, potrebno je uzeti u obzir ZUP, naročito imajući u vidu da je Zakonom o energetici predviđena shodna primena zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak u vezi sa, između ostalog, energetskom dozvolom.⁹⁵⁵ Shodno tome, zastupnici kolektivnih interesa i širih interesa javnosti bi trebalo da imaju stranačku legitimaciju u postupku izdavanja energetske dozvole, iako Zakon o energetici to ne uređuje.⁹⁵⁶

Zakon o energetici uređuje da energetska politika Srbije "obuhvata mere i aktivnosti koje se preduzimaju radi ostvarivanja dugoročnih ciljeva" i to na, između ostalog, principu javnosti i nediskriminacije. Takođe, garantovano je snabdevanje i pristup različitim uslugama u skladu principima javnosti i nediskriminacije. Poštovanje ovih principa se u zakonu više puta ističe, što ukazuje na postojanje razvijene ideje o značaju ostvarivanja distributivnog elementa ekološke pravde u oblasti energetike.

3.3.8 Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti

Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti⁹⁵⁷ utvrđuje da je Direktor za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost Srbije dužan da uspostavi procedure potrebne za istinitu i blagovremenu informisanost javnosti u neposrednoj blizini nuklearnog postrojenja o sigurnosti nuklearnog postrojenja, informisanje i konsultovanje javnosti u postupku licenciranja i svim fazama životnog veka nuklearnog postrojenja, javnu dostupnost svakog izdatog odobrenja i uslova za njihovo pribavljanje.⁹⁵⁸ Ovim zakonom je dakle uređen samo prvi element načela učešća javnosti, tj. pravo javnosti na informisanost, dok je učešće javnosti u užem smislu, samo navedeno kao obaveza, ali ne i detaljnije uređeno, niti je propisano kako bi postupak konsultovanja javnosti trebalo da izgleda. Takođe, Pravilnik o uslovima za dobijanje licence za

⁹⁵³ Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021, čl. 133–137.

⁹⁵⁴ Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 33.

⁹⁵⁵ čl. 35ž Zakona.

⁹⁵⁶ Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 33.

⁹⁵⁷ Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti, *Sl. glasnik RS*, br. 95/2018 i 10/2019.

⁹⁵⁸ Čl. 206 Zakona.

obavljanje nuklearne aktivnosti,⁹⁵⁹ koji je još uvek na snazi dok se ne donesu propisi na osnovu važećeg zakona, ne uređuje postupak učešća javnosti.

3.3.9 Zakon o klimatskim promenama

Zakon o klimatskim promenama⁹⁶⁰ je stupio na snagu u martu 2021. godine i njime uređen "sistem za ograničenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (u daljem tekstu: GHG) i za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, monitoring i izveštavanje o strategiji niskougljeničnog razvoja i njenom unapređenju, program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, donošenje strategije niskougljeničnog razvoja i programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, izdavanje dozvola za emisije GHG operateru postrojenja, izdavanje odobrenja na plan monitoringa operatera vazduhoplova, monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju verifikatora, administrativne takse, nadzor i druga pitanja od značaja za ograničenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove."⁹⁶¹ Predviđena je i shodna primena Zakona o opštem upravnim postupku, ukoliko ovim zakonom nije drugačije propisano, prilikom, između ostalog, izdavanja, oduzimanja, izmena i dopuna dozvole za emisiju GHG.⁹⁶²

U opštim odredbama zakon definiše javnosti i zainteresovanu javnost, a date definicije odgovaraju definicijama iz krovnog zakona u ovoj oblasti, Zakona o zaštiti životne sredine, kao i zahtevima Arhuske konvencije. Naime, zainteresovana javnost je definisana kao "javnost na koju utiče ili na koju može uticati donošenje odluke nadležnog organa ili koja ima interesa u tome, uključujući i udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa", a javnosti je definisana kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe."⁹⁶³

Zakon propisuje da se u oblasti klimatskih promena donose sledeća strateška dokumenta i planovi: strategija niskougljeničnog razvoja, akcioni plan za sprovođenje navedene strategije i program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.⁹⁶⁴ Posebno je propisano da će resorno ministarstvo o nacrtu ovih akata obavestiti javnosti i omogućiti joj da da mišljenje i primedbe, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast izrade i usvajanja strateških dokumenata.⁹⁶⁵

⁹⁵⁹ Pravilnik o uslovima za dobijanje licence za obavljanje nuklearne aktivnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 37/2011.

⁹⁶⁰ Zakon o klimatskim promenama, *Sl. glasnik RS*, br. 26/2021.

⁹⁶¹ Čl. 1 Zakona.

⁹⁶² Čl. 1 st. 2 Zakona.

⁹⁶³ Čl. 5 Zakona.

⁹⁶⁴ Čl. 6 Zakona.

⁹⁶⁵ Čl. 16 Zakona.

Nacionalni savet za klimatske promene, kao savetodavno telo Vlade se uspostavlja ovim zakonom i njegove članove čine "predstavnicima Ministarstva i drugih organa i organizacija, predstavnici naučne i stručne javnosti, kao i predstavnici civilnog društva, čija je oblast delovanja od značaja za utvrđivanje i sprovođenje aktivnosti u oblasti klimatskih promena, kao i predstavnik Poverenika za zaštitu ravnopravnosti."⁹⁶⁶ Prva sednica Nacionalnog saveta održana je u septembru 2021. godine i jedan od 30 članova je predstavnik civilnog društva.⁹⁶⁷

Kada je reč o ostvarivanju prvog elementa načela učešća javnosti, tj. o pravu javnosti da bude obavještena, ovaj zakon obavezuje resorno ministarstvo da izveštaje o emisiji gasova učini dostupnim javnosti, kao i da se poslovnom tajnom ne mogu smatrati podaci koji se odnose na "emisije, stanje životne sredine i moguće negativne uticaje i posledice, rezultate monitoringa i inspeksijski nadzor."⁹⁶⁸

Zakon uvodi obavezu za nosioce aktivnosti postrojenja prilikom čijeg rada se oslobađaju emisije GHG da pre započinjanja rada pribave dozvolu za emisiju GHG. Rešavanje o upravnoj stvari prilikom izdavanja navedene dozvole nesumnjivo je od značaja za životnu sredinu i klimatske promene,⁹⁶⁹ što ukazuje i na mogućnost uključivanja "zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti" u ovaj postupak, u skladu sa ZUP-om.

Iako je pojam zainteresovana javnost definisan u uvodnim članovima, zainteresovanoj javnosti nije data posebna uloga u postupcima koji su ovim zakonom uređeni. Međutim, propisano je da zahtev za izdavanje dozvole za emisiju GHG operateru postrojenja treba da sadrži netehnički rezime,⁹⁷⁰ što ukazuje na postojanje ideje da se zainteresovana javnosti uključi u ovaj postupak, budući da je funkcija netehničkog rezimea da na razumljiv način predstavi određeno pitanje javnosti.

3.4 UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU AKATA UPRAVE U PODZAKONSKIM AKTIMA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

⁹⁶⁶ Čl. 17 Zakona.

⁹⁶⁷ Zapisnik sa sednice Nacionalnog saveta za klimatske promene od 21.09.2021. dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2021-09/zapisnik-sa-prve-sednice-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene.pdf> (14.03.2022).

⁹⁶⁸ Čl. 56 Zakona.

⁹⁶⁹ Drenovak-Ivanovic, M., 2021, str. 36.

⁹⁷⁰ čl. 26 Zakona.

3.4.1 Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu

Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu⁹⁷¹ o kome je bilo više reči u odeljku koji analizira procenu uticaja na životnu sredinu donet je 2005. godine, nedugo nakon usvajanja Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Nadležni organ je dužan da obezbedi sprovođenje navedenih postupaka učešća javnosti. Pravilnik propisuje da je minimalno trajanje javnog uvida 20 dana, detaljan opis načina, mesta i prostorija u kojima se studija izlaže na javni uvid, kao i druge obaveze nadležnih organa, među kojima je pomoć javnosti prilikom tumačenja pojedinih rešenja tokom trajanja javnog uvida. Tokom javne rasprave, javnost ima prava da dobije odgovor od nosioca projekta na svaku iznetu primedbu, a nakon javne rasprave nadležni organ je dužan da sastavi izveštaj koji sadrži pregled svih iznetih mišljenja, a nosiocu studije dostavlja taj izveštaj uz predloge za izmene i dopune studije. Dakle, pravilnik na detaljan način uređuje postupke učešća javnosti, tj. postupak javnog uvida, prezentacije i javne rasprave.

3.4.2 Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine

Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine⁹⁷² je doneta na osnovu stava 5 člana 81 Zakona o zaštiti životne sredine o kojem je, takođe, bilo više reči u ranijim odeljcima. Naime, navedenim stavom je propisano da Vlada propisuje postupak učešća javnosti u postupku donošenja odluka o "izradi, izmeni, dopuni, pregledu i usvajanju planova kvaliteta vazduha, regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, odnosno planova upravljanja opasnim otpadom, nacionalnog plana za upravljanje otpadom, programa prevencije otpada, akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini, kao i plana zaštite voda od zagađivanja."

Uredbom je propisan "postupak učešća javnosti u postupku donošenja odluka o izradi, izmeni, dopuni, pregledu i usvajanju planova kvaliteta vazduha, regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, odnosno planova upravljanja opasnim otpadom, nacionalnog plana za upravljanje otpadom, programa prevencije stvaranja otpada, akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini i plana zaštite voda od zagađivanja."⁹⁷³ Uredba se ne primenjuje na planove

⁹⁷¹ Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/2005.

⁹⁷² Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 117/2021.

⁹⁷³ Čl. 1 Pravilnika.

i programe za koje je učešće javnosti propisano Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o vodama.⁹⁷⁴

Uredba definiše javni uvid kao "izlaganje nacrtu plana ili programa, sa pratećom dokumentacijom, na uvid javnost", javnu prezentaciju i javnu raspravu o planu ili programu kao "predstavljanje nacrtu plana ili programa, u okviru javnog uvida, na javnom događaju koji organizuje organ nadležan za izradu plana ili programa, uz učešće javnosti." Takođe, ovom uredbom je definisana javnost kao "jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe" i zainteresovana javnost kao "javnost na koju utiče ili može uticati plan ili program i/ili koja ima interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa."⁹⁷⁵

Javnost i zainteresovana javnost se obaveštavaju o "odluci o izradi, izmeni ili dopuni plana ili programa; nacrtu plana ili programa; predlozima za njihovu izmenu ili dopunu; pravu na učešće u donošenju odluke; nadležnom organu kojem se mogu dostavljati komentari ili pitanja i mestu i trajanju javnog uvida, javne prezentacije i javne rasprave i uslovima za njihovo održavanje."⁹⁷⁶ Organ koji je nadležan za izradu plana ili programa je dužan da obavesti javnost o mestu i vremenu javnog uvida, javne prezentacije i javne rasprave i nacrtu navedenog akta, kao i o načinu na koji je moguće dostaviti komentare i primedbe.⁹⁷⁷ Kada je reč o rokovima, javni uvid mora trajati najmanje 30 dana od objavljivanja javnog poziva, a javna prezentacija i javna rasprava se održavaju najranije 20 dana od objavljivanja javnog poziva. Nadležni organ sastavlja izveštaj o održanom javnom uvidu u roku od 15 dana od njegovog završetka, a izveštaj mora sadržati sve komentare u primedbe koji su dostavljeni tokom javnog uvida, kao i obrazloženja prihvaćenih i odbijenih komentara i primedbi, dakle, postoji obaveza dostavljanja povratne informacije predstavnicima javnosti i zainteresovane javnosti.⁹⁷⁸ Organ koji je pripremio plan ili program utvrđuje njegov predlog i dostavlja ga organu koji je nadležan za usvajanje plana ili programa, pri čemu mu dostavlja i navedeni izveštaj o održanom javnom uvidu.⁹⁷⁹ Organ koji usvaja navedeni akt je obavezan da to uradi "uzimajući u obzir dostavljena mišljenja zainteresovanih organa, organizacija i javnosti".⁹⁸⁰

⁹⁷⁴ Čl. 2 Pravilnika.

⁹⁷⁵ Čl. 3 Pravilnika.

⁹⁷⁶ Čl. 5 Pravilnika.

⁹⁷⁷ Čl. 7 Pravilnika.

⁹⁷⁸ Čl. 10 Pravilnika.

⁹⁷⁹ Čl. 11 Pravilnika.

⁹⁸⁰ Čl. 12 Pravilnika.

Organ koji je pripremio plan ili program je dužan da obavesti zainteresovane organe, organizacije i javnost o "donetoj odluci o usvajanju, izmeni ili dopuni plana ili programa iz člana 1. ove uredbe; razlozima na osnovu kojih je odluka doneta i pouci o pravnom leku", a ova uredba detaljno uređuje i načine na koje je javnosti potrebno dostaviti navedene informacije.⁹⁸¹

Donošenjem ove uredbe u domaće zakonodavstvo unete su odredbe Direktive 2003/35/EC o učešću javnosti, kao i odredbe drugog stuba Arhuske konvencije, o kojima je bilo više reči.⁹⁸²

4. ZAKLJUČAK

Za životnu sredinu su svakako najznačajnije odluke koje donose organi uprave, što znači da je za ostvarivanje ekološke pravde učešće javnosti u upravnom odlučivanju od ključnog značaja. Zbog toga učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave od devedesetih godina dvadesetog veka dobija sve veći značaj u kontekstu ostvarivanja načela dobre uprave i ekološke pravde. Od tada, ovo pravo javnosti karakteriše kontinualni razvoj pravnih normi koje pripadaju međunarodnom i domaćem ekološkom pravu. Svrha učešća javnosti u upravnom odlučivanju je uključivanje potreba javnosti koja poseduje znanja o lokalnim prilikama i kojih se predmetna odluka tiče, dakle javnosti koja nije nužno stručna za tehnička pitanja. Naime, razlozi za učešće javnosti koji se najčešće navode odnose se na upoznavanje potreba građana, unapređenje kvaliteta odluke, delotvornije rešavanje problema, ostvarivanje pravičnosti i pravde uključivanjem različitih društvenih grupa, obezbeđivanje legitimnosti odluke, kao i poštovanje propisa, ukoliko je takav postupak propisan kao obavezan. Sa druge strane, nedostaci koji se najčešće navode su troškovi za sprovođenje postupka učešća javnosti i produženo vreme trajanja postupka odlučivanja, odnosno manja efikasnost postupka.

Kada je reč o oblicima učešća javnosti, javnost može biti konsultativna strana ili stranka u postupku prilikom odlučivanja o ekološkoj upravnoj stvari. Kada je reč o konsultativnoj ulozi javnosti, ona se uključuje pre nego što organ donese odluku i ovaj vid uloge javnosti je važan prilikom usvajanja nekog plana ili programa koji može imati uticaj na životnu sredinu, reč je na primer o učešću javnosti u strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. U ovom slučaju, reč je o opštim strateškim aktima koje pripremaju organi uprave, kao što su politike, planovi i programi i koji postavljaju okvir za postupanje organa uprave. Javnost tada može imati pravnu zaštitu samo ukoliko joj je pravo na učešće uskraćeno, a na sadržinu akta se ne može žaliti. Sa

⁹⁸¹ Čl. 13 Pravilnika.

⁹⁸² Janjatović, T., Donošenje uredbe o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine, *Pravni Život broj 9/2019*, Beograd, Udruženje pravnika Srbije, 2019. str 409.

druge strane, kada javnost ima položaj stranke u postupku, organ koji donosi odluku je obavezan da uključi izneta mišljenja u konačnu odluku, dakle javnost uživa veći stepen pravne zaštite u ovom slučaju, kao i pravo da izjavi žalbu, reč je na primer o učešću javnosti u proceni uticaja na životnu sredinu. U ovom slučaju, reč je dakle o ekološkim upravnim aktima u kojima se odlučuje u pojedinačnim slučajevima. U ovom slučaju se javnost može žaliti ne samo ukoliko joj je uskraćeno pravo na učešće već i na samu sadržinu odluke. Posledično, javnost kao stranka u postupku u većoj meri može doprineti ostvarivanju ekološke pravde.

Pravo na učešće je afirmisano međunarodnim pravom, pa je tek nakon toga postalo deo domaćeg ekološkog prava. Značaj učešća javnosti u upravnom odlučivanju prepoznato je još Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, a u okviru ekološkog prava se posebno intenzivno razvijalo usvajanjem konvencija u okviru UNECE. Kada je reč o pravu učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave od značaja za životnu sredinu u okviru domaćeg ekološkog prava, ono je afirmisano 2004. godine donošenjem skupa sistemskih zakona. Standardi određeni međunarodnim pravom određuju da je potrebno osnaživati javnost da učestvuje i dostavlja komentare, da nadležni organi moraju te komentare razmatrati i obezbediti razuman vremenski okvir za sprovođenja postupka učešća, da bi javnost imala dovoljno vremena da se upozna sa predlozima, kao i da potrebe javnosti moraju biti uzete u obzir u najvećoj mogućoj meri i zaista uticati na konačnu odluku. Pomenuti standardi se nalaze u većem broju akata međunarodnog prava od kojih su najvažniji analizirani u ovom poglavlju, a Arhuska konvencija je jedina konvencija, od značaja za nacionalno pravo, koja objedinjuje postojeće standarde na sveobuhvatan način i dopunjuje ih novim pravilima.

Učešće javnosti u donošenju akata uprave je posebno značajno za ostvarivanje procesne ekološke pravde, budući da su odluke koje se tiču životne sredine najčešće upravno pravnog karaktera. U skladu sa Šlosbergovim određivanjem procesne ekološke pravde, za njeno dostizanje u kontekstu upravnog prava neophodno je: 1) obezbediti pravo javnosti da bude informisana o pitanjima od značaja za životnu sredinu i postupcima koji se vode pred organima uprave (o ovom aspektu neće biti više reči, jer, kao što je ranije navedeno, prvi element načela učešća javnosti nije predmet ovog istraživanja); 2) obezbediti, tj. propisati da javnost ima pristup upravnim postupcima u kojima se odlučuje ekološkoj upravnoj stvari, tj. omogućiti joj da bude stranka u upravnom postupku, kao i omogućiti javnosti da učestvuje kao konsultativna strana prilikom pripreme planova, programa i dokumenata ekološke politike koje pripremaju organi uprave; 3) obezbediti reprezentativnost, tj. uključenost predstavnika različitih grupa u postupke donošenja različitih akata uprave; 4) obezbediti da javnost ima stvarni uticaj na

navedene postupke, tj. obezbediti faktičku delotvornost učešća javnosti i 5) obezbediti zaštitu navedenih prava pred drugostepenim organom uprave i sudom (što je predmet analize u narednom poglavlju).

Kada je reč o izvorima međunarodnog prava, sprovedena analiza ukazuje da su konvencije usvojene u okviru UNECE izuzetno značajne za učešće javnosti u upravnom odlučivanju i za ostvarivanje ekološke pravde. Tako se, na primer, Espoo konvencijom, koja je sačinjena još 1991. godine, dakle pre Rio deklaracije, obavezuju strane da obezbede javnosti mogućnost da upućuje komentare ili primedbe na predloženu aktivnost i garantuje se učešće u svim fazama postupka procene uticaja na životnu sredinu za projekte sa prekograničnim uticajem. Takođe, Espoo konvencija obavezuje strane da naznače komentare koji su uzeti u obzir, kako bi bilo jasno da li je učešće bilo delotvorno i obavezuje da predlozi strane porekla i pogođene strane budu podjednako razmatrani, kao i garantuje pravo na pokretanje postupka za preispitivanje odluke o predloženoj aktivnosti sa prekograničnim uticajem. Takođe, ova prava su propisana Protokolom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Espoo konvenciju i Konvencijom o prekograničnim efektima industrijskih udesa. Navedeni izvori međunarodnog prava, dakle, obezbeđuju javnosti da ima pristup postupcima u kojima se odlučuje o ekološkoj upravnoj stvari, odnosno da učestvuje prilikom pripreme strateških dokumenata (aspekt 2); reprezentativnost je garantovana u ograničenom obimu, budući da se obezbeđuje uključenost javnosti iz zemlje porekla i pogođene zemlje bez diskriminacije, ali se ne reguliše uključivanje različitih društvenih grupa unutar zemalja (aspekt 3); stvaran uticaj javnosti je obezbeđen utvrđivanjem obaveze obrazlaganja načina uključivanja komentara javnosti u odluku i određivanja razumnih rokova za sprovođenje postupka učešća (aspekt 4) i, najzad, navedeni izvori predviđaju i pravnu zaštitu u upravnom (i sudskom) postupku, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom (aspekt 5).

Svakako je za učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u kontekstu upravnog odlučivanja najznačajnija Arhuska konvencija koja u potpunosti primenjuje aspekte proceduralne ekološke pravde koji proizlaze iz Šlosbergove definicije ekološke pravde. Uključivanje interesnih grupa, odnosno davanje ključne uloge zainteresovanoj javnosti u zaštiti životne sredine, smatra se jednim od značajnijih doprinosa Arhuske konvencije. Međutim, Arhuska konvencija se ne bavi pitanjem obezbeđivanja reprezentativnosti (aspekt 3), odnosno načina uključivanja predstavnika različitih društvenih grupa u postupke donošenja akata uprave, odnosno manjinskih grupa ili grupa koje se nalaze u nepovoljnom položaju. Iako je članom 3 garantovano učešće javnosti bez diskriminacije na osnovu državljanstva, nacionalnosti, mesta

prebivališta ili sedišta, ograničavanje osnova diskriminacije na navedena četiri lična svojstva ukazuje da je cilj ove odredbe da omogući jednako postupanje prema javnosti zemlje porekla i pogođene zemlje u slučaju aktivnosti koje imaju prekogranični uticaj. Shodno tome, Arhuska konvencija u strogo formalnom smislu u potpunosti obezbeđuje pravo na učešće javnosti, ali ideje o ekološkoj pravdi kao distribuciji i o društvenoj prepoznatljivosti nisu utkane u tekst ove konvencije, pa pitanje koliko je nekim društvenim grupama teško da učestvuju u propisanim postupcima ostaje nerešeno.

Kada je reč o pravu Evropske unije, na nivou država članica pitanje učešća javnosti kao stranke u upravnom postupku prilikom odlučivanja o ekološkoj upravnoj stvari, kao i pitanje učešća javnosti kao konsultativne stranke prilikom pripreme planova, programa i strategija je regulisano nizom direktiva. Ono što je primetno je da sekundarno zakonodavstvo ne prepoznaje, u značajnijem obimu, potrebu za obezbeđivanjem reprezentativnosti, odnosno uključenost predstavnika različitih grupa u postupke upravnog odlučivanja. Kada je reč o pravnoj zaštiti, odnosno o preispitivanju odluke u upravnom postupku na nivou država članica, to je oblast koja sekundarnim zakonodavstvom nije uređena, već je to pitanje u potpunosti prepušteno nacionalnim zakonodavstvima, usled čega su prisutne značajne razlike u regulisanju ovog pitanja u okviru država članica. Učešće javnosti na nivou Evropske unije, kao i mogućnost internog preispitivanja akta koji je donelo telo ili institucija EU regulisani su Arhuskom uredbom, koja je pretrpela značajne izmene čije je stupanje na snagu predviđeno 2023. godine. Izmene proširuju mogućnost pravne zaštite, tako da će biti moguće u postupku interne kontrole osporavati veći broj akata. Sprovedena analiza odredbi Arhuske uredbe ukazuje na to da učešće javnosti na nivou EU nije pitanje koje je uređeno na način da omogućava autentično i delotvorno učešće javnosti.

Najzad, ostvarivanje ekološke pravde učešćem javnosti u donošenju akata uprave u Srbiji predstavlja kompleksno pitanje koje zahteva analizu niza domaćih propisa, njihove usklađenosti sa međunarodnim standardima, kao i njihovu primenu u praksi. Učešće javnosti u upravnom odlučivanju je regulisano nizom zakona i podzakonskih akata, u kojima u nekim slučajevima nailazimo na nedoslednosti ili nepreciznosti. Sprovedena analiza je obuhvatila opšta pravila upravnih postupka koja se primenjuju prilikom postupanja organa u svim upravnim stvarima, krovni zakon i sistemske zakone iz oblasti životne sredine, propise čiji su predmet regulisanja pojedini aspekti životne sredine, kao i relevantne podzakonske akte.

Najpre, pođimo od terminologije, analizirani domaći propisi razlikuju pojam javnosti i pojam zainteresovane javnosti, u skladu sa Arhuskom konvencijom, ipak prisutne su određene

nedosljednosti ili neujednačenosti. U operativnim odredbama način upotrebe termina nekada nije dovoljno precizan, a pojedini zakoni iako definišu javnost ili zainteresovanu javnost u operativnim odredbama joj ne daju pravo na učešće. Na primer, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu iako definiše zainteresovanu javnost u kasnijim odredbama ne pominje zainteresovanu javnost, niti bliže uređuje prava čiji je zainteresovana javnost inače nosilac, odnosno pravo da bude stranka u postupku i pravo na pravni lek, takođe Zakon o klimatskim promenama definiše pojam zainteresovana javnost, ali joj ne daje posebnu ulogu u postupcima koje uređuje.

Posebno važnu temu za predmet istraživanja predstavljaju pojmovi "zastupnici kolektivnih interesa" i "zastupnici širih interesa javnosti" koji su u naše zakonodavstvo uvedeni Zakonom o opštem upravnom postupku 2016. godine (stav 3 član 44). Navedena lica imaju pravo da budu stranka u upravnom postupku ukoliko ishod postupka može uticati na interese koje oni zastupaju. Međutim, pojmovi "kolektivni interes" i "širi interes javnosti" nisu definisani ovim zakonom, pa bi bilo korisno definisati interes životne sredine ili ga jasno dovesti u vezu sa kolektivnim interesom ili širim interesom javnosti. U prilog ovoj tvrdnji govore i rezultati sprovedene analize prakse organa uprave, koji ukazuju da nadležni organi uprave u analiziranim slučajevima nisu na pravilan način primenili stav 3 člana 44, čime su uskratili pravo na učešće zainteresovanoj javnosti.

Sprovedena analiza ekoloških zakona ukazala je da se ovi zakoni često pozivaju na primenu krovnog zakona iz oblasti zaštite životne sredine i zakona koji na opšti način uređuje sprovođenje postupka pred organima uprave, kao i da se u ekološkim zakonima često javljaju nepotpune, nejasne ili neusklađene norme. Shodno tome, definisanje odnosa opštih upravnih odredbi i posebnih upravnih odredbi koji se tiču životne sredine je posebno značajno. Prilikom rešavanja u ekološkim upravnim stvarima nadležni organ će najpre primenjivati pravila propisana posebnim zakonom iz ove oblasti ukoliko su predviđena odstupanja od opšteg upravnog postupka, zatim odredbe krovnog zakona iz ove oblasti, tj. Zakona o zaštiti životne sredine, ukoliko oni predviđaju odstupanja od opšteg upravnog postupka i nakon toga odredbe zakona koji na opšti način uređuje upravni postupak, tj. ZUP-a.

Sprovedena analiza domaćih propisa koji pripadaju ekološkom pravu i prakse nadležnih organa uprave, ukazuje na značajne nedostatke za ostvarivanje procesne ekološke pravde prilikom donošenja akata uprave. Široko i autentično učešće javnosti nije u potpunosti garantovano ekološkim zakonodavstvom, niti je u većem obimu realizovano u praksi. U skladu sa Šlosbergovim određivanjem procesne ekološke pravde, za njeno ostvarivanje u kontekstu

upravnog prava, potrebno je realizovati gorenavedenih pet aspekata. Uzimajući u obzir predmet ovog dela istraživanja, za izvođenje zaključka o ostvarivanju ekološke pravde putem učešća u donošenju akata uprave, od značaja su aspekti navedeni pod brojem 2, 3, 4. i 5. Dakle, pravo javnosti da bude informisana sprovedenom analizom nije obuhvaćeno.

Kada je reč o omogućavanju učešća javnosti u donošenju upravnih akata propisivanjem postupaka učešća javnosti (aspekt 2), analizirani domaći propisi ukazuju na postojanje određenih nedoslednosti i nepotpuno regulišu ovu oblast. Sistemski zakoni iz ove oblasti iako sadrže niz odredaba koje regulišu učešće javnosti, sprovedena analiza ukazuje na značajne nedostatke, koji se na primer tiču kratkih rokova za učešće javnosti u postupku procene uticaja na životnu sredinu ili nedavanje prava javnosti da se izjasni o konačnoj verziji studije, negarantovanja prava na učešće javnosti u donošenju odluke o potrebi izrade strateške procene uticaja na životnu sredinu, kao ni prilikom pripreme strateške procene. Zakoni koji regulišu posebne aspekte zaštite životne sredine takođe ne garantuju pravo na učešće javnosti u dovoljnoj meri kako bi ostvarivanje ekološke pravde u procesnom smislu bilo dostignuto. U tom smislu, na primer, Zakon o zaštiti prirode ne reguliše postupak učešća javnosti, Zakon o zaštiti vazduha, osim što definiše pojmove javnosti i zainteresovana javnosti u uvodnim odredbama, ne garantuje pravo na učešće javnosti prilikom odlučivanja, Zakon o hemikalijama ne reguliše postupak učešća, već samo reguliše obaveštavanje i informisanje javnosti, Zakon o energetici ne uređuje učešće javnosti prilikom odlučivanja o izdavanju energetske dozvole, kao što ni Zakon o upravljanju otpadom ne uređuje položaj zainteresovane javnosti u postupku izdavanja predviđenih dozvola, pa je u ovim slučajevima moguće ostvariti pravo javnosti na učešće primenom opštih normi upravnog postupka. Sa druge strane, Zakon o vodama javnosti daje aktivnu ulogu i obavezuje nadležni organ da javnosti pruži povratnu informaciju, tj. da pristigle primedbe na dokumenta koja se izlažu javnosti razmotri i na njih odgovori. Zakon o klimatskim promenama, na primer, iako javnosti ne daje posebnu ulogu, propisuje da zahtev za izdavanje dozvole za emisiju GHG operateru postrojenja treba da sadrži netehnički rezime, čija je svrha da na razumljiv način predstavi javnosti ovo pitanje, što ukazuje na postojanje ideje uključivanja zainteresovane javnosti.

Navedeni zakoni predviđaju još jedan način uključivanja javnosti, a to je putem članstva u različitim telima, koja uglavnom imaju savetodavnu funkciju. Reč je o Nacionalnoj konferenciji za vode, čiji je cilj obezbeđivanje učešća javnosti i praćenje primene strateških dokumenata, kao i o Zajedničkom telu za integrisano upravljanje hemikalijama, čiji bi zadatak trebalo da bude da priprema strateška dokumenta i prati njihovu realizaciju. Međutim, ova tela nisu

formirana, odnosno njihovi članovi nisu imenovani, pa se ni ovaj oblik učešća javnosti u upravnom odlučivanju ne može smatrati delotvornim. Propisi, takođe, predviđaju formiranje još jednog savetodavnog tela, to je Nacionalni savet za klimatske promene, koji je nedavno formiran, pa je rano oceniti njegov doprinos ostvarivanju ekološke pravde.

Naredni aspekt koji je od značaja za predmet ovog dela istraživanja, a koji je neophodno ostvariti radi ostvarivanja ekološke pravde u procesnom smislu, u skladu sa Šlosbergovom definicijom, se odnosi na reprezentativnost javnosti i omogućavanju predstavnicima različitih društvenih grupa da učestvuju u donošenja akata uprave (aspekt 3). Sprovedena analiza propisa je ukazala da navedene ideje u našem zakonodavstvu gotovo da nisu prisutne. Ideje o distributivnoj ekološkoj pravdi mogu se pronaći u Zakonu o energetici koji propisuje načelo javnosti i nediskriminacije, u skladu sa navedenim principima garantuje snabdevanje i pristup različitim uslugama i više puta ističe značaj ovog načela. Zakon o klimatskim promenama predviđa da jedan član Nacionalnog saveta za klimatske promene bude predstavnik Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, što takođe ukazuje na postojanje ideje o distributivnoj ekološkoj pravdi u kontekstu klimatskih promena. U oba ova slučaja nije reč o reprezentativnosti prilikom učešća javnosti u upravnom odlučivanju, dakle nije reč o dostizanju procesne ekološke pravde, već je reč o dostizanju željenog pravednog ishoda, tj. o pravničkoj raspodeli ekoloških vrednosti i rizika, što je od značaja za dostizanje distributivne ekološke pravde.

Kada je reč o delotvornosti učešća javnosti i stvarnom uticaju učešća na upravno odlučivanje (aspekt 4), prisutna su značajna ograničenja prilikom sprovođenja analize delotvornosti učešća u praksi. Naime, dostupan je veoma ograničen broj podataka, kao i studija koje su sprovedene na ovu temu. Sprovedena analiza ukazuje da je javnost učestvovala u malom broju postupaka procene uticaja na životnu sredinu (u 2018. godini, od 17 rešenja o saglasnosti na studiju o proceni uticaja, u samo dva postupka se uključila zainteresovana javnost, a u 2021. godini, od 19 rešenja, takođe u samo dva rešenja se nalaze primedbe javnosti). Međutim, uticaj učešća javnosti nije moguće sa sigurnošću odrediti budući da primedbe i obrazloženje o usvajanju, odnosno neusvajanju, nisu na jasan način navedeni u rešenjima. Sa druge strane, izveštaji ekoloških udruženja građana i međunarodnih organizacija ukazuju na primere iz prakse u kojima je došlo do značajna ograničavanja zakonom garantovanih prava na učešće javnosti. Na slične zaključke navode i dostupni podaci o učešću javnosti u postupku izdavanja integrisane dozvole, koji govore da je mali broj predloga zainteresovane javnosti uzet u obzir. Delotvornom učešću javnosti doprinelo je donošenje podzakonskih akata, tačnije Pravilnika o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu iz 2005. godine

i Uredbe o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine iz 2021. godine, budući da na operativan način regulišu pitanje učešća javnosti u donošenju akata uprave. Ipak, sprovedena analiza ekoloških propisa i dostupni podaci o učešću ukazuju da predstavnici zainteresovane javnosti nisu mogli u značajnijoj meri da utiču na donošenje akata uprave, što znači da delotvornost učešća javnosti u upravnom odlučivanju izostaje.

Najzad, pravo javnosti na pravnu zaštitu pred drugostepenim organom uprave (aspekt 5), posebno je unapređeno donošenjem Zakona o opštem upravnom postupku 2016. godine, budući da novinu predstavlja to što pravo na žalbu protiv rešenja prvostepenog organa može podneti svako lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka, u istom roku kao i stranka, kao i to što je prvostepeni organ dužan da o rešenju koje je doneo obavesti i lice kome je odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke. Takođe, Zakon o zaštiti životne sredine eksplicitno utvrđuje da zainteresovana javnost ima svojstvo stranke u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu, a utvrđuje i pravo javnosti da pokreće postupke u kojima će preispitivati odluke pred nadležnim organima. Budući da bi, ukoliko poseban zakon ovo pitanje ne uređuje, nadležni organ trebalo da primeni Zakon o zaštiti životne sredine i da ih upotpuni odredbama ZUP-a, može se zaključiti da domaće zakonodavstvo obezbeđuje pravo javnosti na pristup pravnoj zaštiti u postupku po žalbi pred drugostepenim organom uprave. To je posebno važno pošto neki zakoni, kao na primer Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, pravo na pravni lek i pravnu zaštitu ne uređuju.

V POGLAVLJE: PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Garantovanje prava javnosti da pokreće sudske postupke u predmetnoj oblasti, tj. davanje predstavnicima javnosti aktivne legitimacije, omogućava građanima i njihovim udruženjima da štite svoje pravo na zdravu životnu sredinu, kao i svoje pravo na učešće u donošenju odluka. S obzirom na to da su za oblast zaštite životne sredine najvažnije one odluke koje donose organi uprave, najznačajnije u ovoj oblasti je ostvarivanje prava na pristup pravosuđu u upravnom sporu. Pristup pravnoj zaštiti u sudskom postupku predstavlja deo trećeg elementa načela učešća javnosti, kao i trećeg stuba Arhuske konvencije i uređen je članom 9. U ovom poglavlju je, dakle, analizirano pravo javnosti da pokrene spor pred nadležnim sudom kako bi zaštitila životnu sredinu i svoje pravo na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i time doprinela ostvarivanju ekološke pravde.

Pojam "pristup pravdi" (*access to justice*) nije jednostavno definisati i on je vremenom doživljavao značajne transformacije.⁹⁸³ Navedeni pojam ukazuje na dva cilja pravnog sistema u kojem građani mogu da ostvare svoja prava i reše sporove pred nadležnim organima. Prvi cilj je da pravni sistem mora biti jednako dostupan svima i on je procesnog karaktera, to znači da svi moraju imati jednak pristup pravnoj zaštiti, što će biti tema ovog poglavlja. Drugi cilj je da on mora voditi do rezultata koji su pravedni za pojedinca i društvo.⁹⁸⁴ Član 9 Arhuske konvencije uređuje "pristup pravdi" (*access to justice*) kao pravo koje omogućava javnosti da zaštiti svoje pravo na učešće u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i pravo na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, kao i da zaštiti prava koja su ugrožena odlukama koje su u suprotnosti sa nekim drugim ekološkim propisima. Ovaj pojam, prema Konvenciji, podrazumeva pravo javnosti da u upravnom ili sudskom postupku osporava odluke koje se tiču životne sredine, a koje su donete protivno navedenim normama, zbog čega prevod naziva ovog člana glasi "pravo na pravnu zaštitu", što je usvojeno u ovoj disertaciji. Naime, termin "pravo na pravnu zaštitu" u ovoj disertaciji se koristi u smislu pravne zaštite pred drugostepenim organom uprave i pred sudom, a termini "pristup pravosuđu" ili "pristup sudu" se, naravno, odnose na osporavanje akta isključivo pred sudovima.

⁹⁸³ Garth, B., Cappelletti, M., 1978, Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights Effective, *Buffalo Law Review*, Vol. 27, Indiana, Maurer Faculty, p. 182.

⁹⁸⁴ *Ibid.*

U narednim odeljcima biće analizirano pravo javnosti i zainteresovane javnosti na pokretanje upravnog spora u ekološkim stvarima u međunarodnom pravu, zatim će biti data uporednopravna analiza pristupa pravosuđu u ekološkim upravnim stvarima i u pravu Srbije i, najзад, biće analizirane mogućnosti koje stoje na raspolaganju javnosti u Srbiji u okviru zaštite životne sredine u parničnom i krivičnom postupku. U tom smislu, u ovom poglavlju autorka analizira *locus standi* pojedinaca, grupa i udruženja građana pred nacionalnim sudovima u upravnoj, građanskoj i krivičnoj materiji, kao i praksu Suda pravde Evropske unije i ESLJP u ovoj oblasti, kako bi se u zaključnim razmatranjima utvrdilo u kojoj meri javnost kao stranka u sudskom postupku doprinosi ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji.

1. POJAM I ZNAČAJ PRISTUPA PRAVOSUĐU ZA OSTVARIVANJE EKOLOŠKE PRAVDE

Uspostavljanje postupaka u kojima je javnosti omogućeno da aktivno učestvuje neophodan je korak ka postizanju ekološke pravde, a od načina na koji je regulisano pravo na podnošenje tužbe, pre svega upravnom sudu, zavisi doslednost postizanja ekološke pravde.⁹⁸⁵ Ekološka nepravda ne pogađa samo pojedinca, grupe i lokalnu zajednicu, već i šire teritorijalne zajednice i društvo u celini, kao i samu životnu sredinu, što čini pitanje aktivne legitimacije u postupcima zaštite životne sredine veoma složenim.⁹⁸⁶ Shodno tome, ugrožavanje ili narušavanje životne sredine u konkretnom slučaju se može ticati pojedinca, lokalne zajednice, države, ali može biti i međunarodni ili globalni problem. Zato nije moguće pronaći jedan modalitet za dostizanje ekološke pravde, koji bi mogao da bude primenjen na zaštitu različitih ekoloških vrednosti na različitim nivoima teritorijalne organizacije društva.⁹⁸⁷

Pitanje ko sve ima pravo na pokretanje sudskog postupka u slučaju kada je ugrožena ili narušena životna sredina je odavno postavljeno. C. Stone je u članku "*Should trees have standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*",⁹⁸⁸ još 1972. godine, otvorio pitanja pravnog subjektiviteta prirodnih dobara i procesne legitimacije u slučajevima koji se tiču životne sredine. Stone tvrdi da to što drveće ili potoci ne mogu da govore, ne znači da ne mogu da imaju *locus standi* ili da traže obeštećenje u slučaju da su narušeni.⁹⁸⁹ Navodi se i da korporacije, države, imanja, novorođenčad ili opštine takođe ne mogu da govore, ali da za njih govore

⁹⁸⁵ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 196.

⁹⁸⁶ *Ibid*, str. 191.

⁹⁸⁷ *Ibid*.

⁹⁸⁸ Stone, C.D, 1972, *Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects*, Southern California Law Review, pp. 450-501.

⁹⁸⁹ *Ibid*, p. 466.

advokati, kao što to uobičajeno rade i u slučaju kada pojedinci imaju probleme pravne prirode.⁹⁹⁰ *Stone* predlaže da bi trebalo da imamo sistem u kojem se prijatelji prirodnih dobara, kada opaze da je ono ugroženo, mogu obratiti sudu. Ovakvi "prijatelji" uvek postoje, smatra, a to su grupe pojedinaca ili udruženja koja su posvećena zaštiti životne sredine i koja su sposobna da okupe tehničke i pravne eksperte iz oblasti životne sredine.⁹⁹¹ Osim što je *Stone* u svojim radovima dalje razvijao ove ideje,⁹⁹² one su i decenijama kasnije privlačile mnoštvo komentara drugih autora.⁹⁹³

Pitanja koja je *Stone* razvio su inspirisala i autore *J. Morris* i *J. Ruru* da napišu članak *Giving Voice to Rivers: Legal Personality as a Vehicle for Recognising Indigenous Peoples' Relationships to Water*⁹⁹⁴ koji je inicirao da reka Vanganui na Novom Zelandu 2017. godine dobije pravni subjektivitet i da joj se zakonom odrede staratelji koji će voditi računa o njenim interesima.⁹⁹⁵ Trend priznavanja pravnog subjektiviteta prirodnim dobrima, odnosno rekama, se javio i u nekoliko drugih država.⁹⁹⁶ Vlada indijske države *Madhya Pradesh* je 2017. godine donela rezoluciju kojom je odredila da je reka *Narmadi* živi entitet ("living entity"), kao i da će staratelj ove reke biti Vlada.⁹⁹⁷ Vrhovni sud Bangladeša je reku *Turag* 2019. godine prepoznao kao živi entitet koji može biti nosilac prava i utvrdio da bi se isto pravilo trebalo primeniti na sve reke u Bangladešu. Sud je presudom naložio Nacionalnoj komisiji za zaštitu reka da postupava kao staratelj reci *Turag* i ostalim rekama u Bangladešu.⁹⁹⁸ Navedeni slučajevi imaju svoje uporište u motivima religijske prirode i u pravima autohtonih naroda. Praktičan uticaj navedenih odluka ostaje da se vidi, posebno sa aspekta pristupa pravnoj zaštiti, kao i da li će

⁹⁹⁰ *Ibid.*

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 466.

⁹⁹² *Ibid.*

⁹⁹³ Videti na primer: Hoch, D., 1988, *Stone and Douglas Revisited: Deep Ecology and Case for Constructive Standing*, *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 3; Elder, P., 1984, *Legal Rights for Nature – The Wrong Answer to the Right(s) Question*, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 22; Phillips R., Reichart, R., 2000, *The Environment as a Stakeholder? A Fairness-Based Approach*, *Journal of Business Ethics*, Vol. 23; Warnock, M., 2012, *Should Trees Have Standing?*, *Journal of Human Rights and the Environment* Vol. 3.

⁹⁹⁴ Morris, J., Ruru, J., 2010, *Giving Voice to Rivers: Legal Personality as a Vehicle for Recognising Indigenous Peoples' Relationships to Water*, *Australian Indigenous Law Review*, Vol. 14(2), p. 49.

⁹⁹⁵ Bechtel, S., *Legal rights of rivers – an international trend?*, ClientEarth, dostupno na: <https://www.clientearth.org/legal-rights-of-rivers-an-international-trend> (01.07.2020).

⁹⁹⁶ Eisma-Osorio, R.L., Kirk, E., Steinberg Albin, J., 2020, *The Impact of Environmental Law: Stories of the World We Want*, Edward Elgar Publishing, p. 4.

⁹⁹⁷ *Madhya Pradesh Assembly declares Narmada living entity*, *Indian Express*, dostupno na: <https://indianexpress.com/article/india/madhya-pradesh-assembly-declares-narmada-living-entity-4639713/> (02.07.2020).

⁹⁹⁸ Nawaz Farhin Antara, *Turag given 'legal person' status to save it from encroachment Dhaka Tribune*, 30.06.2019, dostupno na <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/2019/01/30/turag-given-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment> (05.07.2020).

tendencija ka priznavanju pravnog subjektiviteta rekama i prirodnim dobrima nastaviti da se razvija i u kom obimu.

Pitanje koje je *Stone* postavio pre skoro 50 godina je i dalje aktuelno. Tako je pred Sudom pravde Evropske unije u slučaju *Trianel (C-115/09)*, o kome će kasnije biti više reči, opšta pravobraniteljka *Sharpston* rekla: "Riba ne može ići pred sud".⁹⁹⁹ Takođe, u slučaju *Edwards v Environment Agency (C-260/11)* opšti pravobranilac *Kokot* naveo: "Priznavanje da je zaštita životne sredine javni interes je posebno važno, budući da je moguće ugroziti životnu sredinu, bez ugrožavanja, ili samo uz periferno ugrožavanje, zaštićenih interesa pojedinaca". Shodno navedenom, životna sredina ne može braniti samu sebe pred sudom, pa je potrebno da je zastupaju aktivni građani ili njihova udruženja."¹⁰⁰⁰

Najzad, Rezolucija Evropskog parlamenta sa preporukama Komisiji o pravnom okviru u vezi sa zaustavljanjem deforestacije na globalnom nivou iz 2020. godine¹⁰⁰¹ prepoznala je da je prašume i primarne šume potrebno štititi kao opšte zajedničko dobro i njihovim ekosistemima dati pravni subjektivitet.¹⁰⁰² Ova Rezolucija iako nije obavezujućeg karaktera i odnosi se samo na ekosisteme prašuma i primarnih šuma, predstavlja značajan pomak ka dostizanju ekološke pravde.

Ekološke vrednosti su zaštićene normama upravnog, građanskog i krivičnog prava, stoga se pravna zaštita zbog njihovog ugrožavanja ili narušavanja može ostvariti u upravnom, parničnom, krivičnom, prekršajnom i privredno-kaznenom sudskom postupku.¹⁰⁰³ U okviru sudske zaštite životne sredine uloga upravnog suda je dominantna, budući da se većina odluka od značaja za životnu sredinu donosi u upravnom postupku. Upravni sudovi odlučuju o zakonitosti akata koje je organ uprave doneo u upravnom postupku. Kada je reč o pitanjima od značaja za životnu sredinu, u upravnom postupku se često donose akti kojima se odobravaju buduće aktivnosti, kao što je dozvola za gradnju ili procena uticaja na životnu sredinu, a zakonitost ovih upravnih akata se zatim može proveravati pred upravnim sudom. U tom smislu, upravni sudovi često mogu sprečiti narušavanje životne sredine, a ne samo ukloniti ili nadoknaditi štetu koja je već nastala. Građanskosudski postupci nekada mogu biti alternativa

⁹⁹⁹ Potočnik, J., European Commissioner for Environment, Speech on 23.11.2012: *The fish cannot go to Court – the environment is a public good that must be supported by a public voice*, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_856 (20.06.2020).

¹⁰⁰⁰ Opinion of AG Kokott, CJEU, case C-260/11, *Edwards v Environment Agency*, Judgment of 11.04.2013, 18.10.2012, para. 42.

¹⁰⁰¹ European Parliament resolution of 22 October 2020 with recommendations to the Commission on an EU legal framework to halt and reverse EU-driven global deforestation (2020/2006(INL)).

¹⁰⁰² *Ibid.*, para 79.

¹⁰⁰³ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 250.

upravnim sporovima, ipak u ovim postupcima najčešće se odlučuje o posledicama prethodnog ponašanja stranaka u postupku, pa ne mogu sprečiti nastanak ekološke štete. Krivičnosudska zaštita predstavlja *ultima ratio* u zaštiti životne sredine. Kazne izrečene u krivičnom postupku svakako ne mogu popraviti štetu koja je već nastala, krivično pravo ima represivnu funkciju u smislu primene krivične sankcije, ali i preventivnu ulogu u smislu pretnje potencijalnim izvršiocima sankcijama za konkretna krivična dela. Stoga, iako krivično sudstvo ne može popraviti štetu po životnu sredinu koja je već nastala, ono može odvratiti potencijalne izvršioce krivičnih dela protiv životne sredine.¹⁰⁰⁴ Javnost u krivičnom postupku uglavnom nema značajniju ulogu i može samo obavestiti tužilaštvo o izvršenom krivičnom delu.

Pitanje ko ima aktivnu stranačku legitimaciju u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku i u upravnom sporu u oblasti zaštite životne sredine, prvi put su postavljena na Trećoj ministarskoj konferenciji "Životna sredina za Evropu" u Sofiji 1995. godine.¹⁰⁰⁵ U Vodiču, koji je rezultat konferencije, navedeno je da je poželjno da *locus standi* bude široko tumačen u postupcima koji uključuju pitanja od značaja za životnu sredinu.¹⁰⁰⁶ U uporednom pravu upravno sudstvo je organizovano na različite načine i pravni sistemi počivaju na različitim tradicijama. Shodno tome, pravo na pokretanje upravnog spora u ovoj oblasti je pravno pitanje koje je na različite načine uređeno u uporednom zakonodavstvu, ono u velikoj meri zavisi od pravne tradicije i pravnog sistema kome određeni poredak pripada.¹⁰⁰⁷ U većini evropskih zemalja upravni sudovi mogu samo da ponište odluku organa uprave, dok u nekim zemljama imaju širu nadležnost (Nemačka, Francuska). U većini evropskih zemalja kontrolu upravnih akata u ekološkim upravnim stvarima vrše upravni sudovi, dok su negde organizovani i posebni ekološki sudovi za pitanja od značaja za životnu sredinu (Švedska). Konkretna uloga upravnog sudstva u oblasti zaštite životne sredine je na drugačiji način uređena u različitim pravnim sistemima, kao i pravo na pokretanje upravnog spora. Omogućavanjem širem krugu lica prava na pristup pravnoj zaštiti životne sredine obezbeđuje se i dosledna zaštita prava na učešće javnosti i efikasnija zaštita životne sredine. Stoga, analiza koja sledi najvećim delom će se baviti pravom na pristup pravosuđu u smislu prava javnosti i zainteresovane javnosti da pokreću postupke pred sudovima, kako bi zaštitili svoje interese i životnu sredinu i doprineli ostvarivanju ekološke pravde.

¹⁰⁰⁴ Passer, J.M., 2011, p. 72.

¹⁰⁰⁵ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 194.

¹⁰⁰⁶ Sofia Guidelines on Public Participation in Decision making, UN. Doc. UNECE/CEP/24/Rev.1, para. 26.

¹⁰⁰⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 227.

2. PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U MEĐUNARODNOM PRAVU

2.1 MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

U oblasti ekološkog prava još uvek ne postoji pravni akt univerzalnog karaktera koji bi na celovit način definisao pitanje pristupa pravnoj zaštiti. Stoga, kada je reč o aktima univerzalnog karaktera, za pravo na pristup pravosuđu u ovoj oblasti značajni su akti iz oblasti ljudskih prava. Kada je reč o aktima koji spadaju u ekološko pravo, od globalnih instrumenata Rio Deklaracija¹⁰⁰⁸ samo proklamuje "efektivan pristup sudskim i upravnim postupcima, uključujući i pravo na pravni lek", kao i Plan implementacije iz Johanesburga¹⁰⁰⁹ iz 2002. godine, koji prepoznaje potrebu obezbeđivanja pristupa sudskim i upravnim postupcima u ekološkim stvarima na nacionalnom nivou. Sa druge strane, kada je reč o instrumentima ljudskih prava Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima¹⁰¹⁰ i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima¹⁰¹¹ proklamuju pristup pravosuđu u okviru prava na pravično suđenje, što je svakako primenljivo i u oblasti zaštite životne sredine.

Pravo na pristup pravosuđu u oblasti zaštite životne sredine se više razvijalo u okviru regionalnih instrumenata ljudskih prava. Regionalni ekološki sporazum koji reguliše pristup pravosuđu je Arhuska konvencija, koja na revolucionaran način povezuje pravo na zaštitu životne sredine i ljudska prava,¹⁰¹² a čija primena će u ovom poglavlju najviše biti analizirana. Od regionalnih sporazuma važno je pomenuti i Severnoamerički sporazum o saradnji u oblasti životne sredine,¹⁰¹³ koji detaljno reguliše obaveze strana ugovornica da obezbede proceduralne garancije ili minimalne standarde i pravne lekove u oblasti životne sredine, Afričku konvenciju o očuvanju prirode i prirodnih bogatstava¹⁰¹⁴ koja garantuje pravo na pristup pravosuđu na manje detaljan način, kao i *Escazú* sporazum o slobodnom pristupu informacijama, učešću javnosti i pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima u Latinskoj Americi i Karibima,¹⁰¹⁵ koji je

¹⁰⁰⁸ Rio deklaracija, op. cit., načelo 10.

¹⁰⁰⁹ UN, Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, UN, 2002, para. 128 dostupno na: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf

¹⁰¹⁰ UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948, čl. 10.

¹⁰¹¹ UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966, čl. 14.

¹⁰¹² Ryall, A., *The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters*, in Turner, S. et al. (Eds.), 2019, *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge University Press, p. 116.

¹⁰¹³ The North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) between Canada, Mexico and USA, 1993.

¹⁰¹⁴ The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, 2003.

¹⁰¹⁵ *Escazú* sporazum, op. cit.

usvojen 2018. godine, a stupio na snagu 22. aprila 2021. godine, o kojem je bilo više reči u prethodnim poglavljima. Regionalni mehanizam za zaštitu ljudskih prava koji u određenoj meri omogućuje zaštitu prava na pristup pravosuđu je praksa Evropskog suda za ljudska prava, a od značaja za ovu temu je i praksa Suda pravde Evropske unije (SPEU), koja će biti analizirana u narednim odeljcima.

2.1.1 Arhuska konvencija

Član 9 Arhuske konvencije predviđa tri vrste postupaka preispitivanja akata koji su od značaja za životnu sredinu. Prvo, član 9(1) predviđa postupke preispitivanja akta koji se odnose na informacije od značaja za životnu sredinu. Ovaj postupak može pokrenuti lice koje je informaciju tražilo i koje smatra da su mu organi javne vlasti ograničili pravo na pristup tim informacijama. Svako može da traži ovakvu informaciju, ali postupak preispitivanja može da započne samo lice koje je već tražilo informaciju.¹⁰¹⁶ Zatim, stav 2, navedenog člana, predviđa da postupke za kontrolu zakonitosti akata koji su u vezi sa učešćem javnosti u odlučivanju mogu da pokrenu pripadnici zainteresovane javnosti. Konačno, stav 3 utvrđuje da postupke preispitivanja usklađenosti akata privatnih subjekata i javnih vlasti sa nacionalnim ekološkim zakonima, mogu da pokrenu pripadnici javnosti. Stav 2 i stav 3 člana 9 razlikuju, dakle, pripadnike zainteresovane javnosti od pripadnika javnosti.¹⁰¹⁷

Odeljci koji slede posvećeni su pravu javnosti na sudsku zaštitu ili preciznije rečeno primeni stavova 2 i 3 člana 9 Arhuske konvencije, kojima se ustanovljava pravo javnosti da vrši kontrolu poštovanja nacionalnog zakonodavstva iz oblasti životne sredine, kao i da traži kontrolu zakonitosti akata ukoliko smatra da je došlo do povrede prava na učešće javnosti.

2.1.2 Pravo Evropske unije

Kad je reč o pravu EU, pravo na pristup pravosuđu u ekološkim stvarima proističe iz dva izvora, iz direktiva i iz prakse SPEU.¹⁰¹⁸ Za razliku od prva dva stuba Arhuske konvencije koja su direktivama uneta u pravo EU, za implementaciju trećeg stuba takve mere izostaju. Evropska komisija je 2003. godine usvojila Predlog direktive o pristupu pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima, koji je razmatran više od decenije, da bi ga 2014. godine Komisija povukla zbog

¹⁰¹⁶ Etinski, R., 2013, Neposredna primena čl. a 9, stava 3 Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije, *Strani pravni život*, br 3, str. 28.

¹⁰¹⁷ *Ibid.*

¹⁰¹⁸ Berthier, A. et al., 2021, p. 39.

otpora država članica.¹⁰¹⁹ Ipak, odredbe o pristupu pravnoj zaštiti radi zaštite životne sredine se mogu pronaći u nekim sektorskim aktima.

Odredbe o pristupu pravosuđu radi preispitivanja odluka, akata i propuštanja donošenja akta nadležnih organa u oblasti zaštite životne sredine nalaze se samo u Direktivi 2004/35/EC o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.¹⁰²⁰ Ovom direktivom je fizičkim i pravnim licima garantovano, ukoliko zadovolje određene kriterijume, pravo da zahtevaju od javnih vlasti da preduzmu aktivnosti protiv ekološke štete,¹⁰²¹ kao i pravo na pristup sudu radi preispitivanja odluka, akata i propuštanja donošenja akta nadležnih organa.¹⁰²² Iako je navedeno pravo garantovano samo ovom direktivom, SPEU je u brojnim slučajevima, uglavnom poslednjih desetak godina, tumačio zahteve iz člana 9(3) Arhuske konvencije, kao i način na koji se oni primenjuju u državama članicama prilikom primene prava EU.¹⁰²³ Shodno tome, praksa SPEU u vezi sa ovim pitanjem biće predmet analize u odeljku koji sledi. Budući da je Direktiva 2004/35/EC o odgovornosti za štetu u životnoj sredini uredila pitanje preispitivanja odluka, akata i propuštanja donošenja akta nadležnih organa u oblasti zaštite životne sredine na detaljan način i u skladu sa članom 9(3) Arhuske konvencije, ovaj pristup bi trebalo primeniti i u drugim sektorskim direktivama u oblasti životne sredine.¹⁰²⁴

Kada je reč o pristupu pravosuđu radi zaštite prava na učešće javnosti prilikom donošenja ekoloških odluka, ove odredbe se nalaze u tri direktive. Prva je Direktiva 2011/92/EU o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu,¹⁰²⁵ koja na dosledan način prenosi zahteve iz člana 9(2) Arhuske konvencije. Druga je Direktiva 2010/75/EU o industrijskom emisijama,¹⁰²⁶ koja na identičan način uređuje pristup pravosuđu kao prethodno pomenuta direktiva. Treća je Direktiva 2012/18/EU o kontroli opasnosti velikih akcidenata koji uključuju opasne supstance - SAVESO III,¹⁰²⁷ koja garantuje zainteresovanoj javnosti pravo na pristup pravosuđu. Navedene direktive ne pokrivaju sve postupke u kojima se donose odluke

¹⁰¹⁹ Više detalja o pokušaju donošenja Direktive je dostupno na sajtu Evropske komisije https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2003_246#1215814 (10. 07.2020).

¹⁰²⁰ Darpö, J., 2017, On the Bright Side (of the EU's Janus Face) The EU Commission's Notice on Access to Justice in Environmental Matters, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14, p. 374.

¹⁰²¹ Čl. 12 Direktive.

¹⁰²² Čl. 13 Direktive.

¹⁰²³ Berthier, A. et al., 2021, p. 30.

¹⁰²⁴ Berthier, A. et al., 2021, p. 30.

¹⁰²⁵ Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

¹⁰²⁶ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

¹⁰²⁷ Directive 2012/18/EU, Seveso III Directive, 4 July 2012.

ili akti na koje se može primeniti član 9(2) Arhuske konvencije, ali i u ovom slučaju praksa SPEU ima važnu ulogu.

Obzirom da u pravu EU nema posebnih akata koji regulišu pristup pravnoj zaštiti, u principu je pravnim sistemima država članica ostavljeno da detaljnije regulišu pravila o aktivnoj legitimaciji. Ipak, države članice su ograničene članom 9 Arhuske konvencije prilikom definisanja kriterijuma za aktivnu legitimaciju.¹⁰²⁸ Nakon odobravanja Arhuske konvencije EU je podnela deklaraciju kojom je pojasnila da su članice odgovorne za primenu obaveza iz člana 9(3) i da će tako i ostati sve dok Unija ne usvoji odredbe kojima će regulisati ove obaveze.¹⁰²⁹ Obzirom da pristup pravosuđu nije regulisan pravom Unije, postoje značajne razlike među evropskim zemljama, ali i poteškoće sa kojima se suočavaju predstavnici javnosti prilikom pristupa pravosuđu u većini zemalja, na način propisan članom 9 Arhuske konvencije.¹⁰³⁰

Evropska komisija je zato 2017. godine donela Obaveštenje o pristupu pravosuđu u pitanjima koja se tiču životne sredine.¹⁰³¹ Obaveštenje nije obavezujuće, ali ima važnu ulogu u sumiranju odredbi EU prava koje se odnose na primenu člana 9 Arhuske konvencije, kao i u obezbeđivanju da praksa SPEU bude poznata i da pravosudni i upravni organa članica postupaju u skladu sa njom.¹⁰³² U Obaveštenju se navodi da pojedinci i njihova udruženja nailaze na prepreke prilikom pristupa domaćim pravosudnim organima, što objašnjava činjenicu da su nacionalni sudovi podneli veliki broj zahteva za odlučivanje u prethodnom pitanju SPEU i tražili razjašnjenje da li je potrebno dati aktivnu legitimaciju pojedincima i udruženjima i u kojim okolnostima.¹⁰³³ SPEU je razvio bogatu praksu u svim aspektima pristupa pravosuđu u ekološkim stvarima, naročito nakon 2005. godine, kada je EU ratifikovala Arhusku konvenciju, a najviše u vezi sa aktivnom legitimacijom pojedinaca i njihovih udruženja, o čemu će biti više reči u narednim odeljcima.¹⁰³⁴

¹⁰²⁸ Berthier, A. et al., 2021, p. 39.

¹⁰²⁹ Podnete deklaracije i rezerve na Arhusku konvenciju su dostupne su na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (15.07.2020)

¹⁰³⁰ Stjelja, I., 2021, str. 27.

¹⁰³¹ Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission of 28 April 2017, 2017/C 275/01.

¹⁰³² Berthier, A. et al., 2021, p. 4.

¹⁰³³ Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission of 28 April 2017, 2017/C 275/01, recital 8.

¹⁰³⁴ Neki od značajnih slučajeva pred SPEU: C-237/07 Janecek (2008), C-240/09 Slovak Brown Bear (2011), C-263/08 Djurgården – Lilla Värtan (2009), C-115/09 Trianel (2011), C-570/13 Gruber (2015), C-72/12 Altrip (2013), C-404/13 ClientEarth (2015).

Za pristup pravnoj zaštiti na nivou EU značajna je Uredba 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice.¹⁰³⁵ Komitet za pitanja poštovanja Arhuske konvencije zaključio je da ova uredba nije na odgovarajući način regulisala pitanje pristupa pravosuđu, nakon čega su 2021. godine usvojene izmene ove uredbe, što je bilo predmet analize u prethodnom poglavlju. Uredbom je predviđeno da udruženja imaju pravo da podnesu zahtev za internu kontrolu upravnog akta, onoj instituciji ili telu koje je taj akt donelo, odnosno propustilo da ga donese.¹⁰³⁶ Međutim, ovom uredbom je predviđeno i da udruženje koje je podnelo zahtev za internu kontrolu upravnog akta može pokrenuti postupak pred Sudom u skladu sa odgovarajućim odredbama Ugovora,¹⁰³⁷ ali je bilo definisano da se ovo odnosi samo na pojedinačne akte.¹⁰³⁸ Izmenama koje su usvojene 2021. godine je proširen broj akata za koje je moguće tražiti preispitivanje, i to na nezakonodavne opšte akte, stupanje na snagu ovih odredbi predviđeno je za april 2023. godine.

2.1.3 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava

U okviru Saveta Evrope pravo na zdravu životnu sredinu nije eksplicitno prepoznato kao osnovno ljudsko pravo, te EKLJP pravo na zaštitu životne sredine ne garantuje kao samostalno pravo, o čemu je ranije već bilo reči. ESLJP životnu sredinu štiti ukoliko je u vezi sa nekim drugim pravom zaštićenim Konvencijom. Kada je reč o pristupu pravu na delotvoran pravni lek, garantovanim članom 13, važno je i ovde pomenuti Preporuku 1614,¹⁰³⁹ koju je Parlamentarna skupština Saveta Evrope je usvojila 2003. godine. Navedenim dokumentom daju se preporuke vladama država članica i Komitetu ministara, koje se, između ostalog, odnose na obezbeđivanja širokog pristupa pravu na delotvoran pravni lek, koje je garantovano članom 13.¹⁰⁴⁰

Pravo zaštite životne sredine zaštićeno je preko drugih prava koje garantuje EKLJP, a najčešće putem prava na život, prava na privatni i porodični život, prava na pravično suđenje, prava na slobodno uživanje imovine, dakle putem EKLJP životna sredina je zaštićena na posredan način. U praksi Suda su identifikovana određena pitanja koja se tiču životne sredine, a koja direktno narušavaju sledeća prava garantovana Konvencijom i pratećim Protokolima: "pravo na život (član 2), pravo na pravično suđenje (član 6), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života

¹⁰³⁵ Uredba (1367/2006) o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice od 06.09.2006.

¹⁰³⁶ Čl. 10 Uredbe.

¹⁰³⁷ Čl. 12 Uredbe.

¹⁰³⁸ Čl. 2 (1)(g) Uredbe.

¹⁰³⁹ Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1614 (2003).

¹⁰⁴⁰ *Ibid*, čl. 10.1. i 10.2.

(član 8), sloboda izražavanja (član 10), pravo na delotvorni pravni lek (član 13) i zaštita imovine (Protokol 1, član 1)".¹⁰⁴¹ Konkretno pravo na pristup pravosuđu u ekološkim stvarima, ESLJP je uglavnom razmatrao u smislu prava na pravično suđenje (član 6) i u svetlu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8) i na taj način pružao snažnu podršku pravu na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite životne sredine. Takođe, pitanja koja se tiču pristupa pravosuđu su rešavana u postupcima u kojima se razmatralo i pravo na delotvorni pravni lek (član 13).

Za pristup pravosuđu u ekološkim stvarima posebno je značajan član 6.1 jer garantuje svima pravo da nezavisni i nepristrasni sud, koji je zakonom ustanovljen, pravično, javno i u razumnom roku ispita njihov slučaj, radi utvrđivanja njihovih građanskih prava i obaveza. Član ima širok obuhvat, od pristupa pravosuđu, garancijom da svako mora imati mogućnost da sud ispita njegov slučaj, preko svih procesnih delova saslušanja, do izvršenja konačnih presuda.¹⁰⁴² Pojedinci moraju imati pristup pravosuđu i mogućnost da sud odluči u meritumu ukoliko mu je pravo na zaštitu životne sredine priznato domaćim zakonodavstvom i ukoliko je pitanje građanskopravne prirode.¹⁰⁴³ Shodno tome, u odeljku koji je posvećen analizi prakse međunarodnih sudova, biće analizirana sudska praksa ESLJP u odnosu na pristup pravosuđu, primenom članova 6.1, 8. i 13.

2.2 PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U PRAKSI MEĐUNARODNIH SUDOVA

2.2.1 Analiza prakse Suda pravde Evropske unije

Osnovna uloga Suda pravde Evropske unije (SPEU) je da osigura poštovanje prava pri tumačenju i primeni osnivačkih ugovora.¹⁰⁴⁴ Naime, SPEU postupa po tužbi koju protiv države članice koju može podneti Komisija ili druga država članica u slučaju povrede ugovora.¹⁰⁴⁵ Takođe, posebno je značajno i to što je Sud nadležan da "ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Saveta, Komisije i Evropske centralne banke, osim preporuka i mišljenja, kao i akata Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koji proizvode pravna dejstva prema trećim licima. On takođe ispituje zakonitost akata tela, službi ili agencija Unije koji proizvode pravna

¹⁰⁴¹ Council of Europe, 2012, *Manual on Human Rights and the Environment*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2012, p. 8, dostupno na:

https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf (11.06.2020).

¹⁰⁴² Winisdoerffer, Y., 2011, p. 131.

¹⁰⁴³ *Ibid.*

¹⁰⁴⁴ Ugovor o Evropskoj uniji, op. cit., čl. 19(1).

¹⁰⁴⁵ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, op. cit., čl. 258 i 259.

dejstva prema trećim licima".¹⁰⁴⁶ Sud je nadležan, takođe, da u vezi sa primenom osnivačkih ugovora, daje mišljenje o prethodnom pitanju, te nacionalni sudovi od SPEU mogu zatražiti donošenje odluke o prethodnom pitanju ukoliko se ono postavi u sporu koji se vodi pred domaćim sudom.

S obzirom na činjenicu da SPEU ima ključnu ulogu u tumačenju i primeni prava EU,¹⁰⁴⁷ posebno je značajna njegova uloga u razvoju ekološkog prava EU.¹⁰⁴⁸ Tumačenje i razjašnjavanje EU *acquis*-a u oblasti životne sredine su jedni od najvažnijih doprinosa SPEU ekološkoj politici.¹⁰⁴⁹ SPEU je, sa jedne strane, uticao na ekološko pravo Unije kroz tumačenje i primenu osnovnih principa EU, a sa druge, kroz razjašnjavanje konkretnih odredbi EU prava, kao na primer direktiva.¹⁰⁵⁰

Obzirom da EU nije svojim propisima regulisala pristup pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima, odnosno da nedostaju delotvorne odredbe EU prava za primenu člana 9(3) Arhuske konvencije, od značaja je u tom smislu odluka SPEU u slučaju *Slovak Brown Bear* (C-240/09). Zahtev za odlučivanje u prethodnom pitanju podneo je Vrhovni sud Slovačke, a zbog postupka koji se vodio između udruženja građana, koje je osnovano u skladu sa zakonom i koje se bavi zaštitom životne sredine, i, sa druge strane, Ministarstva zaštite životne sredine. Udruženje je zahtevalo da bude stranka u postupku davanja odobrenja za odstupanje od sistema zaštite zaštićenih vrsta, kao što je mrki medved i još nekim pitanjima koja se odnose na Direktivu 92/43/EEC o staništima. Pitanje slovačkog suda glasilo je da li je moguće da se član 9(3) Arhuske konvencije direktno primeni, obzirom da je EU pristupila Arhuskoj konvenciji, ali da nije usvojena legislativa na nivou EU kojom bi se ova konvencija prenela u komunitarno pravo? SPEU je naveo da se mora uvažiti da Arhuska konvencija ne sadrži jasne i precizne obaveze na osnovu kojih se može direktno urediti procesna legitimacija. Odredbe iz člana 9(3) nisu samosprovodive, pa je neophodno usvojiti mere na nacionalnom nivou.¹⁰⁵¹ Ipak, dalje se navodi, da se mora uzeti u obzir da je cilj Arhuske konvencije da obezbedi delotvornu zaštitu životne sredine, kao i da su članice dužne da obezbede delotvornu zaštitu u svakom konkretnom slučaju. SPEU je odlučio da bi slovački sud trebalo da *locus standi* za upravni i sudski postupak tumači u najvećoj mogućoj meri u saglasnosti sa članom 9(3), kako bi udruženje građana imalo

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, čl. 263.

¹⁰⁴⁷ Kingston, S., Heyvaert, V., Čavoški, A., 2017, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, p. 67.

¹⁰⁴⁸ Gehring, M., Phillips, F.K., Lees, E., The European Union, in Lees E., Viñuales, J. (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford Oxford University Press, p. 316.

¹⁰⁴⁹ Kingston, S., Heyvaert, V., Čavoški, A., 2017, p. 67.

¹⁰⁵⁰ Gehring, M., Phillips, F.K., Lees, E., 2019, p. 316.

¹⁰⁵¹ CJEU, case C-240/09, *Slovak Brown Bear*, Judgment of 8 March 2011, para. 45.

mogućnost da ospori pred sudom odluku koja je doneta u upravnom postupku, a koja je u suprotnosti sa ekološkim pravom EU.¹⁰⁵² Član 9(3) ne može direktno da se primeni i da zameni nepostojeću normu domaćeg prava, niti može da derogira i zameni normu domaćeg prava koja je sa njim u suprotnosti, ali se može putem tumačenja norme domaćeg prava, koje mora biti u najvećom mogućoj meri u saglasnosti sa članom 9(3), ta norma domaćeg prava dopuniti, kako bi došlo do usklađivanja sa članom 9(3).¹⁰⁵³

Uticao člana 9(3) Arhuske konvencije na pravo EU postoji, ali je ograničenog dometa,¹⁰⁵⁴ budući da direktiva koja uređuje pristup pravosuđu u oblasti životne sredine nije doneta, a da važeća Uredba 1367/2006 o primeni Arhuske konvencije pitanje pristupa pravosuđu ne reguliše na odgovarajući način, o čemu je bilo više reči u odeljku 2.1.2 ovog poglavlja. Sa druge strane, SPEU je utvrdio da je član 9(3) u velikoj meri obuhvaćen legislativom Unije, jer potpuno onemogućavanje pristupa pravosuđu nije prihvatljivo EU pravom.¹⁰⁵⁵ Razlika između, sa jedne strane, načela delotvorne sudske zaštite kao jednog od opštih načela komunitarnog prava,¹⁰⁵⁶ ili kako se ovaj princip još naziva pravo pristupa sudu, i člana 9(3), sa druge strane, je u tome što se Arhuskom konvencijom aktivna procesna legitimacija pred sudovima, osim pojedincima, garantuje i ekološkim udruženjima građana.¹⁰⁵⁷ Ova odluka spaja principe iz Arhuske konvencije i princip delotvorne sudske zaštite iz EU prava.¹⁰⁵⁸ SPEU je dakle dosledno primenio i načelo delotvorne sudske zaštite, kao načelo komunitarnog prava, zahtevajući od nacionalnih sudova da nacionalne propise tumače u najvećoj mogućoj meri u skladu sa članom 9(3) Arhuske konvencije.¹⁰⁵⁹

Kada se govori o uslovima koje zainteresovana javnost, odnosno udruženja građana, treba da ispune kako bi im pristup pravosuđu bio omogućen i kako bi doprinele ostvarivanju ekološke pravde, potrebno je osvrnuti se i na čuveni slučaj *Djurgården* (C-263/08). Pravo Švedske je *locus standi* garantovalo udruženjima ukoliko imaju najmanje 2000 članova i postoje najmanje tri godine. Budući da su u Švedskoj tada postojale samo dve organizacije koje ispunjavaju uslov

¹⁰⁵² *Ibid.*, para. 52.

¹⁰⁵³ Etinski, R., 2013, str. 25.

¹⁰⁵⁴ Darpö, J., 2017, p. 376.

¹⁰⁵⁵ Nagy, A.D., The Aarhus-Acquis in the EU Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure, in Caranta, R., Gerbrandt, A., Müller, B. (Eds.), 2018, *The Making of a New European Legal Culture : The Aarhus Convention: at the Crossroad of Comparative Law and EU Law*, Europa Law Publishing. p. 56.

¹⁰⁵⁶ Povelja Evropske Unije o osnovnim pravima, op. cit., čl. 47.

¹⁰⁵⁷ Nagy, A.D., 2018. p. 56.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ CJEU, case C-240/09, *Slovak Brown Bear*, Judgment of 8 March 2011, para 50.

brojnosti članstva, postavilo se pitanje usklađenosti ovih uslova sa Arhuskom konvencijom.¹⁰⁶⁰ SPEU je stao na stanovište da je ovaj zahtev onemogućavao da udruženja imaju pristup pravnoj zaštiti, pa je nakon ove presude uslov u pogledu brojnosti članstva umanjen, te je potrebno da udruženje ima najmanje 100 članova da bi imala aktivnu procesnu legitimaciju.¹⁰⁶¹

Za sagledavanje prava na pristup pravosuđu zainteresovane javnosti značajan je i slučaj *Trianel*.¹⁰⁶² U ovom slučaju je nemački sud pokrenuo postupak za odlučivanje o prethodnom pitanju pred SPEU, nakon što je udruženje građana zatražilo da se poništi dozvola za gradnju i rad termoelektrane na ugalj, koju je izdala lokalna administracija u kontekstu procene uticaja na životnu sredinu. Udruženje je pred nemačkim upravnim sudom tvrdilo da su, između ostalog, povređene odredbe nemačkog zakona kojim je transponovana Direktiva o staništima,¹⁰⁶³ obzirom da se termoelektrana planira u blizini pet područja posebne zaštite. Nemački nadležni sud je zaključio da udruženje građana nema aktivnu legitimaciju prema nemačkom upravnom procesnom pravu, jer da bi imalo pravo na pokretanje postupka mora mu biti povređeno subjektivno pravo, kao što važi za pojedince. SPEU je doneo odluku da nije u skladu sa Direktivom o proceni uticaja na životnu sredinu 2011/92/EU da udruženja nemaju pravo na pristup pravosuđu u slučaju kada osporavaju odluku kojom se odobrava projekat za koji je verovatno da ima značajan uticaj na životnu sredinu, kako ukoliko se radi o ekološkoj normi nacionalnog prava koje implementira odredbe prava EU, tako i ukoliko se radi odredbama EU prava koje je moguće direktno primeniti.¹⁰⁶⁴ Nemački nadležni sud dakle nije mogao zahtevati da aktivna legitimacija udruženja bude ograničena konceptom koji važi za pojedince.¹⁰⁶⁵ Sud je utvrdio da je u skladu sa Direktivom 2011/92/EU to što je aktivna legitimacija pojedincima ograničena, ali da se isto pravilo ne može primeniti i na zainteresovanu javnost, odnosno na udruženja, te da je formulisanje aktivne legitimacije u nacionalnom pravu suviše restriktivno. Arhuska konvencija i Direktiva 2011/92/EU daju pravo udruženjima da štite javne interese, stoga zahtev da je povređeno neko subjektivno pravo pojedinca, ne može biti stavljen pred organizaciju. Slučajem *Trianel* SPEU je potvrdio da udruženja igraju ključnu ulogu u sprovođenju ekološkog prava EU, tako što je utvrdio da moraju imati mogućnost da pred sudom brane prava koja uživaju, uključujući ne samo ona prava koje spadaju u nacionalno

¹⁰⁶⁰ Kiss, C., 2011, Pristup pravosuđu u praksi: pristup sudovima, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 87.

¹⁰⁶¹ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 150.

¹⁰⁶² CJEU, case C-115/09, *Trianel*, Judgment of 12 May 2011.

¹⁰⁶³ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, čl. 6.

¹⁰⁶⁴ CJEU, case C-115/09, *Trianel*, Judgment of 12 May 2011, para 48 i 50.

¹⁰⁶⁵ *Ibid.*, para 46.

zakonodavstvo kojim se implementiraju odredbe EU prava, već i odredbe EU prava koje se mogu direktno primeniti jer su dovoljno precizne i ne zahtevaju dodatne uslove za primenu.¹⁰⁶⁶ Ova odluka je doneta 2011. godine što znači da su nemačka udruženja do tada čekala da im ograničenja za aktivnu legitimaciju budu umanjena. Nemačko pravo je bilo potrebno uskladiti sa komunitarnim, ali ipak glavna ograničenja su nastavila da postoje, pa je aktivna legitimacija udruženja bila moguća samo ukoliko se radi o određenim slučajevima predviđenim zakonom i pod određenim uslovima.¹⁰⁶⁷ Odlukom je utvrđeno da se udruženja ne mogu uslovljavati dokazivanjem da su im povređena subjektivna prava, ali je potvrđeno da članice imaju široko diskreciono pravo da urede uslove za pristup pravosuđu koje pripada pojedincima, kao i da se *locus standi* može formulisati tako da pripada samo onim pojedincima kojima je povređeno subjektivno pravo.¹⁰⁶⁸

Značajna za sagledavanje aktivne legitimacije fizičkih lica je odluka u slučaju *Folk* (C-529/15), gde je zahtev za odlučivanje o prethodnom pitanju podneo je austrijski sud. Glavni postupak je pokrenut zbog rada hidroelektrane koja, po navodima ribara koji je se obratio austrijskom upravnom sudu, ugrožava prirodno razmnožavanje riba i zbog koje je povećan smrtnost riba u reci *Mürz*.¹⁰⁶⁹ Jedno od pitanja koje je austrijski upravni sud uputio SPEU odnosilo se na to da li je u suprotnosti sa Direktivom 2004/35 o odgovornosti za štetu u životnoj sredini,¹⁰⁷⁰ nacionalni propis koji brani osobama koje imaju dozvolu za ribolov da pokreću postupke za preispitivanje odluka u vezi sa štetom po životnu sredinu. Direktiva 2004/35 određuje tri kategorije fizičkih i pravnih lica koje mogu pokretati postupke za preispitivanje odluka zbog štete po životnu sredinu. Navedene tri kategorije obuhvataju (1) lica koja su pogođena ili će verovatno biti pogođena štetom; (2) koja imaju dovoljan interes ili (3) koja se pozivaju na to da im je povređeno subjektivno pravo. Ove tri kategorije imaju aktivnu procesnu legitimaciju na način koji je alternativan i autonoman.¹⁰⁷¹ Sud je naveo da celovito i pravilno prenošenje ove Direktive zahteva da sve tri kategorije lica mogu pokrenuti postupak pred sudom ili drugim nadležnim organom.¹⁰⁷² Jasno je da lica sa dozvolom za ribolov mogu spadati u svaku od tri

¹⁰⁶⁶ Darpö, J., 2017, p. 390.

¹⁰⁶⁷ Wegener, B., 2012, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 Member States of the European Union - Germany*, European Commission, str 2, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm (3.06.2020).

¹⁰⁶⁸ Darpö, J., Principle 10 and Access to Justice, in Krämer, L., Orlando, E. (Eds.), 2018, *Elgar Encyclopedia of Environmental Law – Principles of Environmental Law*, Volume VI, Edward Elgar Publishing, p. 13 i Trianel C-115/09, op. cit., para 40 i 50.

¹⁰⁶⁹ CJEU, case C-529/15, *Folk*, Judgment of 1 June 2017, para 15.

¹⁰⁷⁰ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, čl. 12 i 13.

¹⁰⁷¹ *Folk* (C-529/15), op. cit., para 45.

¹⁰⁷² *Ibid*, para. 46.

utvrđene kategorije i da time što im uskraćuje pravo na pravno sredstvo, nacionalno zakonodavstvo to pravo uskraćuje velikom broju pojedinaca koji mogu spadati u jednu od tri navedene kategorije.¹⁰⁷³ SPEU je dakle doneo odluku da nacionalno pravo, koje onemogućava licima ovlašćenim za ribolov da pokrenu postupak preispitivanja odluke zbog štete u životnoj sredini, nije u skladu sa pomenutom direktivom. S obzirom na to da ista kategorizacija postoji i u Direktivi 2011/92/EU razumno bi bilo očekivati da će ovaj pristup prilikom uređenja procesne legitimacije imati veći uticaj.¹⁰⁷⁴

SPEU je u oktobru 2019. godine doneo odluku u slučaju *Wasserleitungsverband* (C-197/18) u kome je takođe austrijski sud podneo zahtev za odlučivanje o prethodnom pitanju zbog, između ostalog, aktivne legitimacije pojedinaca. Austrijski sud je pitao da li i pod kojim uslovima pravo EU priznaje aktivnu legitimaciju pojedincima da zahtevaju od nacionalnih tela izmenu programa ili donošenje mera na osnovu Direktive 91/676 o zaštiti voda od zagađenju uzrokovanog nitritima iz poljoprivrednih izvora.¹⁰⁷⁵ Direktiva o nitritima zahteva od svih članica da pripreme programe, kako bi se smanjilo i izbeglo zagađenje vode nitritima iz poljoprivrednih izvora. Sud je utvrdio da pojedinci imaju aktivnu legitimaciju, jer su u ovom slučaju "direktno pogođeni", s obzirom na to da je svrha Direktive da smanji zagađenje vode nitritima, a da je "legitimna upotreba" vode podnosiocu bila ugrožena usled zagađenja nitritima.¹⁰⁷⁶ Za sada, ostaju otvorena pitanja kako će sud da primenjuje koncept "legitimne upotrebe" u drugim oblastima životne sredine, kao što je na primer zagađenje vazduha, jer bi u tom slučaju svi koji koriste vazduh u određenom mestu imali aktivnu legitimaciju. Sa druge strane, ovaj koncept može imati i svoja ograničenja, na primer u slučajevima gde je ugrožena samo priroda, tj. gde rizik po ljude ne postoji.¹⁰⁷⁷ SPEU je, dakle, u ovom slučaju smatrao da "direktno pogođeni" pojedinci imaju pravo da pred nacionalnim sudovima osporavaju *Nitrate Action Programmes* koji su doneti u skladu sa predmetnom direktivom. Ova odluka bi trebalo da ima važne implikacije na planove i programe drugih država članica koji se donose na osnovu

¹⁰⁷³ *Ibid*, para 48.

¹⁰⁷⁴ Darpö, J., 2017, p. 393.

¹⁰⁷⁵ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, čl. 5 st. 5.

¹⁰⁷⁶ CJEU, case C-197/18, *Wasserleitungsverband*, Judgment of 3 October 2019, para 35-40.

¹⁰⁷⁷ Moules, R., 2020, Significant EU Environmental Cases 2019, *Journal of Environmental Law*, Volume 32, Issue 1, Oxford University Press, p. 162 i Bechtel, S., *Court of Justice confirms standing of individuals to challenge Nitrate Action Programmes*, ClientEarth dostupno na: <https://www.clientearth.org/court-of-justice-confirms-standing-of-individuals-to-challenge-nitrate-action-programmes/> (25.07.2020).

drugih direktiva, kao što su Direktiva 2016/2284 o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih zagađujućih materija¹⁰⁷⁸ ili Direktiva 2008/98/EC o otpadu.¹⁰⁷⁹ ¹⁰⁸⁰

Sa druge strane, kada govorimo o procesnoj legitimaciji pred SPEU, već dugo vremena se razmatra pitanje aktivne legitimacije ekoloških udruženja u slučaju kada odluku o ekološkoj stvari donese EU institucije. SPEU je još 1998. odlučio po žalbi *Greenpeace*-a na prvostepenu presudu u slučaju *Greenpeace* protiv Komisije (T-585/93).¹⁰⁸¹ Sud je u postupku po žalbi utvrdio da aktivna legitimacija postoji samo kada je podnosilac direktno oštećen odlukom i kada se ta odluka odnosi na njega lično ("*individual and direct concern*"), kao i da drugačiji pristup ne bi bio u skladu sa osnivačkim ugovorom.¹⁰⁸² Pravila za *locus standi* pred SPEU su restriktivno formulisana, jer se zahteva da podnosilac bude direktno oštećen nekom merom, kao i da se ta mera odnosi na njega lično. Ovaj pristup datira još iz 1963. godine, kada je doneta odluka u predmetu *Plaumann* (C-25/62) i poznat je kao *Plaumann test*.¹⁰⁸³

SPEU je prilično konzervativan prilikom davanja aktivne procesne legitimacije u ekološkim stvarima, čak i ne razmatra pitanje da li je za dostizanje ekološke pravde potrebno šire tumačiti pravila o procesnoj legitimaciji.¹⁰⁸⁴ Klasičan koncept sudskog spora iz XIX i XX veka, u kome se pred sudom nalaze tužilac i tuženi, a do pravde se dolazi pažljivim slušanjem obe strane, nije se dovodio u pitanje, niti se razmatralo da li ovaj koncept funkcioniše ili ne u ekološkim stvarima.¹⁰⁸⁵ Osim kritika koje se zasnivaju na ishodima slučajeva vođenih pred SPEU, često se navodi i argument da praksa koju SPEU primenjuje ne ispunjava kriterijume koje sam SPEU postavlja državama članicama.¹⁰⁸⁶

Od ovog restriktivnog pristupa se nije odstupalo, što je dovelo do toga da udruženja i pojedinci nemaju pristup SPEU u ekološkim stvarima, kao i da još uvek ne postoji ni jedan slučaj u kojem je ekološka organizacija imala aktivnu legitimaciju pred SPEU.¹⁰⁸⁷ Evropska komisija je najčešće pokretala postupke u ekološkim stvarima pred SPEU i to u slučajevima kada nacionalno zakonodavstvo ili praksa nisu bili u skladu sa EU pravom, dok su manji broj

¹⁰⁷⁸ Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC.

¹⁰⁷⁹ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.

¹⁰⁸⁰ Moules, R., 2020, p. 161.

¹⁰⁸¹ CJEU, case T-585/93, *Greenpeace and others*, Judgment of 9 August 1995.

¹⁰⁸² CJEU, case C-321/95P, *Greenpeace and others*, Judgment of 2 April 1998, para. 27-34.

¹⁰⁸³ CJEU, case C-25/62, *Plaumann*, Judgment of 15 July 1963.

¹⁰⁸⁴ Krämer, L., 2009, pp. 208-209

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*

¹⁰⁸⁶ Gehring, M., Phillips, F.K., Lees, E., 2019, p. 317.

¹⁰⁸⁷ Krämer, L., 2009, p. 209.

postupaka inicirali nacionalni sudovi u slučajevima kada su tražili odgovor na prethodno pitanje.¹⁰⁸⁸ Od 1976. do 2006. godine vođen je 471 postupak pred Evropskim sudom pravde u ekološkim stvarima, od čega je 330 pokrenuto protiv država, a 96 su pokrenuli nacionalni sudovi država članica.¹⁰⁸⁹ Sa druge strane, pojedinci i ekološka udruženja građana mogu da se obrate SPEU jedino u slučaju kada je odluka upućena direktno njima ili kada ih se takva odluka direktno i lično tiče.

Kada je reč o pristupu pravosuđu na nivou EU, situacija je kao što je gorenavedeno još manje uređena. Stoga je udruženje *ClientEarth* 2008. godine podnelo Komitetu za pitanja poštovanja Arhuske konvencije obaveštenje da EU ne postupa u skladu sa Arhuskom konvencijom član 9 (3) i (4).¹⁰⁹⁰ Komitet je 2011. godine, izneo prvi deo svojih Nalaza i preporuka o poštovanju Arhuske konvencije¹⁰⁹¹ i preporučio EU da preduzme neophodne korake kako bi prevazišla prepreke za pristup pravosuđu u ekološkim stvarima u okviru EU. Komitet u ovom prvom delu Nalaza i preporuka nije zaključio da je Arhuska uredba u sukobu sa uslovima za pristup pravnoj zaštiti koji su predviđeni Arhuskom konvencijom.¹⁰⁹² Komitet je nakon ovoga nastavio da razmatra praksu SPEU i zaključeno je da to što je za *locus standi* potrebno da se predmetna odluka odnosi direktni i lično na podnosioca onemogućava pristup pravde pojedincima i udruženjima.¹⁰⁹³ Međutim, sudska praksa se nadalje nije razvijala u skladu sa ovim nalazima.

Sud pravde je u objedinjenom postupku odlučivao po žalbi u dva slučaja *Vereniging Milieudéfensie* (C-401/12P, C-402/12P i C-403/12P) i *Stichting Natuur en Milieu* (C-404/12P i C-405/12P),¹⁰⁹⁴ koji se odnose na uticaj Arhuske konvencije čl. 9(3) na pravni poredak EU, posebno na to da li se javnost može osloniti na ovaj član prilikom osporavanja zakonitosti akata EU direktno pred sudovima Unije. Žalbe su podnele evropske institucije (Savet EU, Komisija i u jednom slučaju Evropski parlament) zbog odluka Opšteg suda, a prethodno su pred Opštim sudom bili pokrenuti postupci *Vereniging Milieudéfensie* (T-396/09) i *Stichting Natuur en Milieu* (T-338/08), zbog zahteva za preispitivanje upravnog akta, u skladu sa Arhuskom

¹⁰⁸⁸ Krämer, L., 2006, Statistics on Environmental Judgments by The EC Court of Justice, *Journal of Environmental Law* 18(3), pp. 407–421.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*

¹⁰⁹⁰ Friel, A., *Compliance Committee of the Aarhus Convention rules EU in breach of Access to Justice*, ClientEarth webiste: <https://www.clientearth.org/compliance-committee-aarhus-convention-rules-eu-breach-access-justice/> (20.07.2020).

¹⁰⁹¹ Findings And Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part I) Concerning Compliance by the European Union (14.04.2011).

¹⁰⁹² *Ibid.*, para 120.

¹⁰⁹³ CJEU, case T-262/10, *Microban*, Judgment of 25 October 2011, para 17-39 i CJEU, case C-583/11 P, *Inuit*, Judgment of 3 October 2013, para 89-105.

¹⁰⁹⁴ CJEU, case C-401/12P, C-402/12P, C-403/12P, *Vereniging Milieudéfensie*, Judgment of 13. January 2015. i case C-404/12P, C-405/12P, *Stichting Natuur en Milieu*, Judgment of 13 January 2015.

uredbom.¹⁰⁹⁵ Uredba, kao što je gorenavedeno, predviđa mogućnost da udruženja građana pred EU institucijama koje su usvojile određeni upravni akt u ekološkoj stvari zatraži internu kontrolu tog akta, ali navedena uredba ovo dozvoljava samo kada su u pitanju pojedinačni akti (čl. 10, 12 i 2 (1)(g)). U oba slučaja, Komisija je donela odluku o odbacivanju pokretanja postupka interne kontrole, obzirom da nije u pitanju pojedinačni akt. Opšti sud je utvrdio, da je ovo ograničenja koje proizlazi iz Arhuske uredbe, previše restriktivno i u suprotnosti sa Arhuskom konvencijom 9(3), pa da se zato ovo ograničenje ne može primeniti jer nije u skladu sa pravom EU i poništio odluku Komisije. Zatim je u postupku po žalbi koji su pokrenule EU institucije, Sud pravde zaključio da Opšti sud nije imao pravo da preispituje zakonitost Arhuske uredbe u kontekstu obaveza koje EU ima u odnosu na Arhusku konvenciju i poništio ove dve presude Opšteg suda.¹⁰⁹⁶ Time je SPEU potvrdio odluke Komisije o odbacivanju dva zahteva za internu kontrolu akata, koje su podnela udruženje građana.

Ni slučaj *TestBioTech eV* protiv Evropske komisije (T-177/13)¹⁰⁹⁷ nije predstavljao napredak u praksi SPEU u smislu razvijanja prava na pristup pravosuđu. Sud pravde je ovde ustanovio da član 12 Arhuske uredbe ne omogućava preispitivanje predmetne odluke u meritumu, već samo odlučivanje o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta.¹⁰⁹⁸

Nakon razmatranja prakse Suda, drugi deo Nalaza i preporuka Komitet je objavio 2017. godine.¹⁰⁹⁹ Kada je, između ostalog, zaključeno da od prvog dela Nalaza nije došlo do razvijana sudske prakse u novom smeru koji bi obezbedio poštovanje Arhuske konvencije, kao i da Arhuska uredba ne koriguje niti nadoknađuje nedostatke u jurisprudenciju SPEU.¹¹⁰⁰ Utvrđeno je da nije u skladu sa Arhuskom konvencijom to što javnost može da osporava samo pojedinačne akte EU institucije pred SPEU. Komitet je utvrdio da EU ne postupa u skladu sa članom 9 (3) i (4) Arhuske konvencije, u pogledu prava javnosti na pristup pravosuđu i da ni Arhuska uredba, a ni sudska praksa SPEU ne sprovode niti postupaju u skladu sa obavezama koje proizlaze iz navedenog člana.¹¹⁰¹ Ova odluka Komiteta je značajna jer su konačno jasno prepoznati nedostaci koji već dugo vremena narušavaju pristup pravosuđu u ekološkim stvarima

¹⁰⁹⁵ CJEU, case T-396/09, *Vereniging Milieudefensie*, Judgment of 14 June 2012 i case T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu*, Judgment of 14 June 2012.

¹⁰⁹⁶ CJEU, case T-396/09, *Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v Commission*, Judgment of 13 January 2015.

¹⁰⁹⁷ CJEU, case T-177/13, *TestBioTech*, Judgment of 15 December 2016.

¹⁰⁹⁸ *Ibid*, para 56.

¹⁰⁹⁹ Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part II), Concerning compliance by the European Union, adopted by the Compliance Committee on 17.03.2017, para 123.

¹¹⁰⁰ *Ibid*, para 122.

¹¹⁰¹ *Ibid*, para 123

u okviru prava EU i predstavlja važan korak ka smanjenju demokratskog deficita na nivou EU. Naredni preduzeti koraci su detaljno opisani u prethodnom poglavlju, a ovo pitanje je delimično rešeno usvajanjem Uredbe 2021/1767 o izmeni Arhuske uredbe,¹¹⁰² čije će odredbe stupiti na snagu u aprilu 2023. godine.

Potreba za izmenom dosadašnjeg restriktivnog pristupa sudskoj zaštiti u ekološkim stvarima javnosti na nivou EU je svakako prepoznata. Jasno je da će rešavanje ovog pitanja biti od velikog značaja za pravne sisteme država članica, za komunitarno pravo, za upravne organe, javnost i investitore, ali iznad svega za efikasnost ekološkog prava.¹¹⁰³ Jasno je, takođe, da ovaj proces traje više od jedne decenije, jer je prvo obaveštenje *ClientEarth*-a je Komitetu upućeno još 2008. godine, a da primena konkretnih mera na nivou EU radi obezbeđivanja udruženjima i pojedincima da imaju pristup SPEU tek sledi.¹¹⁰⁴

2.2.2 Analiza prakse Evropskog suda za ljudska prava

Za primenu člana 6 EKLJP u kontekstu pristupa pravosuđu u oblasti životne sredine i prava na pravično suđenje značajan je slučaj *Zander v Sweden*,¹¹⁰⁵ koji je i prvi slučaj u kojem se ESLJP bavio pravom na vodu. Podnositelji su podneli predstavku jer im nije bilo omogućeno pravo na pravni lek zbog postojanja opasnosti od ekološke štete. Podnosioci predstavke pozvali su se na član 6, naime, tvrdili su da nisu mogli da koriste vodu za piće iz svog bunara zbog zagađenja cijanidom koje je poticalo iz obližnje deponije. Podnosioci predstavke su se pred švedskim sudovima pozivali na povredu imovinskih prava, kao i da im je onemogućen pristup čistoj vodi, a švedski Vrhovni upravni sud je odbacio zahtev, jer je zakon koji uređuje sudsku kontrolu pojedinih upravnih odluka donet 1988. godine, pa se nije mogao retroaktivno primeniti. ESLJP je ustanovio da se sporno pitanje tiče građanskog prava, pa da je član 6.1 EKLJP primenljiv u ovom slučaju. Primenljivost člana 6.1 je zasnovana na nalazu da je zdrava životna sredina priznata kao pravo u Švedskoj, da se radi o građanskopravnom pitanju i da su podnosioci imali aktivnu legitimaciju pred nacionalnim sudovima da traže zaštitu od zagađenja vode u njihovom bunaru. Shodno tome ESPLJ je utvrdio da je došlo do kršenja člana 6.1.¹¹⁰⁶

¹¹⁰² Regulation (EU) 2021/1767, op. cit.

¹¹⁰³ Jendroška, J., Reese, M., The Courts as Guardians of the Environment – New Developments in Access to Justice and Environmental Litigation, in Isted, J., Deringer, B. (Eds.), 2019, *The International Comparative Legal Guide to: Environment & Climate Change Law 2019*, No 16, London, Global Legal Group, p. 8, dostupno na: https://www.acc.com/sites/default/files/resources/upload/ENV19_E-Edition.pdf (17. 07.2020).

¹¹⁰⁴ Stjelja, I., 2021.

¹¹⁰⁵ ECtHR, *Zander v. Sweden*, no 14282/88, Judgment of 25 November 1993.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

U slučaju "*Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melow – collectif Stop Melox et Mox protiv Francuske*",¹¹⁰⁷ podnosilac zahteva bilo je udruženje građana koje je pred nacionalnim sudom pokrenulo postupak za poništenje administrativne odluke kojom je odobreno proširenje nuklearnog postrojenja. Udruženje se, između ostalog, žalilo na to da javnost nije bila adekvatno obavještena niti uključena u proces donošenja odluke. S obzirom na to da je pravo javnosti na učestvovanje garantovano nacionalnim pravom i pravom EU, odnosno Arhuskom konvencijom, kao i da je u pitanju građansko pravo podnosioca zahteva, ESLJP je zaključio da se član 6.1 može primeniti, jer postupak koji je vođen nije bio pravičan. Ono šta je važno, je da ovaj član ne ide tako daleko i ne garantuje svakom pojedincu pristup pravosuđu, već da bi član 6.1 bilo moguće primeniti potrebno je da budu u pitanju građanska prava ili obaveze tog zainteresovanog pojedinca.¹¹⁰⁸

Ekološko udruženje građana je, takođe, podnelo predstavku u slučaju *L'Erablière v. Belgium*.¹¹⁰⁹ Udruženje je pokrenulo postupak povodom izdavanja dozvole za proširenja lokacije za sakupljanje otpada. Državni savet nije našao dovoljno činjenica koje potvrđuju navode tužbe. Takođe, smatrao je da udruženje nema dovoljno interesa na osnovu kojeg bi imalo aktivnu legitimaciju, budući da *actio popularis* nije dozvoljen. ESLJP je naveo da su aktivnosti udruženja usmerene na zaštitu životne sredine i da su njeni članovi stanovnici zajednice koja je ugrožena, kao i da su tako izloženi negativnom uticaju postrojenja.¹¹¹⁰ Stoga, ESPLJ je utvrdio da se podnošenje predstavke od strane ekološkog udruženja u ovom slučaju ne može smatrati *actio popularis* i da se član 6 Konvencije može primeniti. Utvrđeno je da je došlo do povrede člana 6.1 i konstatovano da je ograničenje prava na pristup sudu bilo nesrazmerno zahtevima pravne sigurnosti i pristupa pravnoj zaštiti.¹¹¹¹

Iako je primena Konvencije na slučajeve koji se odnose na zaštitu životne sredine ograničena, ESPLJ je razmatrao pristup pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima i u svetlu člana 8, odnosno prava na poštovanje privatnog i porodičnog života. Sud se ne bavi životnom sredinom u opštem smislu, već u slučaju da ozbiljno ugrožavanje životne sredine utiče na pojedinca, na njegov privatni i porodični život. Od slučaja *Guerra and Others v. Italy*,¹¹¹² iz 1998. godine, ESPLJ je

¹¹⁰⁷ ECtHR, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melow – collectif Stop Melox et Mox v. France*, no 75218/01, Judgment of 28 March 2006.

¹¹⁰⁸ Winisdoerffer, Y., 2011, p. 131.

¹¹⁰⁹ ECtHR, *L'Erablière v. Belgium*, no 49230/07, Judgment of 24 February 2009.

¹¹¹⁰ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 154 – 155.

¹¹¹¹ Council of Europe, 2020, *Factsheet – Environment and the ECHR, Environment and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, p. 6, dostupno na:
https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf (28.06.2020)

¹¹¹² ECtHR, *Guerra and Others v. Italy*, no 116/1996/735/932, Judgment of 19 February 1998.

počeo davati procesni karakter članu 8, a ovaj pristup se do danas razvio tako da se može smatrati jednom od najistaknutijih karakteristika sudske prakse u ekološkim stvarima.¹¹¹³ Budući da član 6 predviđa restriktivne uslove za primenu, uvođenjem proceduralnih elemenata u član 8, ovaj problem je donekle prevaziđen.¹¹¹⁴

U već pomenutom slučaju *Taşkin and Others v. Turkey*, osim člana 6, o kome je bilo reči u prethodnom poglavlju primenjen je i član 8. Sud je odlučio da član 8 uključuje pravo na učešće u postupku donošenja odluka, podrazumevajući pod time i pravo na pristup sudu. ESLJP je utvrdio da pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života uključuje i pravo pojedinaca na žalbu na odluku suda, akt ili propust u ekološkim stvarima ukoliko smatraju da njihovim interesima ili komentarima nije dato dovoljno značaja prilikom odlučivanja.¹¹¹⁵ Time je potvrđeno da iako pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8) ne sadrži izričito normirane procesne obaveze, u postupku donošenja odluka koje mogu ugroziti prava iz člana 8 moraju biti uzeti u obzir interesi pojedinaca na koje se ta odluka odnosi.¹¹¹⁶ U ovom slučaju je došlo do davanja procesnog karaktera članu 8, a Sud je odlučio da se osloni na standarde iz Arhuske konvencije, iako Turska nije njena potpisnica.¹¹¹⁷

Tako je u predmetu *Giacomelli v Italy*,¹¹¹⁸ ESLJP je utvrdio da pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života uključuje i pravo pojedinaca na žalbu na odluke suda, akte ili propuštanja donošenja akta u ekološkim stvarima ukoliko smatraju da njihovim interesima ili komentarima nije dato dovoljno značaja prilikom odlučivanja.

U kontekstu Arhuske konvencije i pristupa pravnoj zaštiti relevantan je i član 13 (pravo na delotvorni pravni lek), koji utvrđuje da svako kome su povređena prava i slobode garantovane EKLJP ima pravo na delotvoran pravni lek pred organom domaćih vlasti. Iz prakse ESPLJ jasno je da ovaj organ ne mora biti sudski organ, već može biti i kvazi-sudski.¹¹¹⁹

U slučaju *Cordella and Others v. Italy*¹¹²⁰ praksa je još jednom ukazala na to da ESLJP može imati značajnu ulogu u primeni standarda Arhuske konvencije koji se odnose na pristup pravnoj

¹¹¹³ Krstić, I., Čučković, B., 2015, Procedural Aspects of Article 8 of the ECHR in Environmental Cases – the Greening of Human Rights Law, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 63, br. 3.

¹¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹¹⁵ ECtHR, *Taşkin and Others v. Turkey*, no 46117/99, Judgment of 30 March 2005, para. 119.

¹¹¹⁶ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 167-168.

¹¹¹⁷ Krstić, I., Čučković, B., 2015.

¹¹¹⁸ ECtHR, *Giacomelli v Italy*, no 59909/00, Judgment of 2 November 2006.

¹¹¹⁹ Winisdoerffer, Y., 2011, p. 130.

¹¹²⁰ ECtHR, *Cordella and Others v. Italy*, no 54414/13, 54264/15, Judgment of 24 January 2019.

zaštiti.¹¹²¹ Predstavku je podelo 180 pojedinaca, koji su stanovnici jedne opštine u Italiji i susednih oblasti. Žalili su se na efekte toksičnih emisija iz fabrike čelika na životnu sredinu i na njihovo zdravlje, kao i na neefikasnost domaćih pravnih lekova. ESLJP je utvrdio povredu prava podnosioca predstavke na privatni život (član 8) i njihovog prava na efikasan pravni lek (član 13). Utvrđeno je i da 19 podnosioca nije imalo status žrtve, jer nisu živeli u gradovima u kojima je došlo do rizika po životnu sredinu, a razmatran je i izveštaj koji je potvrdio vezu između proizvodnje čelika i zdravstvenog stanja stanovništva te oblasti. Ustanovljeno je i da podnosioci nisu imali pristup efikasnom pravnom leku u okviru nacionalnog prava sa ciljem donošenja mera za dekontaminaciju navedenih područja i da je time povređen član 13 EKPLJ. U ovoj presudi, ESPLJ nije referisao na standarde iz Arhuske konvencije, za razliku od slučaja *Taşkin and Others v. Turkey*, gde je to eksplicitno pomenuto.

Do primene člana 13 došlo je i u jednom ranijem slučaju *Hatton and Others v. the United Kingdom*,¹¹²² gde su predstavku podnela lica koja su živela blizu aerodroma *Heathrow*. Žalili su se da je povređen član 8 jer su izloženi prekomernoj buci, ali ESPLJ nije utvrdio povredu ovog prava. Sud je utvrdio povredu člana 13 u kombinaciji sa članom 8, jer pravno sredstvo koje je bilo dostupno u tom trenutku, odnosno njegov opseg, nije omogućavalo da se uzme u obzir činjenica da li povećanje broja noćnih letova predstavlja povredu prava na privatni i porodični život.¹¹²³ Podnosioci dakle nisu imali u okviru nacionalnog prava pravni lek koji bi im omogućio da prava koja su im garantovana EKLJP budu primenjena.

Sa druge strane, pravo na podnošenje predstavki Evropskom sudu za ljudska prava ima samo onaj čija su prava povređena, dakle aktivnu legitimaciju pred ESLJP ima samo žrtva navodne povrede EKLJP. To može biti građanin, njihovo udruženje ili neformalna grupa građana koji tvrde da su žrtve povrede prava koje je učinila zemlja ugovornica (član 34). Jasno je da udruženja građana koja se bave životnom sredinom ne mogu podnositi predstavke umesto žrtava, niti se predstaviti kao žrtve, ukoliko su povređena prava iz Konvencije njihovim članovima, niti se mogu pojaviti pred ESPLJ zastupajući opšti interes.¹¹²⁴ Praksa ESPLJ takođe ukazuje na ovakav položaj udruženja pred ovim sudom u pitanjima od značaja za životnu sredinu. Tako je Sud u slučaju *Asselbourg et a. and Association Greenpeace-Luxembourg v.*

¹¹²¹ *Kwiedacz-Palosz, M., 161 Italian citizens won before the European Court of Human Rights*, ClientEarth <https://www.clientearth.org/161-italian-citizens-won-before-the-european-court-of-human-rights/> (20.06.2020)

¹¹²² ECtHR, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, no 36022/97, Judgment of 8 July 2003.

¹¹²³ Passer, J.M., 2011, p. 79.

¹¹²⁴ *Ibid*, p 80.

Luxembourg,¹¹²⁵ 1999. godine doneo odluku da udruženje ne može pokrenuti postupak pred ovim Sudom u slučaju povrede i tvrditi da je žrtva povrede prava na poštovanje privatnog i porodičnog života. Naime, *Greenpeace-Luxembourg* je organizacija koja se pozivala na ugrožavanje koje pogađa članove koji su u njoj zaposleni, a ESPLJ je zauzeo stav da udruženje može delovati jedino kao zastupnik svojih članova ili zaposlenih, na isti način kao što advokat može zastupati svoje klijente, ali da udruženje ne može tvrditi da je žrtva povrede prava iz člana 8 Konvencije. Takođe, u slučaju *Association des Amis de Saint-Raphaël et de Fréjus v. France*,¹¹²⁶ ESPLJ je 2000. godine zauzeo stav da, u skladu sa članom 34 EKLJP, svaki podnosilac mora biti direktno ugrožen povredom prava koje je garantovano Konvencijom i da zato udruženja ne mogu tvrditi da su direktne žrtve aktivnosti kojima se povređuju prava garantovana Konvencijom. Sa druge strane, u slučaju *Besseau protiv Francuske*,¹¹²⁷ predstavku su podneli pojedinac i udruženje u svoje ime, ne u ime svojih članova, protiv odluke Državnog saveta. Odlukom iz 2006. godine ESPLJ nije prihvatio *locus standi* organizacije. Navedena je dotadašnja praksa Suda po kojoj udruženja ne mogu tvrditi da su žrtve povreda prava iz Konvencije koja pripadaju njihovim članovima, a naročito ukoliko se radi o ugrožavanju koje mogu trpeti samo fizička lica.¹¹²⁸

Udruženja dakle imaju aktivnu legitimaciju pred ESLJP jedino ako su one same žrtva povrede Konvencije. Obzirom da su postupci u kojima se razmatra pitanje od značaja za životnu sredinu, često povezani sa članom 8 Konvencije, poštovanje privatnog i porodičnog života ili sa članom 2, pravo na život, teško je zamisliti situaciju u kojoj je pravno lice žrtva povreda ovih članova Konvencije.¹¹²⁹ Dakle, ekološkim udruženjima pristup Evropskom sudu za ljudska prava zbog odbrane prava na pristup informacijama, učešće u odlučivanju i na pristup pravosuđu u ekološkim stvarima je veoma ograničen, gotovo pa isključen, što svakako nije u skladu sa principima Arhuske konvencije.¹¹³⁰ Većina država potpisnica EKLJP su i potpisnice Arhuske konvencije, te se može smatrati da postoji konsenzus o standardima iz Arhuske konvencije među potpisnicama EKLJP.¹¹³¹ Što se jasno vidi iz slučaja *Taşkın and Others v. Turkey*, o kome je već bilo reči i koji predstavlja važan korak u definisanju primene standarda iz Arhuske

¹¹²⁵ ECtHR, *Asselbourg et a. and Association Greenpeace-Luxembourg v. Luxembourg*, no 29121/95, Judgment of 26 September 1999.

¹¹²⁶ ECtHR, *Association des Amis de Saint-Raphaël et de Fréjus v. France*, no 45053/98, Judgment of 29 February 2000.

¹¹²⁷ ECtHR, *Besseau v. France*, no 58432/00, Judgment of 7 February 2006.

¹¹²⁸ *Ibid.*

¹¹²⁹ Passer, J.M., 2011, p. 80.

¹¹³⁰ *Ibid.*

¹¹³¹ Etinski, R., 2018, The Interrelationship between the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 52, br. 1, Novi Sad, pp. 8-9.

konvencije, budući da je ESPLJ u ovom slučaju Arhusku konvenciju iskoristio kao glavni instrument za tumačenje člana 8 EKLJP, uprkos činjenici da Turska nije potpisnica Arhuske konvencije.

Ekološka udruženja mogu podneti predstavke samo zbog povrede procesnih prava koja su im garantovana nacionalnim zakonodavstvom, kao što su prava iz člana 6 ili 13 Konvencije. Praksa ESLJP je u određenoj meri doprinela prepoznavanju prava udruženja građana koja su garantovana nacionalnim zakonodavstvom, ali još uvek nije prihvaćeno da udruženja mogu imati ta prava i na međunarodnom nivou, odnosno biti primarni nosioci prava na pravično suđenje ili prava na pristup informacijama.¹¹³² Udruženja građana se, dakle, mogu pozivati na povredu svojih procesnih prava u slučaju da nisu bila u mogućnosti da ta prava ostvare u okviru nacionalnog prava, a pristup pravosuđu u međunarodnom kontekstu im je i dalje vrlo ograničen.

2.3 PRISTUP PRAVOSUĐU U UPRAVNOM SPORU U UPOREDNOM PRAVU

Za dostizanje ekološke pravde važno je da pitanje pristupa pravnoj zaštiti pred nadležnim sudovima bude uređeno na odgovarajući način. Kada se govori o pristupu pravosuđu u kontekstu ekološkog prava uobičajeno je da se to odnosi na pristup upravnom sudu, a razlog je izrazito važna uloga upravnih sudova o kojoj je u prethodnom delu bilo reči. Pristup upravnom sudu u ekološkim stvarima uglavnom podrazumeva aktivnu legitimaciju zainteresovane javnosti, odnosno pravo udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine da pokrenu upravni spor, mada u nekim slučajevima i javnost, odnosno građani mogu imati aktivnu legitimaciju. Naime, *locus standi* u upravnim sporovima je na različiti način uređen u uporednom pravu, od *actio popularis* u pojedinim zemljama (Portugal, Letonija, Indija), pa do restriktivnog pristupa kada je zaštita moguća jedino ukoliko je ugroženo nečije subjektivno pravo (Nemačka). *Actio popularis* predstavlja tužbu koju radi zaštite nekog interesa može podneti bilo koje lice, bez obzira da li pripada grupi čiji se interesi tom tužbom štite ili ne.¹¹³³ Ova tužba, dakle, daje pravo svima da osporavaju određeni akt, bez obzira da li su tim aktom pogođeni. Ono što je posebno važno je da presuda po ovoj tužbi obavezuje celu grupu, odnosno i one koji nisu učestvovali u tom postupku.¹¹³⁴

¹¹³² Peters, B., 2018, Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention, *Journal of Environmental Law*, Vol. 30, No 1, Oxford, Oxford University Press, p. 26.

¹¹³³ Rakić-Vodinelić, V., 1989, Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima, *Pravni život*, 4/5, str. 871.

¹¹³⁴ *Ibid*, str. 809.

S obzirom da je *locus standi* u upravnim sporovima uređen nacionalnim zakonodavstvima, pristupi u njegovom formulisanju se znatno razlikuju. U evropskim pravnim sistemima, uopšteno govoreći, identifikovana su tri osnovna pristupa definisanju aktivne legitimacije u upravnim sporovima: (i) ekstenzivan pristup, koji se često naziva *actio popularis*, koji može dati aktivnu legitimaciju svakom licu da pokrene sudski postupak u cilju zaštite ekoloških vrednosti; (ii) restriktivan pristup koji zahteva postojanje subjektivnog prava za pokretanje postupka pred sudom (*rights-based*) i (iii) srednji ili fleksibilni pristup koji zahteva postojanje dovoljnog interesa za pokretanje postupka (*interest-based*).¹¹³⁵ Podela između ova tri pristupa postaje sve maglovitija, što vodi do mešovitih sistema.¹¹³⁶

2.3.1 Ekstenzivni pristup formulisanju aktivne legitimacije u upravnom sporu

Ekstenzivan pristup nije uobičajen u pravnim sistemima evropskih zemlja. Portugal je zemlja koja se ističe po zastupljenosti *actio popularis*, ali ovaj pristup postoji i u još nekim zemljama. U Španiji *actio popularis* pred upravnim sudovima postoji samo za određena pitanja kao što su recimo pitanja u vezi sa urbanim planiranjem i nacionalnim parkovima.¹¹³⁷ Prisutan je u izvesnoj meri i u Letoniji, Rumuniji i Sloveniji, dok je u Belgiji, Estoniji, Finskoj i Švedskoj mogu koristiti samo stanovnici opština radi preispitivanja određenih odluka lokalnih organa vlasti.¹¹³⁸

Ustav Portugala svima garantuje pravo na aktivnu legitimaciju u sudskim postupcima kojima se štite difuzni interesi,¹¹³⁹ a sprovođenje ove ustavne odredbe regulisano je zakonskim aktima. Zakon koji uređuje *actio popularis*, zakon koji uređuje postupak pred upravnim sudovima i osnovni zakon koji uređuje zaštitu životne sredine utvrđuju da *locus standi* u upravnom sporu ima svaki građanin koji uživa svoja građanska i politička prava, bez obzira da li ima direktan interes ili ne, zatim udruženja i fondacije, ali i opštinske vlasti, i to radi zaštite javnog zdravlja,

¹¹³⁵ Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M., 2002, *Access to Justice in Environmental Matters*, Final Report prepared for the European Commission, ENV.A.3/ETU/2002/0030, p. 21; Darpö, J., 2013, pp. 11-14; Mikosa, Ž., Implementation of The Aarhus Convention Through Actio Popularis - Article 9(3) of the Aarhus Convention and Actio Popularis, in Jendroška, J. and Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X In Theory And Practice*, European Environmental Law Forum Series, Vol. 4, Cambridge, Intersentia, p. 272.

¹¹³⁶ Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M., 2002, p. 21.

¹¹³⁷ Justice and Environment Network, 2010, *Report on Access to Justice in Environmental Matters*, p. 111, dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf (19.08.2020).

¹¹³⁸ Darpö, J., 2013, p. 12.

¹¹³⁹ Ustav Republike Portugal, sedma revizija, čl. 52, st. 3, dostupno na: www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf (20.05.2020).

životne sredine, urbanizama, prostornog planiranja, kulturne baštine i kvaliteta života uopšte.
1140

Ustavna odredba koja se odnosi na *actio popularis* bliže je uređena odredbama navedenih zakona, čime se smanjila mogućnost da ostane samo simbolična zaštita koju je teško primeniti. U tom smislu, odredbe navedenih zakona predviđaju da je korišćenje ovog instrumenta besplatno, odnosno da su i pojedinci i udruženja oslobođeni plaćanja troškova vođenja sudskog spora. Takođe, sudija može predlagati dokaze bez obzira na obim dokaza koje su iznele same stranke. Ipak, uprkos činjenici da je *actio popularis* oslobođena troškova, ovaj instrument nije često korišćen.¹¹⁴¹ Ilustrativan je slučaj pred Vrhovnim upravnim sudom Portugala iz 2016. godine, gde je sud priznao aktivnu legitimaciju lokalnom udruženju građana sa ostrva Madeira. Slučaj se odnosio na žalbu na odluku opštine Santa Kruz kojom je dozvoljena gradnja nekoliko privatnih vila i stambenih zgrada u ruralnim područjima koja se nalaze na vrhovima litica (klifova). Aktivna legitimacija je prepoznata samo na osnovu činjenice da se tužilac pozvao na to da je opština povredila pravne norme koje štite životnu sredinu.¹¹⁴² Sud je dalje utvrdio da se ustavni koncept zaštite životne sredine odnosi ne samo na norme koje uređuju zaštitu životne sredine *stricto sensu*, već i na norme o izgradnji, urbanizmu, prostornom planiranju ili javnom prostoru.¹¹⁴³ Tako da je sud prihvatio tvrdnje udruženja koje je tužilo opštinu zbog procesnih propusta prilikom donošenja odluke, iako se te tvrdnje nisu odnosile na konkretnu štetu po životnu sredinu.¹¹⁴⁴ Iako *actio popularis* nije često korišćen, ovakvo postupanje sudova ukazuje na njihovu spremnost da se bave ovim pitanjima i da doprinose boljem razumevanju i razvijanju pravnih standarda u oblasti zaštite životne sredine.

U uporednom pravu vrlo je mali broj zemalja koje aktivnu legitimaciju u ovoj oblasti široko formulišu, ovakve odredbe poznaju Ustav Federativne Republike Brazil,¹¹⁴⁵ Ustav Republike Angola,¹¹⁴⁶ Ustav Republike Zelenortska Ostrva,¹¹⁴⁷ Ustav Republike Mozambik¹¹⁴⁸ i Osnovni

¹¹⁴⁰ Milieu, 2007, *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)): Report for Portugal*, p. 9; Aragão, A., 2013, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Portugal*, European Commission, pp. 16-17.

¹¹⁴¹ Milieu, 2007, p. 9; Aragão, A., 2013, p. 23; Aragão, A., *Environmental Standards in the Portuguese Constitution*, in Turner, S. et al. (Eds.), 2019, *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge University Press, p. 262.

¹¹⁴² Supremo Tribunal Administrativo 1362/12, presuda od januara 2016

¹¹⁴³ *Ibid.*

¹¹⁴⁴ Aragão, A., 2019, p. 263.

¹¹⁴⁵ Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988, 2017), čl. 5(LXXIII)

¹¹⁴⁶ Constitution of the Republic of Angola (2010), čl. 74.

¹¹⁴⁷ Constitution of the Republic of Cape Verde (1980, 1992), čl. 58.

¹¹⁴⁸ Constitution of the Republic of Mozambique (2004, 2007), čl. 81.

zakon Makao posebne administrativne oblasti Narodne Republike Kine,¹¹⁴⁹ pa se može zaključiti da je *actio popularis* uobičajen za zemalja u kojima se govori portugalski jezik, kao i da je ustanovljen ustavom.¹¹⁵⁰

Zemlja u kojoj se razvio ekstenzivan pristup formulisanju aktivne legitimacije je i Letonija, koja je 1990. godine, nakon proglašenja nezavisnosti, otpočela sa korenitim reformama sovjetskog pravnog sistema. Letonija je prihvatila uticaj nemačkog sistema upravnog prava, uz određene razlike i osobenosti, među kojima je *locus standi* u zakonu koji uređuje zaštitu životne sredine.¹¹⁵¹ Skupština Letonije (*Saeima*) je 2006. godine (jednoglasno) usvojila Zakon o zaštiti životne sredine¹¹⁵² koji ustanovljava aktivnu legitimaciju svakog građanina i organizacije u ekološkim sporovima. Ovo pravilo predstavlja izuzetak od opšteg pravila kojim je aktivna legitimacija strogo formulisana, odnosno koje zahteva od tužioca da se poziva na povredu subjektivnog prava kako bi pokrenuo postupak pred sudom, pa se naziva "*environmental exception clause*" (klauzula odstupanja u ekološkim stvarima).¹¹⁵³ Ovom klauzulom je ustanovljeno da svako ima pravo da pokrene postupak pred upravnim sudom u ekološkim upravnim stvarima, bez ikakvih posebnih uslova, ukoliko smatra da je organ uprave odlučio ili propustio da odluči i time povredio ekološku legislativu ili ugrozio životnu sredinu.¹¹⁵⁴

Vrhovni upravni sud Letonije je 2010. godine prvi put primenio ovu klauzulu (slučaju SKA-325/2010) kada su ekološko udruženje građana i politička stranka pokrenuli sudski postupak, nakon što im je na nižoj instanci odbačen zahtev koji su podneli radi preispitivanja izdate građevinske dozvole.¹¹⁵⁵ Vrhovni upravni sud doneo je odluku o dopuštenosti žalbe i o primeni klauzule odstupanja u ekološkim stvarima. Nakon čega je sud niže instance doneo presudu u korist tužioca, jer građevinska dozvola nije izdata u skladu sa zakonom koji reguliše zaštitu životne sredine, pošto se radilo o izgradnji u zaštićenoj zoni obalnog područja. Počevši od ovog slučaja počela je da se razvija praksa primene klauzule odstupanja u oblasti zaštite životne sredine.¹¹⁵⁶ Postupci ove vrste nisu brojni i uglavnom ih pokreću udruženja građana.¹¹⁵⁷

¹¹⁴⁹ Osnovni zakon Makao posebne administrativna oblast Narodne Republike Kine, čl. 36.

¹¹⁵⁰ Aragão, A., 2019, p. 251.

¹¹⁵¹ Mikosa, Ž., 2018, p. 274.

¹¹⁵² Tekst Zakona dostupan na engleskom jeziku na: www.ecolex.org/details/legislation/environmental-protection-law-lex-faoc073652/ (30.05.2020),

¹¹⁵³ Mikosa, Ž., 2018, p. 277.

¹¹⁵⁴ The Environmental Implementation Review 2019, Country Report - Latvia, European Commission, Brussels, p. 28, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lv_en.pdf (29.05.2020).

¹¹⁵⁵ Mikosa, Ž., 2018, p. 278.

¹¹⁵⁶ Mikosa, Ž., 2018, p. 278.

¹¹⁵⁷ Meiere S., 2013, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union, Report for Latvia*, European Commission, p. 10, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm (05.06.2020).

U literaturi se kao rizik ekstenzivno formulisane aktivne legitimacije često navodi mogućnost zloupotreba i preteranog opterećenja sudova i kao posledica toga duže trajanje postupka. Stav suda u Letoniji je da ova klauzula može opteretiti sud "trivijalnim slučajevima" u kojima zaštita životne sredine nije osnovni cilj, pa kako bi se razlikovali ekološki sporovi od tih "trivijalnih sporova", moraju se uzeti u obzir svi navodi tužioca.¹¹⁵⁸ Sa druge strane, odbacivanjem slučajeva zbog toga što su "trivijalni javlja se rizik da izostane pristup pravnoj zaštiti koja je predviđena nacionalnom ekološkom zakonodavstvom, a rizik od preteranog opterećivanja sudova je neopravdan i nerealističan jer se takav problem do sada u praksi nije pojavio.¹¹⁵⁹

U Holandiji je do 2005. godine postojao oblik indirektne *actio popularis* za pokretanje upravnog spora u oblasti životne sredine. Pravilo koje je važno glasilo je da ukoliko su građani, grupe građana ili njihova udruženja učestvovali u procesu donošenja odluka, oni su imali prava da se obrate sudu, sve dok se pred sudom pozivaju na iste zahteve na koje su se pozivali pred organima uprave u procesu donošenja odluke. Javnosti nije bilo dozvoljeno da iznosi nove argumente pred upravnim sudom.¹¹⁶⁰ Parlament je 2005. godine usvojio predlog o napuštanju *actio popularis*, jer se smatralo da više nije opravdano postojanje posebnog režima za pitanja životne sredine, iako je predlagač ove izmene priznao da ukidanje *actio popularis* neće mnogo umanjiti broj sudskih postupaka, jer je istraživanje pokazalo da se obično samo zainteresovana lica žale na odluke.¹¹⁶¹ Ipak, pobedili su argumenti da su građani i njihova udruženja postali moćni i da opstruiraju vladine odluke koje su bile potrebne za podsticanje privrede, da je postalo lakše opstruirati nego doneti odluku, kao i da ovakvi zahtevi troše dosta vremena i resursa.¹¹⁶² Sa druge strane, bilo je zastupljeno mišljenje da je ovo postupanje protivno Arhuskoj konvenciji, iako se njene odredbe izričito ne povređuju, jer je njena svrha, između ostalog, unapređenje pristupa pravosuđu u ekološkim stvarima, a ne u njegovom ograničavanju.¹¹⁶³ S obzirom da je Holandija bila država koja široko definiše *locus standi*, neobično je da se nakon

¹¹⁵⁸ Mikosa, Ž., 2018, p. 279.

¹¹⁵⁹ Videti: Cane, P., 2016, *Controlling Administrative Power - An Historical Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press i Milieu, 2007, *Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters*, European Commission, dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm (07.06.2020).

¹¹⁶⁰ Verschuuren, J., *The Role of the Judiciary in Environmental Governance in the Netherlands*, in Kotze, L., Paterson, A. (Eds.), 2008, *The Role Of The Judiciary In Environmental Governance: Comparative Perspectives*, Kluwer Law International, p. 61.

¹¹⁶¹ *Ibid.*

¹¹⁶² *Ibid.*

¹¹⁶³ *Ibid.*

stupanja Arhuske konvencije na snagu odlučila za ograničavanje pristupa pravosuđu, odnosno za postupanje koje je protivno duhu konvencije.¹¹⁶⁴

2.3.2 Rigidan pristup formulisanju aktivne legitimacije u upravnom sporu

Suprotno od ekstenzivnog modela pristupa pravosuđu, koji svima daje pravo na pokretanje upravnog spora, u nekim zemljama preovladava rigidan pristup, koji podrazumeva da se za pokretanje upravnog spora mora dokazati da akt organa uprave ili uzdržavanje od donošenja akta može ugroziti individualno ili subjektivno pravo podnosioca.¹¹⁶⁵ Ova doktrina se naziva *Schutznormtheorie*, odnosno teorija o zaštiti prava i u svojoj najstriktnijoj formi se primenjuje u Nemačkoj i Austriji.¹¹⁶⁶

Osnovni cilj upravnog spora u nemačkom pravu je zaštita prava pojedinaca od akata ili uzdržavanja od donošenja akata organa uprave, dakle pravo na pristup upravnom sudu ima samo lice koje smatra da su mu povređena prava ili na zakonu zasnovan interes određenim aktom, činjenjem ili nečinjenjem organa uprave.¹¹⁶⁷ Ugrožavanje subjektivnog prava za pristup upravnom sudstvu ima osnov u nemačkom Ustavu (član 19 stav 4) i Saveznom zakonu koji uređuje upravno sudstvo (član 42 stav 2).¹¹⁶⁸ Navedene odredbe su formulisane na način koji ograničava pristup upravnom sudstvu na slučajeve u kojima su povređena prava pojedinca i koji isključuje tužbe u javnom interesu koje podnose oni koji deluju kao predstavnici javnosti ili zainteresovane javnosti.¹¹⁶⁹ Tužba upravnom sudu neće biti dozvoljena ukoliko nedostaje aktivna legitimacija, odnosno ukoliko se ne može tvrditi da postoji povreda prava pojedinca zbog činjenja ili nečinjenja organa uprave.

Sama povreda je rezultat aktivnosti organa uprave koja nije u skladu sa zakonom, ali to nije dovoljan osnov zbog koga bi mogla da postoji aktivna legitimacija. Tužilac, naime, mora tvrditi da su njemu lično povređena prava ili na zakonu zasnovan interes.¹¹⁷⁰ Ekološke norme uglavnom nemaju za cilj zaštitu prava pojedinca od činjenja ili nečinjenja organa javne vlasti,

¹¹⁶⁴ Milieu, 2007, *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))*, Country report for the Netherlands, European Commission, p. 23.

¹¹⁶⁵ Darpö, J., 2013, p. 13.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*

¹¹⁶⁷ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 237 i Karageorgou, V., The Scope of The Review in Environment-Related Disputes in The Light of The Aarhus Convention and EU Law - Tensions between Effective Judicial Protection and National Procedural Autonomy Procedural environmental rights, in Jendroška, J., Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X In Theory And Practice*, European Environmental Law Forum Series Vol. 4, Cambridge, Intersentia, p. 239.

¹¹⁶⁸ Karageorgou, V., 2018, p. 239.

¹¹⁶⁹ Reh binder, E., Germany in comparative perspective, in Kotzé, L., Paterson, A. (Eds.), 2009, *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, Holland, Wolters Kluwer, p. 128.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*

što vodi otežanom pristupu pravnoj zaštiti u sistemu rigidnog formulisanja aktivne legitimacije. Pojedinci se susreću sa značajnim preprekama ukoliko žele pred sudom da ospore odluku organa uprave u ekološkoj upravnoj stvari.¹¹⁷¹ Udruženja građana se nalaze u sličnom položaju, ona dugo uopšte nisu mogla da osporavaju akte organa uprave u oblasti životne sredine, osim u ograničenom broju slučajeva koji se odnose na zaštitu prirode.¹¹⁷² Na primer, udruženja građana mogu podneti tužbu protiv odluke o odobrenju plana ili korišćenju zaštićenih područja, i delovati u ime zaštite životne sredine za sadašnje i buduće generacije.¹¹⁷³

Ilustrativan primer se odnosi na nezakonitu izgradnju biciklističke staze u specijalnom zaštićenom području u Nemačkoj. Postupak pred Federalnim upravnim sudom pokrenulo je ekološko udruženje građana protiv okruga radi sprečavanja upotrebe biciklističke staze, koja je izgrađena bez zakonom propisanih dozvola. Sud je priznao pravo udruženja da pokrene postupak u interesu opšte javnosti. Budući da u ovom slučaju postupak izdavanja dozvole koji je trebalo da prethodi nije sproveden, Sud je utvrdio da pravo udruženja obuhvata i pravo na pokretanje sudskog postupka protiv realizovanog projekta za koji prethodno nije ni sproveden postupak izdavanja dozvole.¹¹⁷⁴

Nakon toga je 2006. godine donet zakon koji uređuje pravne lekove u postupcima od značaja za životnu sredinu (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*),¹¹⁷⁵ kako bi se omogućilo sprovođenje Arhuske konvencije.¹¹⁷⁶ Ono što je zanimljivo u ovom zakonu je da je data aktivna legitimacija udruženjima dovedena u vezu sa tim da je potrebno da ona tvrde da je aktom organa javne vlasti došlo do povrede nekog subjektivnog prava. Ovo rešenje ne zahteva da udruženja tvrde da je došlo do povrede njihovih prava, što jeste u skladu sa Arhuskom konvencijom, ali se, sa druge strane, ekološka norma za koju se tvrdi da je povređena mora odnositi na nečija individualna prava i mora postojati mogućnost da je navedena norma povređena osporavanim aktom uprave.¹¹⁷⁷ Aktivna legitimacija je, dakle, ograničena na pozivanje na ekološke norme koje

¹¹⁷¹ Karageorgou, V., 2018, p. 239.

¹¹⁷² *Ibid.*

¹¹⁷³ German Environment Agency, 2019, *A Guide to Environmental Administration in Germany*, p. 75, dostupno na:
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722_uba_if_environad_min_21x21_bf.pdf (03.06.2020).

¹¹⁷⁴ Federalni upravni sud Nemačke, BVerwG, presuda 9 C 2.16, 01.06.2017, para. 14, dostupno na:
<https://www.bverwg.de/en/010617U9C2.16.0> (12.06.2020)

¹¹⁷⁵ *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, N. 58, 14.12.2006, dostupno na:
https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl106s2816.pdf#_bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl106s2816.pdf%27%5D__1590443284109 (11.06.2020)

¹¹⁷⁶ Schwerdtfeger, A., 2007, *Schutznormtheorie and Aarhus Convention - Consequences for the German Law*, *Journal for European Environmental & Planning Law* Vol. 4(4), p. 270.

¹¹⁷⁷ Schwerdtfeger, A., 2007, p. 276.

utvrđuju individualno pravo,¹¹⁷⁸ iako nosioci tog prava ne moraju biti udruženja koja pokreću postupak, već to mogu biti i drugi subjekti. Svrha ovog zahteva je da udruženjima, ipak, ograniči pristup pravnoj zaštiti, kako im ne bi bio garantovan širi pristup od onog koji je imaju pojedinci. Ovo hibridno rešenje, koje udruženjima omogućava pristup pravosuđu, ali na vrlo ograničen način, nije u skladu sa Arhuskom konvencijom.¹¹⁷⁹

Navedeno ograničenje pristupa pravnoj zaštiti ili preciznije rečeno ograničenje sudske kontrole ekološkog upravnog akta, jeste u skladu sa nemačkom doktrinom o zaštiti prava (*Schutznormtheorie*), ali nije u skladu sa zahtevima Arhuske konvencije (član 9(2/2)).¹¹⁸⁰ Navedeni član utvrđuje pretpostavku da su udruženja koja tvrde da je došlo do kršenja prava nosioci tih prava koja mogu biti prekršena. Smatraće se, dakle, da udruženja mogu biti nosioci navedenih prava, što ima za cilj da obezbedi širok pristup pravosuđu. Ukoliko organizacije imaju aktivnu legitimaciju koja je ograničena na tvrdnju o povredi individualnog prava, onda materijalno proširenje pristupa pravosuđu suštinski ne postoji.¹¹⁸¹

Jačanje uloge udruženja u Nemačkoj usledilo je naknadno, kao rezultat odluka Evropskog suda pravde u slučaju *Trianel* (C-115/09) i u slučaju *Altrip* (C-72/11), o kojima je bilo više reči u prethodnim odeljcima. Nakon slučaja *Trianel* nemačko pravo je trebalo da bude usklađeno sa navedenom odlukom, kao i da ograničenja pristupa pravosuđu organizacijama budu umanjena. Ipak, glavna ograničenja su nastavila da postoje, pa je aktivna legitimacija udruženja građana bila moguća samo ukoliko se radi o određenim slučajevima predviđanim zakonom i to pod tačno određenim uslovima.¹¹⁸² Tek su u decembru 2018. godine usledile izmene zakona koji reguliše pravne lekove u oblasti zaštite životne sredine (*Umwelt-rechtsbehelfsgesetz*). Između ostalog, revidirana verzija daje pravo na tužbu udruženjima, čak i onda ako ga nemaju prema opštim načelima nemačkog zakonodavstva o životnoj sredini. Takođe, organizacije mogu podneti tužbu čak i ako nisu uložile pravni lek u postupku koji je prethodio, odnosno ako prvi put podnose akt kojim traže preispitivanje odluke organa uprave.¹¹⁸³

¹¹⁷⁸ Reh binder, E., 2009, p. 133.

¹¹⁷⁹ *Ibid.*

¹¹⁸⁰ Schwerdtfege, A., 2007, p. 277.

¹¹⁸¹ *Ibid.*

¹¹⁸² Jendroška, J., Reese, M., The Courts as Guardians of the Environment – New Developments in Access to Justice and Environmental Litigation, in Isted, J., Deringer, B., (Eds.), 2019, *The International Comparative Legal Guide to: Environment & Climate Change Law 2019*, No 16, Global Legal Group, London, p. 7. dostupno na: https://www.acc.com/sites/default/files/resources/upload/ENV19_E-Edition.pdf (15.06.2020); Wegener, B., 2012, p. 2.

¹¹⁸³ Elspaß, M., Feldmann, f., *Environmental law and practice in Germany: overview*, Thomson Reuters ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-503-0486?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-503-0486?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)) (05.07.2020).

Pravo ekoloških udruženja da pokreću upravni spor koje ustanovljava zakon koji reguliše pravne lekove u oblasti zaštite životne sredine predstavlja standarde iz evropskog i međunarodnog prava koji su preneti u nacionalno pravo Nemačke. Tako su prema Direktivi 2011/92/EU i Arhuskoj konvenciji članice pod obavezom da garantuju pravo ekološkim organizacijama da pokrenu postupak pred sudom radi preispitivanja materijalne ili procesne zakonitosti odluka, akata ili propuštanja organa državne uprave. Takođe, ovo pravo udruženja proističe i iz prakse SPEU - slučaj *Trianel* (C-115/09) i slučaj *Evropska komisija protiv Nemačke* (C-137/14).¹¹⁸⁴ Navedeni zakon daje *locus standi* prepoznatim ekološkim udruženjima građana u slučajevima koji su posebno navedeni, dok ne postoje odredbe koje bi ovo pravo dale pojedincima.¹¹⁸⁵ Nacionalni sudovi su postupali u skladu sa presudama SPEU o pristupu pravosuđu koje je garantovano organizacijama, ali još uvek nisu voljni da odustanu od restriktivnom formulisanja aktivne legitimacije za pristup pravosuđu pojedincima, a praksa SPEU se poštuje samo u meri u kojoj je to neophodno.¹¹⁸⁶

2.3.3 Srednji ili fleksibilni pristup formulisanju aktivne legitimacije u upravnom sporu

Većina evropskih zemalja pripada srednjoj grupi, gde je aktivna legitimacija zasnovana na postojanju interesa (*interest-based*), a ne na postojanju prava (*right-based*), kao što to rigidni sistemi čine.¹¹⁸⁷ Distinkcija između pristupa zasnovanog na postojanju prava i pristupa zasnovanog na postojanju interesa nije uvek lako uočljiva, ali je u principu jasno da ove zemlje imaju liberalniji pristup formulisanju aktivne legitimacije.¹¹⁸⁸

Zanimljiv je primer Švedske, jer je Švedska prepoznata kao zemlja u kojoj postoji razvijena ekološka svest i razvijena demokratija, kao i u kojoj se načela transparentnosti i participativnosti dosledno primenjuju. Švedska ima upravne sudove pred kojima se može pokrenuti postupak kontrole odluke organa uprave. Upravni sudovi odlučuju i u meritumu i presuda u svemu zamenjuje poništeni akt organa uprave. Švedski zakon koji uređuje zaštitu životne sredine utvrđuje sistem od pet ekoloških sudova i jednog Apelacionog ekološkog suda, koji spadaju u istu podelu sa redovnim sudovima, iako u suštini deluju kao upravni sudovi za slučajeve

¹¹⁸⁴ Federalni upravni sud Nemačke, BVerwG, presuda 9C2.16, od 01.06.2017, para. 17. (<https://www.bverwg.de/en/010617U9C2.16.0> (12.06.2020)).

¹¹⁸⁵ Milieu, 2019, p. 103.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ Darpö, J., 2013, p. 13.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

predviđene zakonima koji uređuju životnu sredinu i planiranje i izgradnju.¹¹⁸⁹ Koncept aktivne legitimacije pred upravnim sudovima u Švedskoj je vrlo očigledno zasnovan na postojanju interesa, a aktivna legitimacija uopšteno govoreći pripada onome koga se odluka tiče.¹¹⁹⁰ U praksi su sudovi prilikom primene zakona koji reguliše zaštitu životne sredine široko tumačili aktivnu legitimaciju pojedinaca, navodeći da svaka osoba koja je izložena čak i minornoj neugodnosti zbog aktivnosti koja je štetna po životnu sredinu može smatrati stranom koja ima interes da pokrene postupak.¹¹⁹¹

Pristup pravnoj zaštiti u ekološkim stvarima za udruženja građana u Švedskoj je specifičan zbog toga što im je za aktivnu legitimaciju bilo potrebno da postoje najmanje tri godine i imaju više od 2000 članova. Švedska je zemlja sa velikom površinom, ali sa malim brojem stanovnika po kvadratnom kilometru, pa je bilo teško prikupiti toliki broj članova.¹¹⁹² Samo dva udruženja građana su u Švedskoj ispunjavala ove uslove, pa je Sud pravde Evropske unije 2009. godine odlučivao o ovom pitanju u slučaju *Djurgården*.¹¹⁹³ Sud je presudio da ovakav pristup nije u skladu sa pravom EU, tačnije sa članom 11 Direktive 2011/92/EU o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, kao ni sa Arhuskom konvencijom i da zainteresovana javnost mora imati pristup pokretanju sudskog postupka radi kontrole odluke organa uprave.¹¹⁹⁴ Ova presuda je doneta po zahtevu za odlučivanje o prethodnom pitanju, a rezultirala je postepenim izmenama nacionalnih zakona, koje su imale za cilj da pristup pravosuđu bude manje restriktivan, ne samo u državama članicama, već i šire.¹¹⁹⁵ Ubrzo nakon ove presude došlo je do izmena u pravu Švedske, pa sada *locus standi* ima svako udruženje građana čiji je primarni cilj zaštita životne sredine, koje je neprofitno i koje ima najmanje 100 članova ili koje na drugi način može dokazati da ima podršku javnosti, kao i da postoji najmanje tri godine.¹¹⁹⁶ Udruženja građana koja ispunjavaju ove uslove mogu da zastupaju javni interes u skladu sa svojim ciljevima i bez ispunjavanja bilo kakvih drugih kriterijuma. Ministarstvo

¹¹⁸⁹ Darpo, J. 2015, *Access to Justice in Environmental Decision-making in Sweden.: Standing for the public concerned, the scope of review on appeal and costs*, Uppsala University, p. 2.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*

¹¹⁹¹ Slučaj pred Vrhovnim upravnim sudom Švedske *Stora Billerud (Sweden)*; RÅ 1997 ref 38, dostupno na: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/Jurisprudence_prj/SWEDEN/SE_RA_1997ref38_Stora_Billerud/Sweden_1997_Stora_Billerud.pdf (23.06.2020)

¹¹⁹² Kiss, C., 2011, p. 85.

¹¹⁹³ CJEU, case C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Judgment of 15 October 2009.

¹¹⁹⁴ Kingston, S., 2013, Mind the gap: difficulties in enforcement and the continuing unfulfilled promise of EU environmental law, in Kingston, S. (Ed.), 2013, *European perspectives on Environmental Law and governance*, Routledge research in EU law, p. 169.

¹¹⁹⁵ Milieu, 2019, pp. 101-102.

¹¹⁹⁶ Nesbit, M., Lucha, C., Stec, S., 2019, *Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States*, Final Report, European Commission, p.62.

ekologije i energetike je 2012. godine predložilo da se uslov da organizacije moraju postojati najmanje tri godine ukine, kao i da je kriterijum da organizacija koja pokreće postupak mora biti registrovana u Švedskoj diskriminatoran.¹¹⁹⁷

Sa druge strane, odnos prema aktivnoj legitimaciji neformalnih ili *ad hoc* grupa je restriktivniji. Imajući u vidu da je udruženjima građana potrebno da postoje najmanje tri godine, ovaj kriterijum deluje apsolutno ograničavajuće na neformalne ili *ad hoc* grupe, čiji je način nastanka u suštinskoj suprotnosti sa datim kriterijumom. Sa obzirom na to da je široko definisana aktivna legitimacija pojedinaca, kao i da za postupke u ekološkim stvarima važi generalno pravilo da su besplatni (nema sudskih taksi, plaćanja troškova druge strane ili drugih troškova), ovo ograničenje za neformalne ili *ad hoc* grupe je od manjeg značaja, jer ne postoji potreba za udruživanjem u grupe kako bi se raspodelio teret troškova vođenja postupka.¹¹⁹⁸ Za švedski model je važno uzeti u obzir i da su ekološki sudovi visokospecijalizovani i da postupaju po pravilima koja su posebno prilagođena odlučivanju o pitanjima u oblasti zaštite životne sredine.¹¹⁹⁹ Švedski model tako ukazuje da neograničeno formulisana aktivna legitimacija nije neophodna za efikasan prístup pravosuđu, već su potrebni i visoko specijalizovani, razvijeni sudovi i dobro formulisana pravila po kojima postupaju prilikom odlučivanja o životnoj sredini, kao i oslobađanje od troškova vođenja postupka.

Obzirom da je upravno sudstvo nastalo u Francuskoj, da je francusko uređenje upravnog sudstva uticalo na uređenje u drugim zemljama i da je razvoj upravnog prava u Srbiji tekao uz jak uticaj francuske škole misli,¹²⁰⁰ važno je sagledati pitanje aktivne legitimacije i u okviru upravnog prava Francuske. Uobičajeno je da se *locus standi* pred francuskim upravnim sudstvom smatra povoljnim za podnosiocce tužbi, obzirom da je Francuska prihvatila pristup aktivnoj legitimaciji koji je zasnovan na postojanju interesa.¹²⁰¹ Ipak, uslovi za sudsku kontrolu odluka organa uprave u ekološkim stvarima mogu se u izvesnom smislu smatrati restriktivnim. Pojedinci mogu pokrenuti postupak pred upravnim sudom ukoliko tvrde da je postupak donošenja odluke u upravnom postupku bio nezakonit, postupak mogu pokrenuti i pojedinci koji nisu državljani Francuske, kao i udruženja građana. Francusko pravo ne poznaje koncept

¹¹⁹⁷ Darpo, J., 2015, p. 18.

¹¹⁹⁸ Lees, E., Adjudication Systems, in Lees, E., Viñuales J. (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, pp. 17-18.

¹¹⁹⁹ *Ibid.*

¹²⁰⁰ Lilić, S., 2014, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Osmo izdanje, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. str. 129.

¹²⁰¹ Chevalier, E., Eliantonio, M., 2017, Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights?, *Montesquieu Law Review*, Issue No.5, Universite de Bordeaux, p. 1.

zainteresovane javnosti, već upućuje na one koji imaju interes da pokrenu postupak, tako da "svako fizičko ili pravno lice koje ima interes može pokrenuti ili učestvovati u sudskom postupku".¹²⁰² Francusko pravo ne određuje ni jednu specifičnost u slučaju da pojedinac želi da pokrene upravnosudski postupak kako bi osporio odluku organa uprave u ekološkoj stvari. Važeća pravila, koja su nastala u sudskoj praksi, utvrđuju da tužilac mora pokazati da postoji lični materijalni ili moralni interes, kao i da taj interes mora biti direktan i specifičan, što upravni sudovi u Francuskoj tumače široko i smatraju da postoji *locus standi* čim se utvrdi veza između osporavanog akta i položaja tužioca.¹²⁰³ U slučaju da se sudski postupak ne pokreće zbog nezakonitog postupanja uprave u procesnom smislu, već ukoliko se traži od upravnog suda da odluči u meritumu, aktivnu legitimaciju ima samo ono lice koje tvrdi da su mu povređena subjektivna prava, pa je u ovom slučaju prihvaćen restriktivan model formulisanja aktivne legitimacije.¹²⁰⁴

Zanimljiv je postupak u kome je odlučivao Državni savet,¹²⁰⁵ a koji je pokrenuo pojedinac, profesor ekološkog prava i aktivista nekoliko udruženja građana. U ovom slučaju je osporavan upravni propis, tačnije odluka ministarstva nadležnog za životnu sredinu, usvojena 30. juna 2015. godine, koja utvrđuje listu, načine i vremenske periode ubijanja štetočina. Državni savet je odbacio da odlučuje u ovom postupku zbog nedostatka aktivne legitimacije, nakon čega se tužilac pozvao na član 7 Ustava Francuske, na zakon koji uređuje životnu sredinu i na član 9 Arhuske konvencije. Državni savet je ipak odlučio da ni jedna od navedenih odredbi ne garantuje pojedincima *locus standi*.¹²⁰⁶ Nakon toga, tužilac se obratio Komitetu za pitanja poštovanja Arhuske konvencije zbog toga što je francuski sud restriktivno tumačio aktivnu legitimaciju, a Komitet je u martu 2020. godine usvojio Nalaze i preporuke povodom ovog slučaja.¹²⁰⁷ Ipak, Komitet je utvrdio da Francuska nije postupila protivno članu 9(2) i (3) Arhuske konvencije, jer Konvencija ne ustanovljava pravo svakog pojedinca (*actio popularis*) da osporava odluku, akt ili propuštanje donošenja akta u ekološkim stvarima.¹²⁰⁸

¹²⁰² *Ibid*, p. 2.

¹²⁰³ *Ibid*.

¹²⁰⁴ Makowiak, J., *Study on factual aspects of access to justice in relation to EU environmental law - France*, Maître de conférences en droit Université de Limoges, Crideau, 2016, p. 10, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b9a2de6-02cc-11e6-b713-01aa75ed71a1> (20.05.2020)

¹²⁰⁵ Slučaj pred Državnim savetom *Req.* 392550, od 23.10.2015.

¹²⁰⁶ Chevalier, E., Eliantonio, M., 2017, p. 1.

¹²⁰⁷ Arhus Compliance Committee, Findings and recommendations with regard to communication CCC/C/2015/135 concerning compliance by France, dostupno na: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-135-France/Draft_findings/C135_France__findings_advance_unedited.pdf (18.06.2020).

¹²⁰⁸ *Ibid*, para 72.

U ekološkim stvarima, pojedinac u Francuskoj može imati pravo na pravnu zaštitu protiv propisa (opšteg akta) koji je donela uprava samo u slučaju kada je povređeno njegovo pojedinačno pravo ili interes, odnosno da je taj pojedinac objektivno ugrožen navedenim propisom. Ovakav pristup aktivnoj legitimaciji, gde ne postoje posebna pravila za preispitivanje ekoloških mera u slučaju kada prava ili interesi pojedinaca nisu direktno ugroženi, čini se dosta rigidan. Tako na primer, možemo zamisliti situaciju u kojoj dođe do povrede ekoloških normi u nenaseljenoj oblasti ili ukoliko budu donete mere organa uprave koje negativno utiču na biodiverzitet, kao u navedenom primeru, nećemo imati pojedinca koji može dokazati svoj lični interes.¹²⁰⁹

To što su mogućnosti pojedinaca za pristup pravosuđu ograničene, ne znači da je životna sredina ostala bez sudske zaštite u francuskom pravu. Uloga udruženja građana je ključna u pravnoj zaštiti životne sredine, budući da je pristup formulisanju aktivne legitimacije organizacija mnogo širi i da one ne moraju da imaju direktan interes da bi imale pravo da učestvuju u postupcima.¹²¹⁰ Potrebno je da je udruženje građana prepoznato i da je aktivno najmanje tri godine. Ovaj zahtev ograničava pristup pravosuđu novim organizacijama, koje su od skora počele da deluju, a uslov da organizacija mora biti prepoznata, nepovoljno utiče na legitimaciju malih lokalnih organizacija koje deluju isključivo u svom najbližem okruženju.¹²¹¹

Uopšteno govoreći francuski sudovi, imaju širok pristup prilikom priznavanja aktivne legitimacije udruženjima građana, a u sudskoj praksi postoje i slučajevi gde su strane organizacije imale pravo da pokrenu postupak. Na primer, organizacija iz Holandije i grad Amsterdam su pokrenuli postupak pred Upravnim sudom u Strazburu zbog akta kojim se dozvoljava da rudnik ispušta otpadne vode u Rajnu.¹²¹² U ovom postupku sud je stao na stanovište da međunarodno pravo, zakoni francuske, kao i načela francuskog prava ne ograničavaju pravo stranih javnih institucija da pokrenu postupak pred francuskim upravnim sudovima. Sud je naveo i da se holandske institucije, udruženja građana, kao i druga tela koja su pokrenula postupak, bave upravljanjem i distribucijom pijaće vode, na čiji kvalitet može uticati zagađenost Rajne, što za posledicu ima da navedeni subjekti imaju dovoljni interes da osporavaju navedeni akt.¹²¹³

¹²⁰⁹ Chevalier, E., Eliantonio, M., 2017, p. 2.

¹²¹⁰ *Ibid*, p. 4.

¹²¹¹ Milieu, 2019, p. 103.

¹²¹² Makowiak, J., 2016, p. 18.

¹²¹³ Palmer, A., Robb, C., 2014, *International Environmental Law in National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 212.

Troškovi postupka mogu biti još jedna od prepreka pristupu pravosuđu u pravu francuske, tako da ukoliko neko želi da pokrene postupak pred Državnim savetom, mora ga predstavljati posebni zastupnik koji ima prava da zastupa pred ovim telom. Usluge ovih zastupnika su veoma skupe, što može predstavljati prepreku za pristup sudu, iako postoji mehanizam pravne pomoći koji donekle može doprineti prevazilaženju ove prepreke.¹²¹⁴

Takođe, u Francuskoj je 2016. godine usvojen je zakon koji uređuje pitanja u vezi sa biodiverzitetom i prirodom,¹²¹⁵ koji je postao deo Francuskog građanskog zakonika i koji uspostavlja novi pravni režim za otklanjanje ekološke štete, različit od režima koji je uspostavljen Direktivom 2004/35/EC o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.¹²¹⁶ U bliskoj vezi sa pitanjem definisanja ekološke štete je pitanje aktivne legitimacije, budući da građanska odgovornost zahteva postojanje oštećenog, a da prirodi nije priznat pravni subjektivitet u francuskom pravu.¹²¹⁷ Zbog toga je bilo potrebno da se razvije mehanizam koji omogućava pokretanje postupka pred sudom. U skladu sa navedenim zakonskim rešenjem lica koja imaju aktivnu legitimaciju da pokrenu postupak zbog štete po životnu sredinu su organi javne uprave, udruženja čije je osnivanje odobrio nadležni organ uprave i udruženja koja su aktivna najmanje pet godina pre pokretanja postupka.¹²¹⁸ Prva presuda koja se odnosi na ekološku štetu i na pomenute pravne norme je presuda Upravnog suda Pariza iz februara 2021. godine.¹²¹⁹ U ovom slučaju su četiri udruženja građana pokrenula postupak pred ovim sudom protiv Vlade, budući da su u francuskom pravu upravni sudovi nadležni za štetu koju nanesu državni organi, zbog nepreduzivanja mera protiv klimatskih promena. Upravni sud je našao da postoji ekološka šteta u smislu odredaba zakona koji uređuje pitanja od značaja za biodiverzitet i prirodu i presudio da se tužiocima isplati po jedan evro simbolične naknade za ekološku štetu.¹²²⁰

¹²¹⁴ UNECE, 2014, Aarhus Convention Reporting Mechanism for France, dostupno na:

https://aarhusclearinghouse.unece.org/national-reports/reports?field_nr_report_language_aux_2_value=en&field_nr_report_language_aux_value=en&field_nr_party_target_id_verf%5B%5D=17478&combine= (20.05.2020)

¹²¹⁵ Law n. 2016-1087 of 8 August 2016 for the recovery of biodiversity, nature and landscapes, France.

¹²¹⁶ Foulon, J., 2019, Recent developments in French environmental law: Recognition and implementation of ecological damage in French tort law. *Environmental Law Review*, 21(4), pp. 309–317.

¹²¹⁷ *Ibid*, p. 313.

¹²¹⁸ Čl. 1247 Francuskog građanskog zakonika.

¹²¹⁹ Lavrysen, L., The French Climate Cases: Legal Basis and Broader Meaning, 11.02.2021. dostupno na: <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202102/french-climate-cases-legal-basis-and-broader-meaning> (5.8.2022.).

¹²²⁰ Tribunal Administratif de Paris no 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 dostupno na: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf> (5.8.2022.)

Razlike u načinu regulisanja aktivne legitimacije među zemljama su velike i zavise od mnogih faktora, pa je u tolikim varijetetima dosta komplikovano pronaći pravilnosti ili tendencije. U literaturi se navodi da bi se okvirno moglo tvrditi da što su šire mogućnosti za podnošenje tužbe, to su mogućnosti suda prilikom odlučivanja uže.¹²²¹ Znači da u sistemima gde je dozvoljen *actio popularis* u ekološkim stvarima, nadležnost suda je uglavnom ograničena samo na odlučivanje o zakonitosti upravnog akta, a u sistemima gde je nadležnost upravnog suda šira, postupke mogu pokrenuti samo oni koje predmetni akt lično ugrožava.¹²²²

3. PRISTUP PRAVOSUĐU U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

3.1 PRISTUP PRAVOSUĐU I UPRAVNI SPOR U SRBIJI

3.1.1 Pravni okvir koji uređuje pristup pravosuđu u upravnom sporu

Tužilac u upravnom sporu u Srbiji, može biti lice koje smatra da mu je upravnim ili drugim pojedinačnim aktom organa uprave povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes. To su najčešće fizička ili pravna lica, ali mogu biti i određeni kolektivi koji nemaju svojstvo pravnog lica.¹²²³ To su na primer državni organ, organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, deo nekog privrednog društva, naselje ili, pak samo grupa lica, pod uslovom da "mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku".¹²²⁴

Domaći procesni propisi i član 9(3) Arhuske konvencije razilaze se u pogledu određivanja pravnog interesa kao uslova dopuštenosti tužbi. Domaći procesni propisi, pravni interes definišu kao lični, individualni interes i da bi postojalo pravo na tužbu potrebno je pozivati se na to da sporni akt dira u pravo ili interes tužioca, dok Arhuska konvencija polazi od interesa sadašnjih i budućih generacija čovečanstva, i priznaje ličnu zainteresovanost pojedinca da učini nešto za taj opšti javni interes.¹²²⁵ Međutim, u literaturi se navodi da ekološke norme u Srbiji daju okvir u kome se ovo razilaženje može prevazići.¹²²⁶

¹²²¹ Darpo, J., 2009, Environmental justice through environmental courts? Lessons learned from the Swedish experience, in Ebbesson, J., Okowa, P. (Eds.), *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge University Press, p. 189.

¹²²² Ibid.

¹²²³ Lončar, Z., 2015, Zastupanje stranaka u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4, str. 1697.

¹²²⁴ Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009, čl. 11 st. 2. (u daljem tekstu: ZUS).

¹²²⁵ Etinski, R., 2013, str. 38

¹²²⁶ Ibid.

Prema Zakonu o upravnim sporovima¹²²⁷ (u daljem tekstu: ZUS) upravni spor se može pokrenuti protiv pojedinačnog upravnog akta koji je donet u drugom stepenu, protiv pojedinačnog upravnog akta donetog u prvom stepenu ukoliko protiv njega nije dozvoljena žalba u upravnom postupku i u slučaju ćutanja uprave (ćlan 14 i 15). Prema ZUS-u cilj upravnog spora je sudska kontrola zakonitosti svih upravnih akata, i to kako onih kojima je povređen zakon u smislu povrede subjektivnog prava ili pravnog interesa pojedinca ili pravnog lica, tako i onih kojima je povređena objektivna zakonitost, u smislu da je upravnim aktom povređen zakon u korist pojedinca ili pravnog lica, a na štetu opšteg interesa.¹²²⁸ ZUS obezbeđuje sudsku zaštitu pojedinačnih prava i pravnih interesa i zakonitost rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinaćnim stvarima.¹²²⁹ Upravni spor se prema ZUS-u može pokrenuti zbog nezakonitosti, ukoliko "u upravnom aktu nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt; ako je upravni akt doneo nenadležni organ; ako u postupku donošenja akta nije postupljeno po pravilima postupka; ako je ćinjenićno stanje nepotpuno ili netaćno utvrđeno ili ako je iz utvrđenih ćinjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu ćinjenićnog stanja; ako je u aktu koji je donet po slobodnoj oceni, organ prekoraćio granice zakonskog ovlašćenja ili ako takav akt nije donet u skladu sa ciljem u kojem je ovlašćenje dato".¹²³⁰

Upravnim sporom vrši se sudska kontrola rada organa uprave, odnosno upravni sud odlučuje o zakonitosti rada organa uprave. Kada govorimo o pokretanju upravnog spora sa ciljem zaštite životne sredine, odnosno zaštite šireg interesa javnosti, potrebno je pomenuti i podelu upravnih sporova na subjektivne i objektivne. Upravni spor u Srbiji može biti subjektivni upravni spor, ukoliko se radi o povredi subjektivnog prava ili interesa, a može biti i objektivni upravni spor, ukoliko je aktom uprave povređena opšta zakonitost, u smislu da je upravnim aktom povređen zakon u korist pojedinca ili pravnog lica, a na štetu opšteg interesa.¹²³¹

Kriterijum za ovu podelu je cilj zbog koga se spor vodi. U našem pravu subjektivan spor uvek pokreće pojedinac ili pravno lice kada smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko subjektivno pravo (npr. odbijanje zahteva za izdavanje građevinske dozvole), dok objektivni upravni spor postoji u slučaju kada ga pokreće nadležan državni organ, odnosno javni tužilac ili javno pravobranilaštvo, zbog povrede opšteg interesa ili imovinskih prava i interesa

¹²²⁷ Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.

¹²²⁸ Lilić, S., 2014, str. 576.

¹²²⁹ Ćl. 1. ZUS.

¹²³⁰ Ćl. 24. ZUS.

¹²³¹ Lilić, S., 2014, str. 576.

Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.¹²³² Subjektivni upravni spor dakle ima za cilj zaštitu subjektivnih prava pojedinaca, a objektivni spor ima za cilj zaštitu objektivne zakonitosti, pa time i šireg interesa. U teoriji, ne može se zamisliti čist subjektivni spor, jer svaka povreda subjektivnog prava istovremeno znači i povredu objektivnog prava.¹²³³ Pojam subjektivnog i objektivnog prava usko je povezan, često se radi samo o različitom posmatranju iste stvari.¹²³⁴ Povreda objektivnog prava je najčešće i povreda subjektivnog prava, a povreda subjektivnog je uvek i povreda objektivnog prava, pa bi se moglo reći da kada konkretan spor ima za primaran cilj zaštitu prava i interesa pojedinaca, radi se o subjektivnom sporu, a kada je primaran objektivni cilj, radi se o objektivnom sporu.¹²³⁵

Podela na objektivne i subjektivne upravne sporove, osim po kriterijumu koji se odnosi na cilj zbog koga se spor vodi, može biti i po kriterijumu koji se odnosi na vrstu akta protiv koga se spor pokreće. Tako, objektivni upravni spor je onaj koji se pokreće protiv opšteg pravnog akata (upravnog propisa), dok je subjektivni onaj koji se pokreće protiv pojedinačnog upravnog akta (upravnog akta).¹²³⁶ Ova podela ima značaja u nekim zemljama, kao što je Francuska, s obzirom na to da pojedinac može pokrenuti upravni spor protiv upravnog propisa.¹²³⁷ Domaće pravo poznaje samo subjektivan upravni spor u ovom smislu, jer se prema članu 3 ZUS-a upravni spor može voditi samo protiv pojedinačnih upravnih akata. Protiv opštih akata koje donosi uprava, odnosno upravnih propisa, kao što su podzakonski akti, pravilnici, naredbe ili uputstva, ne može se pokrenuti upravni spor, već neki drugi postupak, recimo postupak ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta pred Ustavnim sudom.

Lica koja neposredno učestvuju u upravnom sporu su stranke u upravnom sporu, a to su tužilac, tuženi i zainteresovano lice.¹²³⁸ Između stranaka postoji sporno pitanje povodom zakonitosti upravnog akta, gde jedna stranka tvrdi da upravni akt nije zakonit, a druga da on to jeste.¹²³⁹ S obzirom na to da upravni spor predstavlja oblik spoljne kontrole rada uprave i da se nadovezuje na unutrašnju kontrolu uprave, da bi se odredilo ko može biti aktivno legitimisan u upravnom sporu, važno je sagledati i ko može biti stranka u upravnom postupku, o čemu je bilo više reči u prethodnom poglavlju. Naime, ZUP utvrđuje da stranka u upravnom postupku može biti ono lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka i lice na čija prava, obaveze ili pravne

¹²³² Čl. 11, ZUS.

¹²³³ Krbeč, I., 1937, *Diskreciona ocena*, Zagreb, str. 123.

¹²³⁴ *Ibid.*

¹²³⁵ *Ibid.*

¹²³⁶ Lilić, S., 2014, str. 571.

¹²³⁷ *Exempli causa*, slučaj pred Državnim savetom Francuske, Req. 392550, 23.10.2015.

¹²³⁸ Čl. 10, ZUS.

¹²³⁹ Lilić, S., 2014, str. 581.

interese može da utiče ishod upravnog postupka, organ, organizacija, naselje, grupa lica i drugi koji nisu pravna lica, pod uslovima pod kojima fizičko ili pravno lice može da bude stranka, ili kad je to određeno zakonom i zastupnici "kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju".¹²⁴⁰ U upravnom postupku je dakle aktivna legitimacija zainteresovanoj javnosti nedvosmisleno određena. Svakako bi trebalo imati u vidu da je važeći ZUP donet nakon važećeg ZUS-a. Shodno tome, "zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti" nisu ZUS-om obuhvaćeni, pa se otvara pitanje njihove aktivne legitimacije u upravnom sporu i potrebe da budu prepoznati u odredbama ZUS-a.¹²⁴¹

Aktivnu legitimaciju u upravnom sporu u Srbiji, prema ZUS-u, može imati fizičko, pravno ili drugo lice, ako smatra da mu je pojedinačnim upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovani interes; tužilac takođe može biti i "državni organ, organ autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organizacija, deo privrednog društva sa ovlašćenjima u pravnom prometu, naselje, grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica, ako mogu da budu nosioci prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku".¹²⁴²

ZUS daje mogućnost da aktivnu legitimaciju ima neformalna grupa građana koja nema svojstvo pravnog lica (nije registrovana saglasno domaćim propisima), a čije članove povezuju zajedničke ideje ili interesi, kao što je na primer zaštita životne sredine, ali pod uslovom da ta grupa može biti nosilac prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku. To znači da se u upravnom sporu zadržava stranačka sposobnost koja je stečena u upravnom postupku.¹²⁴³ Ovde se javlja pitanje procesne prirode, koje se odnosi na to ko bi bio nadležan za zastupanje ove grupe. U skladu sa ZUP-om, tačnije odredbama koje se odnose na stranke, zastupanje i predstavljanje, sud bi tražio da mu neformalna grupa u određenom roku dostavi dokaz (odluku, zajedničko punomoćje i sl.) o tome da je lice koje je potpisano na tužbi ili koje je izdalo punomoćje za zastupanje zastupnik, tj. ovlašćeni predstavnik ove grupe.¹²⁴⁴

Tužilac u upravnom sporu mogu biti javni tužilac i javno pravobranilaštvo, iako nisu bili stranke u upravnom postupku. Ukoliko je "upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa,

¹²⁴⁰ Čl. 44, ZUP.

¹²⁴¹ Jerinić, J., 2020, str. 506.

¹²⁴² Čl. 11, ZUS.

¹²⁴³ Milkov, D., 2013, *Upravno pravo III: Kontrola uprave*, Novi Sad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, str. 81.

¹²⁴⁴ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, str. 125.

upravni spor može da pokrene nadležni javni tužilac", a ako su upravnim aktom povređena "imovinska prava i interesi Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, upravni spor može da pokrene nadležno javno pravobranilaštvo".¹²⁴⁵

Tuženi u upravnom sporu je organ čiji se upravni akt osporava, odnosno organ koji po zahtevu, odnosno po žalbi stranke nije doneo upravni akt,¹²⁴⁶ dok je zainteresovano lice ono lice kome bi poništaj osporenog upravnog akta neposredno bio na štetu.¹²⁴⁷ Zainteresovano lice u upravnom sporu ima status (položaj) stranke, što znači da zainteresovano lice iako nije ni tužilac, ni tuženi može u sporu učestvovati kao da je stranka, zainteresovano lice je zainteresovano da osporavani upravni akt ostane na snazi, dakle ono stoji na strani donosioca upravnog akta.¹²⁴⁸ Stoga sud je dužan da zainteresovanom licu dostavlja primerak tužbe, poziva na raspravu, dostavlja presudu ili rešenje, a ukoliko je postupak završen pravnosnažnom presudom ili rešenjem, po tužbi stranke može doći do ponavljanja postupka u slučaju da zainteresovanom licu nije omogućeno da učestvuje u upravnom sporu.¹²⁴⁹ Ukoliko zainteresovanoj javnosti nije priznato pravo na žalbu u upravnom postupku, nije moguće ni učešće u upravnom sporu, dakle, ograničenje prava na žalbu u upravnom postupku znači i ograničenje prava na pristup pravosuđu.¹²⁵⁰ Zato je važno sagledati i kako je regulisan položaj javnosti u ekološkim upravnim postupcima, odnosno u zakonima koji uređuju upravne postupke u kojima se donosi odluka o aktivnostima koje mogu imati uticaj na životnu sredinu. Kako bi odgovor na pitanje aktivne legitimacije u upravnom sporu u oblasti životne sredine bio celovit, potrebno je pogledati i kako je ovim zakonima regulisan položaj javnosti i zainteresovane javnosti.

Zakon o zaštiti životne sredine¹²⁵¹ kao jedno od načela zaštite životne sredine, utvrđuje načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu i definiše da "građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije, pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom".¹²⁵² Dodatno, ovim zakonom je garantovano pravo na pravnu zaštitu zainteresovanoj javnosti, tako što je utvrđeno da "zainteresovana javnost u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu

¹²⁴⁵ Čl. 11 st. 3, ZUS.

¹²⁴⁶ Čl. 12, ZUS.

¹²⁴⁷ Čl. 13, ZUS.

¹²⁴⁸ Lilić, S., 2014, str. 582.

¹²⁴⁹ Čl. 56, ZUS.

¹²⁵⁰ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 216.

¹²⁵¹ Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018 i 95/2018.

¹²⁵² Čl. 9 st. 1 tač. 11 Zakona.

sredinu kao stranka ima pravo da pokreće postupak preispitivanja odluke pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom".¹²⁵³ Međutim, ovaj stav nije dalje razvijen i konkretizovan u posebnim zakonima.¹²⁵⁴

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu¹²⁵⁵ utvrđuje da zainteresovana javnost ima pravo na "žalbu protiv odluke nadležnog organa o zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja",¹²⁵⁶ kao i "protiv odluke nadležnog organa o zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja".¹²⁵⁷ Međutim, kada nadležni organ donosi "odluku o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, ta odluka je konačna, protiv nje se ne može izjaviti žalba, ali protiv nje zainteresovana javnost može pokrenuti upravni spor".¹²⁵⁸ Dakle, ovaj zakon zainteresovanu javnost jasno legitimira za pokretanje upravnog spora.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine¹²⁵⁹ utvrđuje da "nadležni organ rešenjem odlučuje o izdavanju dozvole, odnosno o odbijanju zahteva za izdavanje dozvole", kao i da "protiv tog rešenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor".¹²⁶⁰ Činjenica da "rešenje o izdavanju dozvole, odnosno o odbijanju zahteva nadležni organ dostavlja operateru", a da druge organe, organizacije i javnost o tome samo obaveštava,¹²⁶¹ upućuje na zaključak da je pravo na pokretanje spora pred upravnim sudom garantovano jedino operateru, budući da se odluka samo njemu dostavlja.

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu¹²⁶² pravo zainteresovane javnosti da pokrene upravni spor nije garantovano, kao ni pravo na žalbu u upravnom postupku. Ovakvim rešenjem je donekle obesmišljeno učešće javnosti u postupku javnog uvida i rasprave, jer ne postoji mogućnost pravne zaštite i javnost se dalje pravnim sredstvima ne može zalagati za svoje mišljenje i interese. Od navedenih zakona koji uređuju upravne postupke koji mogu imati uticaj na životnu sredinu jedino Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, eksplicitno ovlašćuje zainteresovanu javnost da pokrene upravni spor protiv odluke o davanju ili odbijanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Ostali navedeni zakoni navode mogućnost vođenja

¹²⁵³ Čl. 81a Zakona.

¹²⁵⁴ Etinski, R., 2013, str. 40.

¹²⁵⁵ Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 36/2009.

¹²⁵⁶ Čl. 11 Zakona.

¹²⁵⁷ Čl. 15 Zakona.

¹²⁵⁸ Čl. 26 Zakona.

¹²⁵⁹ Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.

¹²⁶⁰ Čl. 15 st. 7 Zakona.

¹²⁶¹ Čl. 15 st. 6 Zakona.

¹²⁶² Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 88/2010.

upravnog spora, ali ne određuju eksplicitno ko ga može voditi, tako da bi u ovim slučajevima za određivanje aktivne legitimacije trebalo primeniti opšti propis, dakle član 11 ZUS-a..¹²⁶³

3.1.2 Analiza prakse Upravnog suda Srbije

Kada Upravni sud odlučuje u ekološkim upravnim stvarima, on uglavnom odlučuje o tome da li su odluke organa uprave kojima se dopušta određeno postupanje u budućnosti zakonite, na primer, ukoliko se podnese tužba zbog izdavanja dozvole o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, upravni spor prethodi realizaciji planirane delatnosti, pa Upravni sud tako može svojom odlukom sprečiti štetan uticaj po životnu sredinu.¹²⁶⁴ Kada je reč o praksi Upravnog suda, u literaturi se navodi da je ona u pogledu priznavanja aktivne legitimacije zainteresovanoj javnosti u upravnom sporu često restriktivna, naročito kada su u pitanju lica koja nisu u upravnom postupku koji je prethodio upravnom sporu učestvovala kao stranke.¹²⁶⁵

Za domaću sudsku praksu, značajan je slučaj pred Vrhovnim sudom Srbije u upravnoj stvari iz 2004. godine. Naime, radi se o pravu neformalne grupe građana na pristup pravosuđu, koji su podneli tužbu protiv rešenja Ministarstva urbanizma i građevinarstva Republike Srbije koje je izdalo odobrenje za izgradnju benzinske pumpe koje nije bilo u skladu sa Generalnim urbanističkim planom.¹²⁶⁶ U obrazloženju presude, povodom pitanja da li grupa građana ima pravo na pristup sudu povodom odluke u ekološkoj upravnoj stvari, zauzet je stav da sud nalazi da je drugostepeni organ postupio pravilno kada je doneo odluku o pravu grupe građana da u upravnom postupku učestvuje kao zainteresovano lice.¹²⁶⁷ Prvostepeni organ je našao da grupa građana nije mogla biti stranka u postupku, jer nije nosilac prava i obaveza i pravnih interesa jer se građevinska parcela na kojoj je dozvoljena izgradnja benzinske pumpe ne graniči sa parcelama, niti sa objektima zainteresovanih lica.¹²⁶⁸ Prvostepeni organ je dakle pravo na učešće u postupku i pravo na pravnu zaštitu neformalnoj grupi tumačio na rigidan način i zauzeo stanovište da je za postojanje ovog prava potrebno da se očigledno dira u subjektivno pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovan interes. Ministarstvo za kapitalne investicije nije prihvatilo navedeni stav nalazeći da u skladu sa tada važećim Zakonom o opštem upravnom

¹²⁶³ Etinski, R., 2013, str 41.

¹²⁶⁴ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 252.

¹²⁶⁵ Jerinić, J., 2020, str. 526.

¹²⁶⁶ Presuda Vrhovnog suda Srbije, U 918/04, od 09.12.2004, dostupno na: https://www.vk.sud.rs/sr-lat/solr-search-page/results?redirected=256&court_type=vs&matter=9®istrant=79&subject_number=918%2F04&date_from%5Bdate%5D=&date_to%5Bdate%5D=&keywords=&phrase=&sorting=by_date_down&results=10&level=1 (17.06.2020)

¹²⁶⁷ *Ibid.*

¹²⁶⁸ *Ibid.*

postupku¹²⁶⁹ grupa građana ima pravo da učestvuje u postupku kao zainteresovano lice, radi zaštite svojih prava i pravnih interesa. U ovom slučaju, Vrhovni sud je potvrdio da grupa građana, kao zainteresovano lice, ima pravo na pristup pravnoj zaštiti u upravnom sporu.¹²⁷⁰

Noviji slučaj pred Upravnim sudom koji je od značaja za domaću praksu pokrenulo je udruženje građana radi poništaja rešenja Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.¹²⁷¹ Oспоравanim rešenjem se dozvoljava investitoru izvođenje pripremi radova za izgradnju stanice gondole "Kalemegdan". Tužilac, predstavnik zainteresovane javnosti, je podneo tužbu preko punomoćnika, kojom pobija zakonitost osporenog rešenja zbog nepotpuno i netačno utvrđenog činjeničnog stanja, nepravilnog zaključka u pogledu činjeničnog stanja izvedenog iz utvrđenih činjenica, pogrešne primene materijalnog prava, kao i što "u postupku donošenja akta nije postupljeno po pravilima postupka".¹²⁷² Upravni sud je u ovom slučaju rešavajući po zahtevu tužioca za odlaganje izvršenja rešenja, doneo rešenje kojim usvaja zahtev tužioca i odlaže izvršenje rešenja Ministarstva do donošenja odluke suda.¹²⁷³ Upravni sud je uvažio aktivnu legitimaciju predstavnika zainteresovane javnosti, jer je udruženje osnovano radi zastupanja "kolektivnih interesa i širih interesa javnosti" u oblasti promocije i unapređenja prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu, koje je organizovano saglasno propisima, što ga čini legitimisanim u skladu sa stavom 3 člana 44 ZUP-a.¹²⁷⁴ Zahtev tužioca za odlaganjem rešenja Ministarstva je takođe usvojen, imajući u vidu da predmetni pripremni radovi treba da se obave na nepokretnom kulturnom dobru od izuzetnog značaja, po ocenu suda izvršenjem rešenja bi se nanela šteta širim interesima javnosti, radi čije je zaštite tužilac organizovan saglasno propisima, koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela nenadoknadviva šteta protivnoj strani, te da su ispunjeni svi kumulativni uslovi propisani stavom 2 člana 23 ZUS- za odlaganje izvršenja rešenja.¹²⁷⁵

Učešće zainteresovane javnosti u ovom slučaju omogućilo je kontrolu zakonitosti rada organa uprave, a ovakvo rešenje Upravnog suda je doprinelo otklanjanju rizika od ugrožavanja životne sredine i zaštiti ekoloških vrednosti koje su u javnom interesu, a udruženje građana je prepoznato kao stranka u upravnom sporu.

¹²⁶⁹ Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/1997, 31/2001 i *Sl. glasnik RS*, 30/2010.

¹²⁷⁰ Drenovak-Ivanović, M., 2014, str. 250.

¹²⁷¹ Rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije broj 351-02-00063/2019-07, ROP-MSGI-1317-CPI-2/2019 od 01.04.2019.

¹²⁷² Rešenje Upravnog suda od 19.04.2020. dostupno je na: https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2019/04/RERI_Re%C5%A1enje-Upravnog-Suda_19.04.2019..pdf (12.11.2020).

¹²⁷³ *Ibid.*

¹²⁷⁴ *Ibid.*

¹²⁷⁵ *Ibid.*

3.2 PRISTUP PRAVOSUĐU U PARNIČNIM POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U SRBIJI

Kao što je u prethodnim odeljcima pojašnjeno, postoji dosta razloga zbog kojih su instrumenti upravnopravne zaštite najpogodniji kada je u pitanju zaštita ekoloških vrednosti u slučaju povrede ekoloških pravnih normi. Parnične postupke za zaštitu životne sredine predstavnici javnosti i zainteresovane javnosti ne koriste često. Pre svega zbog toga što je uslov za pokretanje građanskog postupka potrebno da postoji šteta, pa se postavlja pitanje da li ovi postupci uopšte mogu biti efikasni u kontekstu člana 9(3) i (4) Arhuske konvencije.¹²⁷⁶ Takođe, ukoliko bi predstavnici javnosti ili zainteresovane javnosti izgubili spor, pretili bi im visoki troškovi.

Međutim, u uporednom i u domaćem pravu postoje tužbe koje omogućavaju predstavnicima javnosti da pokrenu građanski postupak radi zaštite životne sredine. U različitim zemljama ove tužbe su uređene na drugačiji način, ali okvirno možemo razlikovati tri modela. Prvi model predstavlja organizaciona tužba, koju karakteriše to da je podnosi udruženje radi zaštite kolektivnih prava i interesa ili pojedinac koga podržava ili ovlašćuje udruženje, ovaj model je prisutan u Francuskoj i u ovom slučaju *ad hoc* grupama nije omogućeno podizanje tužbe, kao ni mogućnost naknade štete.¹²⁷⁷ Drugi model je *class action* i odnosi se na tužbu koju mogu podneti jedan ili više predstavnika ugrožene grupe koji u ime ostalih vode postupak. Naime, jedan član grupe može tužiti u ime svih članova te grupe, bez njihove prethodne saglasnosti i u ovom slučaju je moguća naknada štete.¹²⁷⁸ *Class action* je prisutan na primer u Engleskoj, Finskoj i Švedskoj. Najzad, treći model predstavlja *actio popularis*, što znači da, u okviru pravnih sistema koji je predviđaju, tužbu može podneti svaki građanin, a ovaj model je prisutan na primer u Srbiji, Hrvatskoj, Holandiji i Portugalu.

Od 2016. godine francuski zakon koji uređuje životnu sredinu predviđa kolektivnu tužbu koju mogu pokrenuti prepoznata udruženja građana.¹²⁷⁹ Dakle, ovaj zakon predviđa poseban instrument, koji utvrđuje da samo prepoznate organizacije mogu pokrenuti postupak zbog štete po životnu sredinu pred sudom, u slučaju da se više od jedne osobe nalazi u sličnoj situaciji, odnosno ukoliko su pretrpeli štetu od iste osobe ili od istog izvora. U praksi, ova procedura nije korišćena i ovaj institut nije zaživeo, bez obzira na prednosti koje ima, naročito u smislu umanjenih troškova postupka za pojedince.¹²⁸⁰ Navedeno se objašnjava činjenicom da većina

¹²⁷⁶ Darpö, J., 2013, pp. 29-30.

¹²⁷⁷ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 132.

¹²⁷⁸ *Ibid.*

¹²⁷⁹ Code de l'environnement, LOI no 2016-1547, Article L142-3-1 du 18 novembre 2016.

¹²⁸⁰ Makowiak, J., 2016, p. 10.

udruženja građana u francuskoj ima ograničena tehnička i finansijska sredstva.¹²⁸¹ Udruženja koja se u Francuskoj bave pravima potrošača imaju pravo na podnošenje tužbe za naknadu štete za povredu kolektivnog interesa, dakle zbog štete koju je pretrpeo kolektivni interes koji to udruženje zastupa, u praksi je često dosuđivana simbolična naknada štete, koja je više služila kao odavanje priznanja organizaciji i za naknadu njegovih troškova, ipak primećena je tendencija da se iznos naknade štete povećava.¹²⁸²

Najšire pravo javnosti da u građanskopravnom postupku štiti životnu sredinu dala bi *actio popularis*, ipak prisutne su i kritike i sumnje u efikasnost ovakve tužbe. Pre svega zbog moguće zloupotrebe kolektivnih interesa i prekomerno korišćenja popularne tužbe koje bi moglo da pretrpa sudove i tako negativno utiče na neka druga prava, na primer na pravo na suđenje u razumnom roku. Kako bi se sprečile zloupotrebe razmišljanja su uglavnom u smeru da se *locus standi* da samo određenim udruženjima građana, koja su prepoznate da deluju kao zaštitnici kolektivnih i širih interesa. Ipak, ograničavanje restriktivno ograničavanje ovog prava dovelo bi do toga da ovaj instrument zaštite koji je u rukama javnosti bude neefikasan.¹²⁸³ Udruženja koja se bave zaštitom životne sredine nisu u dovoljnoj meri koristila instrumente građanskog prava radi dostizanja ekološke pravde, ali razlog što građanskopravna zaštita nije redovno korišćena svakako nije krivica organizacija.¹²⁸⁴ Prepreke sa kojima se suočavaju udruženja građana nalaze se već na samom početku postupka, odnosno na pitanju aktivne legitimacije, troškova vođenja postupka i nedostatka sudske prakse. Tradicionalne građanskopravne tužbe nisu u stanju da pruže adekvatnu zaštitu životnoj sredini.¹²⁸⁵ Međutim, ukoliko građanskopravna zaštita nastavi da se razvija u skladu sa idejama kolektivne pravne zaštite ili zaštite kolektivnih interesa u oblasti životne sredine, postoji mogućnost da se ovi nedostaci građanskopravne zaštite prevaziđu.¹²⁸⁶

¹²⁸¹ Neyret, L., Study on France, Lees, E., Viñuales, J. (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, p. 341.

¹²⁸² Babović, B., 2014, Zaštita kolektivnih interesa potrošača, *Anali Pravnog fakulteta*, Vol. 62, Br. 2, Beograd.

¹²⁸³ Eliantonio, M. et al. 2012, *Standing up for your right(s) in Europe, A Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts European Parliament*, European Parliament's Committee on Legal Affairs, p. 117 dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462478/IPOL-JURI_ET\(2012\)462478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462478/IPOL-JURI_ET(2012)462478_EN.pdf) (02.06.2020).

¹²⁸⁴ Sassman, W., 2015, Environmental justice as civil rights, *Richmond Journal of Law and the Public Interest*, Vol. XVIII, p. 442.

¹²⁸⁵ Ninković, M., 2004, *Zaštita životne sredine i ekološke parnice u SAD*, Beograd, Dosije, str. 76.

¹²⁸⁶ Darpö, J., 2013, pp. 29-30.

3.2.1 *Actio popularis* u parničnom postupku

U Srbiji nije uobičajeno da javnost koristi građanskopravne instrumente zaštite životne sredine, iako tu mogućnost ima još od 1978. godine od donošenja Zakona o obligacionim odnosima¹²⁸⁷ (u daljem tekstu: ZOO). Za postojanje aktivne legitimacije u parničnom postupku potrebno je da postoji pretrpljena šteta, a jedini izuzetak odnosi se upravo na sticanje svojstva tužioca u postupku na osnovu primene člana 156 ZOO.¹²⁸⁸ Dakle, "popularna tužba" je ustanovljena članom 156, čija prva dva stava glase:

"Svako može zahtevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga preči znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama.

Sud će na zahtev zainteresovanog lica narediti da se preduzmu odgovarajuće mere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili da se ukloni izvor opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini."

Ova tužba se u literaturi naziva "ekološka tužba" i među autorima postoji saglasnost da je njen cilj da spreči nastanak štete po životnu sredinu.¹²⁸⁹ Kada je donet ZOO, "pravila iz člana 156. smatrana su modernim i korisnim zakonodavnim rešenjima jer omogućavaju javnosti da štiti javni interes i jer predstavljaju raskid sa tradicionalnom imisionom teorijom koja zaštitu sredine svodi na susedske odnose".¹²⁹⁰ Korišćenje termina "ekološka tužba" se ustalio u literaturi, iako je taj termin teorijski sporan i nije u potpunosti precizan i tačan. Ipak, termin je u upotrebi radi terminološkog pojednostavljivanja i radi približavanja ovog mehanizma čitaocu.¹²⁹¹ Ispravan i precizniji termin bi bio "tužba za zaštitu životne sredine", ali je ipak prevladalo termin "ekološka tužba" jer je kraći, jednostavniji, omogućava pridevsku upotrebu, jer se termin ekologija često koristi u medijima i najzad jer je manje važno koji se termin koristi, a važnije je odrediti njegovo značenje.¹²⁹²

¹²⁸⁷ Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 57/89, *Sl. list SRJ* 31/93, *Sl. list SCG* 1/03, čl. 156. (u daljem tekstu: ZOO)

¹²⁸⁸ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2015, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, Beograd, OEBS, str. 72-73.

¹²⁸⁹ Videti: Rakić-Vodinić, V., 1989, str. 872; Salma, M., 2014, Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2014, str. 131-145; Salma, J., 2009, Obligacionopravna zaštita životne sredine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2009, str. 33-53; Šago, D., 2013, Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/201, str. 895-915.

¹²⁹⁰ Lilić, S., Drenovak, M., 2014, str. 69.

¹²⁹¹ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2015, str. 68.

¹²⁹² Rakić-Vodinić, V., 1989, str. 129. fusnota 1.

Preduslov za primenu ekološke tužbe je postojanje javnosti i udruženja koja imaju razvijene kapacitete za razumevanje pitanja koja se odnose i na životnu sredinu i pravnu zaštitu. Da bi predstavnici javnosti mogli da učestvuju u pravnim postupcima, potrebno je da budu upoznati sa pravnim sredstvima koja im stoje na raspolaganju, da imaju adekvatna znanja iz oblasti životne sredine i da raspolažu finansijskim sredstvima potrebnim za vođenje parnice, troškove postupka, veštačenja itd.¹²⁹³ Iz tih razloga, podnošenje ekološke tužbe bi se u Srbiji pre moglo očekivati od udruženja nego od građana. Udruženja koja se bave zaštitom životne sredine u Srbiji suočavaju se manjkom izvora finansiranja, organizacionih kapaciteta i ljudskih resursa. Finansijska održivost organizacija ključna je za razvoj sektora civilnog društva i za aktivno učešće u donošenju odluka, pa i za pokretanje pravnih postupaka radi zaštite prava i javnog interesa. S obzirom na mali broj pravnikâ zaposlenih u udruženjima koja se bave zaštitom životne sredine i na programsku neopredeljenost ovih udruženja da se bave pravnom zaštitom postavlja se pitanje koliko zaista postoji udruženja koja bi mogla da ovaj instrument efikasno koriste.¹²⁹⁴

S obzirom na to da *actio popularis* iz ZOO pred sudovima u Srbiji nije našao širu primenu, neki autori kritikuju popularnu tužbu i predlažu njeno uklanjanje iz građanskopravnog sistema Srbije.¹²⁹⁵ Argumenti se odnose na to da je ova tužba prevaziđena, nedovoljno razvijena, neuklopljena u važeće materijalno i procesno pravo, da građani nemaju razvijenu svest o potrebi da se zaštiti javni interes, da nisu zainteresovani da štite javni interes podnošenjem tužbe, kao i da postoji "mogućnost ostvarivanja cilja ovog instituta u upravnom postupku".¹²⁹⁶ Sa druge strane, postoje autori koji na *actio popularis* gledaju kao na značajan mehanizam za zaštitu difuznih interesa u savremenom i egalitarnom pravnom poretku i smatraju da pravni sistem mora omogućiti zaštitu javnog interesa. Smatraju i da se tako prevazilazi individualistička paradigma sudskih postupaka i da se ona zamenjuje sa socijalnim modelom zasnovanim na konceptu difuznih interesa, kao i da je *actio popularis* blisko povezana sa načelom participativnosti i potrebom društva za novim oblicima demokratije.¹²⁹⁷

Jedan od važnijih argumenata za uklanjanje ekološke tužbe iz našeg pravnog sistema je da se cilj ekološke tužbe može ostvariti u okviru upravnopravne zaštite. Ipak, prilično je upitno da li

¹²⁹³ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, *Ekološka tužba – priručnik za stručnu javnost*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 12.

¹²⁹⁴ *Ibid.*

¹²⁹⁵ *Ibid.*, str. 9.

¹²⁹⁶ Babović, B., 2014, str. 154-167.

¹²⁹⁷ Carvalho, A., 2017, Taking access to justice seriously: diffuse interests and *actio popularis*. Why not?, *Elni Review* 2/17, Environmental Law Network International, p. 48.

upravnopravna zaštita može obezbediti uklanjanje "izvora opasnosti od koga preti znatnija šteta neodređenom broju lica", kao i uzdržavanje od "delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete". Postojanje više pravnih instrumenata za zaštitu životne sredine koji su na raspolaganju javnosti i zainteresovanoj javnosti u svakom slučaju doprinosi pristupu pravnoj zaštiti i ostvarivanju ekološke pravde. Imajući u vidu da u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akata, a ne o celishodnosti, kao i da u Srbiji gotovo ne postoji praksa upravnog suda da odlučuje u sporu pune jurisdikcije, parnični postupak bi mogao biti vrlo koristan i doprineti celovitosti zaštite životne sredine.¹²⁹⁸

Činjenica je da građani nemaju razvijenu svest o potrebi da se zaštiti javni interes i da često nisu zainteresovani da štite javni interes podnošenjem tužbe, ali i da su im za podnošenje tužbe potrebna znanja iz oblasti procesnog i materijalnog prava, znanja iz oblasti zaštite životne sredine, kao i značajni finansijski resursi.¹²⁹⁹ Zbog svega navedenog ipak bi se pre moglo očekivati da ekološku tužbu pokrenu udruženja koja se bave životnom sredinom, nego građani. Međutim, sasvim je opravdano davanje mogućnosti širem krugu lica da budu aktivno legitimisani, što predstavlja rešenje koje doprinosi većem stepenu zaštite životne sredine i ostvarenju načela participativnosti i pristupa pravnoj zaštiti. Stoga, ne mora se odustati od *actio popularis*, niti ima potrebe da ovakvo rešenje bude zamenjeno organizacionom tužbom, iako je izvesnije da bi u praksi ovakav postupak pokrenula udruženja koja se bave životnom sredinom, pre nego pojedinci.¹³⁰⁰

(i) Primena člana 156. Zakona o obligacionim odnosima u praksi domaćih sudova

U literaturi se mogu pronaći podaci da nije bilo slučajeva u sudskoj praksi kada je tužba za otklanjanje opasnosti od štete podnošena kao popularna tužba, već je uvek korišćena za zaštitu ličnog interesa tužioca.¹³⁰¹ Rezultati do sada sprovedenih istraživanja takođe govore da je mala verovatnoća da je ovakvih postupaka bilo u značajnijem broju.¹³⁰²

¹²⁹⁸ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 10.

¹²⁹⁹ *Ibid.*, str. 11.

¹³⁰⁰ *Ibid.*

¹³⁰¹ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 869; Ivanović, I., 2014, Zahtev da se ukloni opasnost od štete. čl. 156. Zakona o obligacionim odnosima, *Bilten Višeg suda u Beogradu*, 84/2014, str. 138; Salma, M., 2014, str. 144.

¹³⁰² Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 13: "Svim višim i osnovnim sudovima u Republici Srbiji poslat je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja sa pitanjem da li je, pred sudom kojem se obraćamo, u proteklih deset godina bilo pokrenutih postupaka na osnovu čl. a 156. Zakona o obligacionim odnosima gde je tužilac tražio da se otkloni opasnost od štete koja preti neodređenom broju lica (st. 1. čl. a 156. ZOO)? Odgovorilo 84% viših sudova i 92,4% osnovnih sudova. Sudovi su pretežno odgovorili da pred njima u proteklih deset godina nije podneta nijedna tužba na osnovu čl. a 156. Stava 1. ZOO. Međutim, u izvesnom

Međutim jedan noviji slučaj iz sudske prakse ukazuje na postojanje mogućnosti da ovaj član bude primenjivan u praksi. Naime, početkom 2021. godine udruženje građana Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu iz Beograda je Višem sudu u Beogradu podnelo ekološku tužbu protiv Javnog preduzeća Elektroprivreda Srbije "zbog ugrožavanja zdravlja građana usled višestrukog prekoračenja dozvoljenih emisija sumpor dioksida iz termoelektrana Nikola Tesla i Kostolac."¹³⁰³ Prvostepena presuda, kojom je tužbeni zahtev usvojen, doneta je krajem 2022. godine, a u presudi je, između ostalog, navedeno da "Sud usvajanjem tužbenog zahteva nije obavezao tuženog da se u potpunosti uzdrži od obavljanja svoje delatnosti, već je u obavezi da obavljanje delatnosti uskladi sa normativnim okvirom i da delatnost obavlja na način da ne ugrožava život i zdravlje ljudi".¹³⁰⁴ U narednom periodu predstoji odluka apelacionog suda u ovom predmetu.

U literaturi je, takođe, opisan slučaj iz sudske prakse koji sadrži jedno upitno tumačenje člana 156, u vezi sa odnosom upravnopravne i građanskopravne zaštite, a od koga zavisi da li će tužba biti preuranjena. Tužba je dozvoljena samo ukoliko se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti drugim "odgovarajućim merama". Zakon od budućeg tužioca zahteva da pre podnošenja tužbe preduzme "odgovarajuće mere" kojima bi pre pokretanja parničnog postupka pokušao da spreči nastanak uznemiravanja ili štete. Zakon ne konkretizuje o kojim merama je reč, ali u skladu sa procesnim pravom ovu odredbu bi trebalo tumačiti tako da se odnosi na faktičke (npr. kao postavljanje filtera), a ne na pravne mere.¹³⁰⁵ U jednom slučaju, koji je vođen pred sudom u Beogradu, sud je ovu odredbu protumačio kao da se radi o potrebnim pravnim radnjama pred organima uprave, što bi mogle biti inspekcija, policija ili neki drugi upravni postupak ili bi moglo da se radi o dozvoljenoj samopomoći.¹³⁰⁶ Ovakvo tumačenje nije pravilno, a moguće da je i zlonamerno, jer smisao ove odredbe nije da postavi procesnu pretpostavku za podnošenje ekološke tužbe, već da se ograničavanje aktivnosti od koje preti opasnost svede na dovoljnu meru.¹³⁰⁷ To znači da će se za uklanjanjem izvora opasnosti i zabranom obavljanja neke delatnosti posegnuti tek kada neka blaža mera nije dovoljna da se

broju odgovora objašnjeno je da informacioni sistem koji sudovi koriste ne omogućava pretragu po čl. u zakona već po osnovu koji može biti na primer naknada štete ili činidba."

¹³⁰³ Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2021, *RERI tužio EPS zbog ugrožavanja zdravlja građana!* dostupno na: <https://www.reri.org.rs/teri-tuzio-eps-zbog-ugrozavanja-zdravlja-gradana/> (25.09.2022).

¹³⁰⁴ Ekološka tužba koju je podelo udruženje građana Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) protiv JP Elektroprivreda Srbije i prvostepena presuda predstavljene su na onlajn seminaru "Životna sredina, klimatske promene i ljudska prava: Priče iz regiona", koji je organizovao RERI, 23. decembra 2022. godine.

¹³⁰⁵ Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2015, str. 107.

¹³⁰⁶ *Ibid.*

¹³⁰⁷ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 10.

opasnost od štete ukloni, što je i više nego očigledno kada se pogleda drugi stav člana 156. ZOO.¹³⁰⁸

U uporednom pravu, mogućnosti udruženja da podnesu ekološke tužbe su relativno ograničene, pa i kada postoji mogućnost da udruženje bude procesno legitimisano broj građanskih predmeta nije visok, što je delom zbog toga što ovi postupci nose rizik visokih troškova.¹³⁰⁹ Međutim, kada su takvi parnični postupci pokrenuti, oni imaju veoma visoku stopu uspeha.¹³¹⁰ Neupitno je da ekološka tužba kao *actio popularis* u praksi u Srbiji nije našla svoju primenu, ali i da postoje aspekti materijalnog i procesnog prava koje je moguće unaprediti, da bi do njene primene došlo. U narednom odeljku biće ukazano na navedene nedostatke i dati predlozi mera koje je potrebno preduzeti radi povećanja delotvornosti ekološke tužbe.

(ii) Predlozi za unapređenje delotvornosti *actio popularis*

Ekološka tužba je preventivni instrument, zbog čega i jeste koncipirana kao popularna tužba i zato se i koristi formulacija da šteta prei neodređenom broju lica.¹³¹¹ Sa obzirom na to da primena ovog člana nije zaživela, mogući razlozi za to su da predstavnici javnosti nisu informisani o njenom postojanju, da nemaju ljudske i materijalne resurse za upuštanje u ovaj vid pravne zaštite, ali i da procesno i materijalno domaće pravo nije prilagođeno tako da bi se omogućila efikasna upotreba ove tužbe kao popularne.¹³¹²

Mogućnosti za unapređenje u okviru materijalnog prava uočeni su već u samoj formulaciji člana 156. stav 1. ZOO, kao i u tumačenju određenih termina. U literaturi se navodi da sudovi zahtevaju da postoji konkretna opasnost, kao i da sudovi na različit način konkretnu opasnost shvataju. U jednom slučaju tužba je podneta zbog otvaranja mesarske radnje ispod stana tužioca, a u trenutku podnošenja tužbe radnja još nije počela da radi. Sud je utvrdio da otpočinjanje obavljanja mesarske delatnosti predstavlja opasnost od štete zbog buke koju obavljanje te delatnosti prati.¹³¹³ Isti sud je u drugom slučaju smatrao da otpočinjanje izgradnje septičke jame u blizini bunara tužioca ne predstavlja opasnost od štete jer je izgradnja septičke jame odobrena i da će opasnost nastupiti tek nakon što septička jama bude izgrađena i to ukoliko dođe do odstupanja od projekta.¹³¹⁴ Drugo stanovište suda o konkretnoj opasnosti je u literaturi

¹³⁰⁸ *Ibid.*, str. 11.

¹³⁰⁹ Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M., 2002.

¹³¹⁰ *Ibid.*

¹³¹¹ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 15.

¹³¹² *Ibid.*

¹³¹³ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 875.

¹³¹⁴ *Ibid.*

kritikivano, jer u slučaju da je izvesno da neke aktivnosti stvaraju izvor opasnosti, onda ne bi trebalo dozvoliti da izvor i nastane.¹³¹⁵ Dakle, ispravno bi bilo smatrati da je opasnost konkretna ukoliko se prema uobičajenom toku stvari ne može isključiti nastupanje štete, a imajući u vidu karakter izvora opasnosti i karakter ugroženog dobra.¹³¹⁶ Ova nedoumica bi mogla biti rešena ili izmenom zakonskog teksta kojim bi se konkretna opasnost definisala ili edukacijom sudija za vođenje ekoloških parnica.¹³¹⁷ Drugo rešenje bi bilo optimalnije budući da konkretna opasnost nije zakonski termin, kao i jer bi se tako izbeglo preopterećivanje zakonskog teksta.¹³¹⁸

Sa druge strane, pojam znatnija šteta jeste zakonski pojam, a tužilac mora dokazati da preči nastajanje znatnije štete, što je navedeno u članu 156 stav 1.¹³¹⁹ Sudovima je prepušteno da ocenjuju od slučaja do slučaja šta se podrazumeva pod znatnijom štetom. Ipak, budući da svaka šteta u životnoj sredini potencijalno vodi nesagledivim posledicama koje često nije moguće sanirati, bilo bi dobro da se ustanovi pretpostavka da svaka šteta koja preči životnoj sredini jeste znatnija šteta.¹³²⁰ Ovo je važno pošto ZOO definiše štetu kao umanjene nečije imovine i sprečavanje njenog uvećanja,¹³²¹ pa ako bi tuženi dokazao da njegove aktivnosti neće dovesti do umanjena bilo čije imovine ili da neće sprečiti njeno uvećanje, moglo bi da dođe do toga da opasnost koja preči životnoj sredini ne bude uklonjena.¹³²² Uspostavljanje navedene pretpostavke bi bilo značajno sa obzirom na to svaka šteta koja se nanosi životnoj sredini potencijalno ugrožava imovinu i zdravlje ljudi, kao i da se posledice te štete često ne mogu odmah predvideti, što bi bilo u skladu sa načelom prevencije i predostrožnosti iz Zakona o zaštiti životne sredine.¹³²³

Član 156. ZOO nalazi se u okviru opštih načela odeljka koji reguliše prouzrokovanje štete (Odeljak 2), što dovodi do dileme da li je osnov odgovornosti tuženog objektivna ili subjektivna odgovornost.¹³²⁴ Budući da je postojanje objektivne odgovornosti predviđeno istim članom, ali stavom 3, koji utvrđuje da postoji odgovornost za štetu koja je posledica delatnosti za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, logično bi bilo da je isti osnov odgovornosti i za opasnost

¹³¹⁵ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 17.

¹³¹⁶ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 876.

¹³¹⁷ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 17.

¹³¹⁸ *Ibid.*

¹³¹⁹ *Ibid.*

¹³²⁰ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 876.

¹³²¹ Čl. 155 ZOO.

¹³²² Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 18.

¹³²³ Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016, čl. 9. st. 1. tač. 3.

¹³²⁴ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 878.

od štete.¹³²⁵ Takođe, budući da je cilj člana 156 zaštita životne sredine, ostvarenju ovog cilja više bi doprinela objektivna odgovornost kao osnov odgovornosti za opasnost od nastupanja štete, od krivice kao osnova. Ukoliko bi se zahtevalo postojanje krivice znatno bi se suzio broj situacija u kojima bi se moglo tražiti uklanjanje izvora opasnosti od štete.¹³²⁶ Ova dilema bi se mogla razjasniti ukoliko bi došlo do izmeštanja ove odredbe u Odsek 6 ZOO koji reguliše posebne slučajeve odgovornosti za štetu ili u Odsek 5 ZOO kojim se uređuju slučajevi objektivne odgovornosti. Dakle, član 156. ZOO kako bi ispunio svoj cilj potrebno je tumačiti tako da je osnov odgovornosti za opasnost od štete objektivna odgovornost.¹³²⁷

Radi unapređenja uslova za delotvornost *actio popularis* u domaćem pravu potrebno bi bilo intervenisati i u okviru procesnog prava. Na primer, budući da presuda po pravilu deluje samo među strankama u postupku, otvaraju se brojna pitanja u slučaju kada jedno lice tuži štiteći interes neodređenog broja lica.¹³²⁸

Ukoliko bi tužbeni zahtev bio usvojen i sud naredio da se ukloni izvor opasnosti postavlja se pitanje ko bi sve mogao da traži izvršenje presude, samo konkretan tužilac ili svi koji spadaju u neodređeni krug lica.¹³²⁹ Prema našem zakonodavstvu presuda obavezuje samo stranke u postupku, dakle izvršni poverilac može biti samo tužilac, što nije u skladu sa koncepcijom *actio popularis*. Pošto je ideja da ovu tužbu može podneti svako, bilo bi celishodno da svako može tražiti i izvršenje ove presude.¹³³⁰

U slučaju da tužbeni bude odbijen, postavlja se pitanje koga vezuje takva odbijajuća presuda, da li samo tužioca ili sva lica kojima pretila opasnost od štete, a koja nisu učestvovala u postupku?¹³³¹ Jedno rešenje bi bilo da neodređeni krug lica kojima je šteta pretela, a nisu učestvovali u parnici, mogu da podnesu tužbu protiv istog tuženog zbog iste stvari, što bi vodilo ka neizvesnosti i potencijalno beskrajnim parnicama o istoj stvari.¹³³² Drugo rešenje bi bilo da presuda deluje prema svima koji su u istom položaju iako nisu učestvovali u parnici.¹³³³ U drugom slučaju tužilac bi mogao sa namerom da loše vodi spor i tako onemogućiti ostale pripadnike neodređene grupe da vode postupak sa ciljem zaštite životne sredine.¹³³⁴ Ova

¹³²⁵ *Ibid.*

¹³²⁶ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 19.

¹³²⁷ Rakić-Vodinečić, V., 1989, str. 878.

¹³²⁸ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 19.

¹³²⁹ Rakić-Vodinečić, V., 1989, str. 881.

¹³³⁰ *Ibid.*

¹³³¹ Rakić-Vodinečić, V., 1989, str. 882.

¹³³² *Ibid.*

¹³³³ *Ibid.*

¹³³⁴ *Ibid.*, str. 883.

prepreka bi mogla biti prevaziđena, ukoliko bi se dozvolilo tužiocu da pokrene spor ukoliko dokaže da je prethodni spor loše vođen, ali za ovakvo rešenje nema dovoljno osnova u Zakonu o parničnom postupku.¹³³⁵ Navedena prepreka bi mogla biti ublažena ukoliko bi se javnost informisala o podnošenju tužbe na osnovu člana 156 ZOO i pozvana da se pridruži tužiocu, na primer putem medija.¹³³⁶

Sve navedeno upućuje na zaključak da bi trebalo urediti poseban parnični postupak za zaštitu kolektivnih interesa.¹³³⁷ To je već jednom pokušano 2011. godine, ali na način koji su kritikovali i stručna javnost koja se zalagala za takav poseban postupak i Ustavni sud koji je neke odredbe te glave Zakona o parničnom postupku¹³³⁸ oglasio protivnim Ustavu. Na žalost, nije se ništa učinilo na poboljšanju teksta, već se od cele ideje odustalo. Stoga je korisno pogledati kritike koje su bile upućene na račun Zakona o parničnom postupku iz 2011. godine, kao i odluku Ustavnog suda, te iz njih izvući pouke kako bi se napravio kvalitetan predlog dopuna ZPP-a kojima bi se uveo u naš sistem poseban postupak za zaštitu kolektivnih interesa građana.

Zakonom o parničnom postupku 2011. godine bilo je propisano da u postupku za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana aktivnu legitimaciju imaju isključivo udruženja i organizacije čija je registrovana ili zakonom propisana delatnost zaštita tih kolektivnih interesa građana za čiju zaštitu se podnosi tužba, ali Ustavni sud je ove odredbe oglasio neustavnim. U odluci Ustavnog suda je navedeno da "sadržina ovih odredaba nije dovoljno jasna, dostupna i pristupačna većini građana, i da ove odredbe nisu na ustavnopravno prihvatljiv način prilagođene građanima, pa su stoga ustavnopravno sporne s aspekta njihove jasnoće, dostupnosti i prihvatljivosti, a time i nesaglasne sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorom."¹³³⁹

U slučaju da je ova odredba ostala na snazi, time bi se u naše pravo uvela tzv. *organizational action* i primena Zakona o parničnom postupku ne bi bila moguća u slučaju tužbe po članu 156. ZOO budući da se radi o *actio popularis*.¹³⁴⁰ Nadalje, članovi 499 i 500 su istom odlukom oglašeni neustavnim, ovim članovima su se obeshrabrivale organizacije koje zastupaju kolektivne interese da u javnost iznose tvrdnje u vezi s povredama tih interesa i davalo se

¹³³⁵ *Ibid.*

¹³³⁶ Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, str. 20-21.

¹³³⁷ Rakić-Vodinelić, V., 1989, str. 884.

¹³³⁸ Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.

¹³³⁹ Odluka Ustavnog suda Srbije, IY3-51/2012, dostupno na; <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/8915/?NOLAYOUT=1> (12.05.2020)

¹³⁴⁰ Rakić-Vodinelić, V., 2011, Zakon o parničnom postupku Srbije 2011, *Pravni zapisi*, 2/2011, str. 557.

ovlašćenje licima za koja te organizacije tvrde da vređaju kolektivne interese da ih tuže i od suda traže zabranu iznošenja stavova o navodnim povredama kolektivnih interesa.¹³⁴¹ Iako je na prvi pogled cilj ovih odredbi bio da se zaštiti i druga strana, one ipak predstavljaju parnice koje u značajnoj meri obeshrabruju pripadnike javnosti da zastupaju kolektivne i šire interese. Poseban razlog zbog koga se pripadnici javnosti ne odlučuju na podnošenje ekološke tužbe su troškovi postupka, koji se najčešće vodi protiv finansijski moćnijeg protivnika. Pored iznosa sudskih taksi i zastupanja, veliki problem predstavljaju i troškovi veštačenja koji u ekološkim parnicama mogu biti veoma visoki, pri čemu uspeh stranaka u ekološkim parnicama često u velikoj meri zavisi od kvalitetnog veštačenja.¹³⁴² Zbog svega navedenog, verovatnije je da se u ulozi tužioca u ekološkim parnicama nađu udruženja, a ne zainteresovani građani. Međutim, stanje u civilnom društvu koje se bavi zaštitom životne sredine u Srbiji jeste takvo da bi izuzetno mali broj udruženja mogao da razmatra finansiranje ovako skupih parnica. Zbog toga bi trebalo razmisliti o propisivanju uslova za oslobađanje ili umanjenje troškova u slučaju kada se vodi ekološka parnica. Ovde bi trebalo imati u vidu da je prema Ustavu Srbije svako odgovoran za zaštitu životne sredine,¹³⁴³ a prema Zakonu o zaštiti životne sredine građani su izričito navedeni kao subjekti sistema zaštite životne sredine,¹³⁴⁴ te da bi celishodno bilo osloboditi od troškova i udruženja, ali i građane koji podnose tužbu kao *actio popularis*. Oslobađanje udruženja od sudskih troškova u ekološkim parnicama je zabeleženo i u uporednom pravu, npr. u Portugalu, Danskoj i Velikoj Britaniji.¹³⁴⁵

3.2.2 Parnični postupci protiv učešća javnosti (SLAPP)

Druga strana korišćenja parnica u oblasti zaštite životne sredine, odnosno korišćenje parničnog postupka sa ciljem koji stoji nasuprot cilja popularne tužbe, je u slučaju kada se građanski postupci pokreću da bi se učutkali ili zastrašili predstavnici javnosti koji su pokrenuli ili planiraju da pokrenu postupak radi zaštite životne sredine. Ta vrsta parnica nazvana je strateškim parnicama protiv učešća javnosti (eng. *strategic lawsuits against public participation* – SLAPP).¹³⁴⁶ Skraćenica SLAPP skovana je 1980-ih u SAD, što nije iznenađenje jer su

¹³⁴¹ *Ibid*, str. 559-561.

¹³⁴² Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2015, str. 89-96.

¹³⁴³ Čl. 74, st. 2 Ustava Republike Srbije.

¹³⁴⁴ Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016, čl. 4. st. 1. tač. 6.

¹³⁴⁵ Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M., 2002, p. 31.

¹³⁴⁶ Lerman, P., 2011, Strateški sporovi protiv sudjelovanja javnosti; *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 95

ekološki pokreti je u SAD vodili značajne parnice za zaštitu životne sredine.¹³⁴⁷ SLAPP je tužba čija svrha nije da se utvrde činjenice i da se dođe do isitne ili da se moralno ili pravno pobeđi, već ima strateški cilj da učutka ili zastraši javnost. Javnost će, nakon što se suoči sa postupkom koji je pokrenut protiv nje i sa visokim troškovima odbrane, prestati da se bavi zagovaranjem protiv aktivnosti zagađivača, a ovaj slučaj poslužiće i kao upozorenje drugim građanima ili organizacijama koji su zainteresovani za očuvanje životne sredine i sprečiti ih da govore o stvarima od javnog interesa, kako bi izbegli rizik od pozivanja na odgovornost i visoke troškove odbrane.¹³⁴⁸ U tom smislu tužilac u ovom postupku, koristeći pravna sredstva, ima za cilj da pobeđi u strateškom, a ne u pravnom smislu.

Navedene tužbe obično se odnose na klevetu, pa na primer investitor ovom tužbom želi da zaštiti svoj ugled, tako što tuži udruženje građana koje je pokrenulo postupak pred nadležnim organom zbog nelegalnih radnji koje je investitor preduzeo ili je tim povodom davala izjave za medije. Strateške parnice protiv učešća javnosti najčešće pokreću kompanije nakon što predstavnici javnosti pokrenu neki pravni postupak zbog postupanja navedene kompanije, ili ukoliko planiraju da ga pokrenu, ukoliko predstavnici javnosti daju izjave medijima, učestvuju ili govore na javnim okupljanjima itd. Cilj ovih parnica je da zastraše predstavnike javnosti, kako bi ih učutkali i kaznili zbog toga što su koristili prava koja su im zajemčena domaćim i međunarodnim pravnim aktima.¹³⁴⁹

Mnoge zemlje su preduzele mere kako bi sprečile ovu praksu. U SAD gotovo trideset godina države usvajaju zakone kojima pokušavaju sprečiti imućne stranke da koriste skupe parnice kao oružje da kazne i učutkaju svoje manje imućne kritičare.¹³⁵⁰ Do sada, oko jedne polovine američkih država predviđa zaštitu u slučaju SLAPP-a, a aktuelan je i predlog da se ovo pitanje uredi na federalnom nivou.¹³⁵¹ Kanadski sudovi, na primer, uglavnom nisu prihvatili ovakve tužbe, a pokrajinske zakonodavne vlasti u Kanadi su počele donositi anti-SLAPP zakone.¹³⁵² Mere protiv SLAPP-a veoma je važno preduzimati, ne samo zbog toga što će krajni ishod ovih mera imati uticaja na stanje životne sredine, već i zbog toga što će obezbediti da procesi u

¹³⁴⁷ Hilson, C., 2016, Environmental SLAPPs in the UK: threat or opportunity?, *Environmental Politics* 25:2, p. 248.

¹³⁴⁸ Norman, C., 2010, Anti-SLAPP Legislation and Environmental Protection in the USA: An Overview of Direct and Indirect Effects, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 19, p. 28.

¹³⁴⁹ Lerman, P., 2011, p. 95.

¹³⁵⁰ Sherwin, R., 2017, *Ambiguity in Anti-Slapp Law and Frivolous Ligitation*, 40 Colum. J.L. & ARTS 431, p. 1.

¹³⁵¹ The Public Participation Project (PPP) <https://anti-slapp.org> (18.05.2020).

¹³⁵² Wood, S., Study on Canada, Lees, E., Viñuales, J., (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, p. 263.

kojima javnost ima pravo da učestvuje budu sprovedeni u skladu sa načelima participativnosti i demokratije.

Evropska komisija je pitanje ovih tužbi stavila na zakonodavnu agendu 2021. godine usvajanjem *European democracy action plan*,¹³⁵³ gde se navodi da je primetna sve veća učestalost njihove primene i propisuju se aktivnosti koje je potrebno preduzeti kako bi se krenulo putem smanjivanja broja SLAPP slučajeva.¹³⁵⁴

Primeru radi, očigledan primer SLAPP-a je slučaj iz Hrvatske, kada je 2018. godine tuženo udruženje građana Zelena akcija. Zelena akcija je vodila kampanju Srđ je naš i ulagala pravna sredstva protiv izgradnje terena za golf na brdu Srđ koje se nalazi iznad Dubrovnika, nakon čega je investitor tužio Zelenu akciju za iznos oko 30.000€, što bi ugrozilo dalji rad i postojanje ove organizacije. Takođe, investitor je tražio i privremenu meru kojom bi Zelenoj akciji zabranio javno istupanje u vezi sa ovim projektom.¹³⁵⁵ Ipak, nakon višegodišnjih borbi organizacija civilnog društva i građana ugovor o koncesiji između Grada Dubrovnika i investitora je raskinut 4. juna 2020. godine, a koji je bio zaključen još 2009. godine.¹³⁵⁶

Kompanije su protiv predstavnika javnosti koji se zalažu za zdravu životnu sredinu i u Srbiji pokretale postupke, ali su u pitanju bili krivični postupci, pa će o njima biti više reči u narednom odeljku. Ovde je važno pomenuti da je do 2012. godine kleveta bila krivično delo prepoznato Krivičnim zakonikom, kada je došlo do dekriminalizacije donošenjem Zakona i izmenama i dopunama Krivičnog zakonika,¹³⁵⁷ jer je preovladalo shvatanje da je krivičnopravna represija za klevetu preoštra vrsta državne reakcije koja sputava slobodu izražavanja i bilo je potrebno prilagoditi domaće pravo međunarodnim standardima.¹³⁵⁸ Tako da bi eventualne SLAPP tužbe do 2012. godine u većem broju slučajeva, odnosno ukoliko se radi o kleveti, spadale u domen krivičnog prava. U domaćoj praksi SLAPP tužbe su zabeležene u domenu slobode štampe i političkog delovanja, a domaće zakonodavstvo za sada na njih nema pravni odgovor.

¹³⁵³ European Commission, 2020, A European democracy action plan, COM(2020) 790 final, Brussels, 5.12.2021.

¹³⁵⁴ *Ibid.*, Chapter 3.2.

¹³⁵⁵ Ekolozi: Investitor tužbama za odštetu radi nezakoniti pritisak, Slobodna Evropa <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrvatska-dubrovnik-srdj-ekolozi/29057050.html> (18.05.2020).

¹³⁵⁶ Društvo Razvoj Golf nezadovoljno zbog raskida ugovora o koncesiji tvrđave Imperijal: 'Odluka je protupravna i neutemeljena', Jutarnji list <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/drustvo-razvoj-golf-nezadovoljno-zbog-raskida-ugovora-o-koncesiji-tvrdave-imperijal-odluka-je-protupravna-i-neutemeljena-10376548> (18.05.2020)

¹³⁵⁷ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik RS*, br. 121/2012.

¹³⁵⁸ Mrvić-Petrović, N., 2013, Dekriminalizacija klevete – supremacija slobode izražavanja u odnosu na čast i ugled, *Strani pravni život*, br. 2, str. 43.

3.3 PRISTUP PRAVOSUĐU U KRIVIČNIM POSTUPCIMA OD ZNAČAJA ZA ŽIVOTNU SREDINU U SRBIJI

Kako bi slika pristupa pravdi u ekološkim stvarima bila potpuna, potrebno je imati u vidu i krivičnopravnu zaštitu životne sredine. Briga o životnoj sredini sve više ima uticaja na oblast krivičnog prava.¹³⁵⁹ Sistemi sankcionisanja u okviru upravnopravne i građanskopravne zaštite nisu dovoljno efikasni da bi se postiglo potpuno poštovanje pravnih normi koji štite životnu sredinu.¹³⁶⁰ Poštovanje ekoloških normi zaštićeno je i mogućnostima krivičnog sankcionisanja, koje predstavlja *ultima ratio* u zaštiti životne sredine i koje podrazumeva širu društvenu osudu koja je kvalitativno drugačije prirode u poređenju sa sankcionisanjem u okviru upravnog prava i mehanizmima naknade štete iz građanskog prava.¹³⁶¹ Sledi analiza mogućnosti koje predstavnicima javnosti i zainteresovanoj javnosti stoje na raspolaganju kako bi u okviru krivičnog prava doprineli zaštiti životne sredine.

U Srbiji, kao i u većini evropskih zemalja, privatni tužilac ne može pokrenuti krivični postupak, osim ukoliko se radi o slučajevima za koje je zakonom propisano krivično gonjenje po privatnoj tužbi, već može samo podneti krivični prijavu nadležnom javnom tužiocu. Ipak, postoje i drugačije rešenja. U Velikoj Britaniji, kao zemlji anglosaksonskog prava, postoje šire mogućnosti za krivično gonjenje. Ulogu državnog tužioca u Velikoj Britaniji u slučajevima koji se tiču životne sredine uglavnom preuzima Agencija za zaštitu životne sredine, ali u slučaju da je ona pasivna to mogu uraditi privatne stranke.¹³⁶² Dok na primer u Španiji *actio popularis* postoji u krivičnom pravu.¹³⁶³

Poznat je slučaj protiv *Anglian Water*, britanske kompanije nadležne za upravljanje vodama, koja je tužena zbog ozbiljnog zagađenja ispuštanjem neprečišćenih otpadnih voda kanalizacije u reku *Crouch*. Kraljevski sud Engleske i Velsa je u martu 2002. godine kaznio kompaniju sa £200.000.¹³⁶⁴ Ova kazna je predstavljala do tada rekordni iznos za slučajeve ove vrste, dakle bila je u britanskoj pravnoj istoriji najviša kazna izrečena za zagađenje kanizacionim vodama,

¹³⁵⁹ White, R., 2008, *Crimes Against Nature - Environmental criminology and ecological justice*, Willan Publishing, p. 3.

¹³⁶⁰ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law.

¹³⁶¹ *Ibid.*

¹³⁶² Darpo, J., 2009, p. 182.

¹³⁶³ *Ibid.*

¹³⁶⁴ *Environmental Crime and the Courts*, Sixth Report of Session 2003–04, House of Commons, Environmental Audit Committee, London, 2004, p. 96, dostupno na; <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/126.pdf> (08.06.2020).

što je poslalo snažnu poruku industriji koja se bavi upravljanjem vodama.¹³⁶⁵ Agencija za zaštitu životne sredine je propustila da reaguje zbog zagađenja i da pokrene krivični postupak, pa je pojedinac *Roy Hart* to u radio po privatnoj tužbi. Pošto je živeo u blizini reke, primetio je mrlje, mrtve ribe i kanalizacioni otpad u reci, o tome obavestio Agenciju i uzeo uzorke vode. Agencija je potvrdila da je došlo do ispuštanja, ali i navela da je količina ispuštenih otpadnih voda manja od 0.3 tone, s obzirom na to da Agencija nije pokrenula krivični postupak, *Roy Hart* je iskoristio to pravo. Tokom postupka je, između ostalog, utvrđeno da se radilo o znatno većoj količini ispuštenih voda od one koju je navela Agencija, tačnije između 690 i 3.600 tona. Sud je doneo presudu, utvrdio da je kompanija *Anglian Water* izvršila krivično delo i naložio joj da plati visoku kaznu i troškove tužiocu.¹³⁶⁶ Ipak, žalba je uložena i nakon odlučivanja po žalbi kazna je umanjena na £60.000 zbog toga što je u kompanija preduzela korektivne mere, priznala krivicu i preduzela korake da spreči ponavljanje ovakvog incidenta.¹³⁶⁷ Ovaj slučaj je jedan od malobrojnih slučajeva koji su pokrenuti po privatnoj tužbi, a bez obzira da li su uspešni ili ne, ovakvi slučajevi su često bili značajni za isticanje problema zagađenja i pitanja pravne zaštite.¹³⁶⁸ Mnogo je faktora koji obeshrabruju pojedince i grupe da pokreću postupke, uključujući troškove postupka, prikupljanja dokaza, veštačenja, kao i tehničke aspekte pripremanja slučaja, ipak ako su retki, ovi slučajevi su i dalje važni.¹³⁶⁹

U Francuskoj privatni tužilac i udruženje građana mogu tražiti da se pokrene krivični postupak ukoliko postoji pretrpljena šteta po životnu sredinu.¹³⁷⁰ Osim toga, u nekim zemljama udruženja građana mogu da tuže operatera koji upravlja opasnim aktivnostima zbog nastale štete po životnu sredinu, što je slučaj u Francuskoj, Italiji, Portugalu, Rumuniji, Grčkoj ili Poljskoj, ali u nekima od ovih slučajeva naknada štete će pripasti državnom budžetu.¹³⁷¹

¹³⁶⁵ Environmental Data Services (ENDS), Appeal cuts Anglian Water's record pollution fine, dostupno na: <https://www.endsreport.com/article/1575024/appeal-cuts-anglian-waters-record-pollution-fine> (08.06.2020).

¹³⁶⁶ Environmental Data Services (ENDS), Report 326, March 2002 (www.endsreport.com).

¹³⁶⁷ House of Commons, Environmental Audit Committee, 2004, *Environmental Crime and the Courts*, Sixth Report of Session 2003–04, London, p. 96, dostupno na: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/126.pdf> (08.06.2020).

¹³⁶⁸ Environmental Data Services (ENDS), Private prosecution brings record sewage fine for Anglian <https://www.endsreport.com/article/1555774/private-prosecution-brings-record-sewage-fine-anglian> (08.06.2020).

¹³⁶⁹ Mitsilegas, V., Fitzmaurice, M., Fasoli, E., 2015, *Fighting Environmental Crime in the UK: A Country Report. Study in the framework of the EFFACE research project*, London, Queen Mary University of London, p. 65, dostupno na: https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_Fighting%20Environmental%20Crime%20in%20the%20UK.pdf (12.07.2020).

¹³⁷⁰ Darpö, J., 2013, p. 11.

¹³⁷¹ *Ibid.*

Francuski zakon koji uređuje životnu sredinu prepoznatim organizacijama daje pravo da pokrenu postupak pred krivičnim sudom, ali ukoliko postoji šteta koju su pretrpeli pojedinci u oblastima zaštite prirode i životne sredine, zaštite voda, vazduha, zemljišta, urbanističko planiranje, ribolov, nuklearna bezbednost, zaštita od zračenja itd.¹³⁷² Ovaj postupak može se dakle voditi samo pod određenim uslovima, a udruženja građana moraju imati ovlašćenje od najmanje dva fizička lica koja su pretrpela štetu od iste osobe ili od istog izvora.¹³⁷³

3.3.1 Pristup pravosuđu u krivičnim postupcima od značaja za životnu sredinu

Krivičnopravna zaštita pojedinih elemenata životne sredine u domaćem pravu prisutna je u Srbiji još od donošenja najranijih zakona u oblasti krivičnog prava iz sredine XIX veka. Zaštita životne sredine tada je bila posredna, kroz zaštitu drugih dobara, a do izdvajanja posebnog krivičnog dela kojim se štiti životna sredina dolazi 1977. godine donošenjem Krivičnog zakona.¹³⁷⁴ Važeći Krivični zakonik,¹³⁷⁵ iz 2006. godine, je celu 24. glavu posvetio krivičnim delima protiv životne sredine (članovi 260-277). Tako je životna sredina primarni objekat zaštite u 18 krivičnih dela.¹³⁷⁶ Osim ovih 18 krivičnih dela, postoje i krivična koja se nalaze u drugim delovima Krivičnog zakonika, ali mogu imati posledice po životnu sredinu, kao i ona koja se nalaze van Krivičnog zakonika u odredbama sporednog zakonodavstva.¹³⁷⁷ Za sva ova krivična dela predviđeno je gonjenje po službenoj dužnosti.

Uloga javnosti u krivičnim postupcima je ograničena na obaveštenje (prijavu) tužilaštvu da je krivično delo izvršeno, kao i na eventualno svedočenje ukoliko do postupka dođe. U slučaju da su pripadnici javnosti obavestili tužilaštvo o izvršenom krivičnom delu, ali da javni tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od krivičnog gonjenja pre podizanja optužnice, ne postoji obaveza, a ni praksa da se onaj koji je prijavio krivično delo o tome

¹³⁷² Code de l'environnement, LOI no 2000-914, Article. L142-3.

¹³⁷³ Makowiak, J., 2016, p. 18.

¹³⁷⁴ Stojanović, Z., K1995, rivično-pravna zaštita životne sredine – neki aspekti zakonodavnog regulisanja, *Pravni život*, 9/1995, str. 291.

¹³⁷⁵ Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019 (u daljem tekstu KZ).

¹³⁷⁶ To su (čl. 260-277): Zagađenje životne sredine; Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine; Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu; Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine; Oštećenje životne sredine; Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra; Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje; odlaganje i skladištenje opasnih materija; Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja; Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine; Ubijanje i zlostavljanje životinja; Prenosjenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka; Nesavesno pružanje veterinarske pomoći; Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja; Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja; Pustošenje šuma; Šumska krađa; Nezakonit lov i Nezakonit ribolov.

¹³⁷⁷ Jovašević, D., 2011, Ekološki kriminalitet u Srbiji – teorija, zakonodavstvo, praksa, *Zbornik Ekologija i pravo*, Niš, str. 234-235.

obavesti, već postoji obaveza jedino da se o tome obavesti oštećeni.¹³⁷⁸ U slučaju da javni tužilac odustane od krivičnog gonjenja nakon što sud potvrdi optužnicu, sud nema obavezu, niti postoji praksa, da se onaj koji je prijavio krivično delo o odustajanju od gonjenja obavesti, već jedino postoji obaveza da se oštećeni obavestiti o odustanku javnog tužioca od optužbe i da se pouči da može da se izjasni da li hoće da preuzme gonjenje i zastupa optužbu.¹³⁷⁹ U slučaju da sud donese oslobađajuću presudu za navedena krivična dela, pravo na žalbu ima samo javni tužilac, a onaj ko je prijavio krivično delo, neće ni biti obavešten o ishodu, jer se presuda dostavlja samo strankama u postupku.¹³⁸⁰ Dakle, u okviru domaćeg krivičnog procesnog prava, javnost koja je zainteresovana za zaštitu životne sredine nema značajniju ulogu u krivičnom postupku i osim što o krivičnom delu može obavestiti javno tužilaštvo, ni jednu drugu procesnu radnju ne može preduzeti, dok pravosudni organi nemaju obavezu da je obavestavaju o ishodu postupaka za koje je javnost zainteresovana.

Ni u drugim evropskim krivičnopravnim sistemima direktan pristup pravosuđu pojedincima i udruženjima građana uglavnom nije omogućen, oni najčešće mogu samo intervenisati u početnoj fazi postupka, prijavljivanjem krivičnog dela nadležnom organu, kao što je javni tužilac, kao što je i u Srbiji slučaj.

3.3.2 Krivični postupci protiv učesća javnosti

U domaćoj sudskoj praksi zabeleženi su slučajevi u kojima su kompanije pokretale krivične postupke protiv aktivista koji se bave zaštitom životne sredine. Ovi postupci su pokretani sa istim ciljem sa kojim se pokreću SLAPP tužbe, a to je da se aktivisti zastraše, učutkaju i da na kraju odustanu od svojih ciljeva. U ovom delu su analizirani slučajevi iz sudske prakse koji su se odnosili na krivično delo narušavanja poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti tužioca iz Krivičnog zakonika,¹³⁸¹ a koje su pokretale kompanije.

Po privatnoj krivičnoj tužbi, protiv ekološkog aktiviste, postupak je povelala kompanija koja se bavi preradom klaničkog otpada, a zbog narušavanja poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti tužioca. Tuženi aktivista je ukazivao javnosti na zagađenje životne sredine u Bačkoj Topoli i na zagađenje reke Krivaje,¹³⁸² nakon čega je kompanija pokrenula krivični postupak. Osnovni

¹³⁷⁸ Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019 (u daljem tekstu: ZKP), čl. 50, st. 1, tač. 5.

¹³⁷⁹ čl. 52, st. 1 ZKP.

¹³⁸⁰ čl. 426 i 427 ZKP.

¹³⁸¹ Čl. 239 KZ.

¹³⁸² Viši sud u Subotici oslobodio ekološkog aktivistu, dostupno na: http://www.aarhussu.rs/detaljnije_3279_visi-sud-u-subotici-oslobodio-ekoloskog-aktivistu.html (13.07.2020).

sud u Subotici je doneo presudu¹³⁸³ kojom oslobađa optužbi tuženog, a nakon žalbe tužioca i Viši sud u Subotici je 11. maja 2017. godine.¹³⁸⁴ doneo presudu kojom odbija žalbu kao neosnovanu i potvrđuje presudu Osnovnog suda.¹³⁸⁵ Presudom je utvrđeno da okrivljeni nije postupao isključivo u nameri da naruši poslovni ugled tužioca, već je njegova namera bila usmerena ka drugom cilju. Tuženi je imao nameru da se bori protiv neprijatnih mirisa u gradu, za koje je smatra da potiču iz postrojenja kompanije, kao i da se zalaže za zaštitu životne sredine, a ne da utiče na ugled oštećenog kao privrednog subjekta i na njegovo poslovanje. Sud je u presudi naveo da čak i ako bi se uzelo da je krajnji cilj tuženog bio zatvaranje pogona tužene korporacije, to nije bilo u nameri ekonomskog upropašćenja oštećenog, već radi prestanka emisija neprijatnih mirisa. Postojanje neprijatnih mirisa u tom delu Bačke Topole utvrđeno je na osnovu iskaza većeg broja svedoka koji su bili ispitani tokom trajanja postupka. Tačni izvori tih emisija nisu mogli biti precizno utvrđeni zbog odsustva referentne laboratorije u Srbiji, ali svakako po prirodi svoje delatnosti oštećeni spada u potencijalne emitere i u zagađivače vodenog toka Krivaje, za šta i plaća naknadu vodoprivrednim institucijama.¹³⁸⁶ Sud je naveo i da privredni subjekti koji se bave specifičnim i, po životnu sredinu, potencijalno opasnim delatnostima, kao što je u ovom slučaju prerada klaničkog otpada, moraju trpeti i veći stepen društvene kritike, nego neke druge, manje rizične delatnosti, a naročito ako se tim rizičnim delatnostima bave radi sticanja profita, što je ovde slučaj.¹³⁸⁷

Isti aktivista se više puta našao u ulozi tuženog zbog zalaganja za zaštitu životne sredine, pa je tako i ranije tužen jer je navodno iznosio neistine i neistinite podatke o poslovanju putem interneta i time narušio poslovni ugled i kreditnu sposobnost iste kompanije. Osnovni sud u Subotici je 5. novembra 2015. godine doneo presudu¹³⁸⁸ kojom tuženog okrivljuje zbog toga što je u nameri narušavanja poslovnog ugleda privatnog tužioca, u vremenskom periodu od novembra 2014. godine do 6. februara 2015. godine, javnim istupima iznosio neistinite podatke o poslovanju kompanije i to što je navedeno objavio na internet stranici, sud je izrekao kaznu u iznosu od 30.000 dinara i sudske troškove u iznosu od 150.000 dinara.¹³⁸⁹

Drugi ekološki aktivista, koji je i predsednik ekološkog udruženja građana, takođe je tužen jer se zalagao za zaštitu životne sredine zbog zagađenja u Bačkoj Topoli, tačnije zbog izjave koju

¹³⁸³ Presuda Osnovnog suda u Subotici, K.88/16, od 08.02.2017.

¹³⁸⁴ Presuda Višeg suda u Subotici, Kžl. 48/17, od 11.05.2017.

¹³⁸⁵ Presuda Višeg suda u Subotici, Kžl. 48/17, od 11.05.2017.

¹³⁸⁶ Presuda Višeg suda u Subotici, Kžl. 48/17, od 11.05.2017.

¹³⁸⁷ Presuda Višeg suda u Subotici, Kžl. 48/17, od 11.05.2017.

¹³⁸⁸ Presuda Osnovnog suda u Subotici, K. 56/2015, od 05.11.2015

¹³⁸⁹ Pečurica: Nema povlačenja, zagađenje se mora zaustaviti!, Grad Subotica <http://www.gradsubotica.co.rs/pecurica-nema-povlacenja-zagadenje-se-mora-zaustaviti/> (12.06.2020)

je dao u jednoj emisiji 2014. godine. U ovom slučaju tužilac je takođe bila kompanija. Osnovni sud u Subotici je 20. oktobra 2017. godine doneo oslobađajuću presudu i u ovom slučaju, a u postupku po žalbi Viši sud u Subotici je u martu 2018. godine ovu presudu potvrdio.¹³⁹⁰

Pokretanje krivičnih postupaka protiv učešća javnosti je trend koji se u sudskoj praksi nastavio, tako je tokom 2021. i 2022. godine u Novom Sadu protiv ekološke aktivistkinje i drugih članova ekološkog udruženja građana čije su aktivnosti usmerene na zaštitu šuma Fruške gore pokrenuto pet postupaka. Naime, pokrenuto je četiri parnična i jedan krivični postupak, zbog skupa koji su tuženi organizovali. Kao i u prethodnim slučajevima, u krivičnom postupku se tuženom stavlja na teret krivično delo iz člana 239 Krivičnog zakonika, odnosno narušavanje poslovnog ugleda i kreditne sposobnosti.¹³⁹¹ Ovi postupci protiv građana i njihovih udruženja koja se bave zaštitom životne sredine, predstavljaju pritisak na javnost koji vrše kompanije, koje su u neuporedivo boljem ekonomskom položaju, a kako vidimo iz navedenih primera kompanije su uporne, nekada i više puta protiv istih osoba pokreću krivične postupke. Dakle, ponašaju se u skladu sa principima koji važe i za SLAPP parnice i ne zaustavljaju se samo na jednom postupku, već kako bi osujetili aktivnosti pojedinaca ili organizacija nagomilavaju postupke kako bi aktivisti odustali od dostizanja svojih ciljeva. Ustanovljen mehanizam za sprečavanje ovakvih postupaka u Srbiji ne postoji, ali navedena sudska praksa govori o tome da su sudovi uglavnom imali sluha za pravo javnosti da se bori za očuvanje životne sredine.

4. ZAKLJUČAK

Za dostizanje ekološke pravde, neophodno je da postoje razvijeni mehanizmi za pravnu zaštitu ekoloških vrednosti, dostupni onima koji su zainteresovani da ove vrednosti štite. To znači da bi javnost i zainteresovana javnost trebalo da imaju pravo da pred nadležnim sudovima pokreću postupke radi zaštite ekoloških vrednosti i zaštite svog prava na učešće, kao i da bi ta njihova uloga u sudskim postupcima trebalo da bude nesporna i propisima definisana na jasan način.

Pravo na pristup pravosuđu je u okviru međunarodnog prava garantovano i proklamovano globalnim i regionalnim ugovorima i drugim dokumentima. Kada govorimo o globalnim

¹³⁹⁰ Oslobođen borac za zaštitu životne sredine Đuro Vavroš, Cekor <http://www.cekor.org/index/page/lg/sr/id/667> (02.07.2020); Ekološki aktivista iz Krivaje pobedio privatnu kompaniju na sudu, 021 <https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/183955/Ekoloski-aktivista-iz-Krivaje-pobedio-privatnu-kompaniju-na-sudu.html> (02.07.2020)

¹³⁹¹ <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/308078/Dont-SLAPP-me-Kad-mocnici-koriste-pravnu-silu-da-se-obracunavaju-sa-medijima-i-aktivistima.html?fbclid=IwAR3Tt-tmIeJBIP9Qqk4MWn0m5fcnAxGaIEpUP0Tfx3XDYIH7PQv59ILMOiQ> (5.7.2022)

međunarodnim aktima, pristup pravosuđu u ekološkim stvarima više se razvijao u okviru instrumenata ljudskih prava, nego u okviru onih iz oblasti zaštite životne sredine. Ključan regionalni dokument je Arhuska konvencija, a odredbe iz člana 9 su najviše doprinele razvoju prava na pristup pravosuđu, naročito razvoju standarda pristupa pravosuđu u okviru nacionalnih zakonodavstava država potpisnica. Takođe, Evropski sud za ljudska prava i Sud pravde Evropske unije su kroz svoju praksu dali snažnu potporu razvoju prava na pristup pravosuđu u ekološkim stvarima.

Kada govorimo o pravu EU, nekoliko sektorskih direktiva sadrže odredbe koje se odnose na pristup pravosuđu, dok posebna direktiva koja bi regulisala pristup pravosuđu u ekološkim stvarima nije doneta. Pravo EU tako nema posebne akte koji regulišu ovo pitanje, pa ga članice regulišu nacionalnim pravom, uz ograničenja iz Arhuske konvencije, čije su potpisnice i EU i sve države članice. EU je preduzela nekoliko koraka u pravcu rešavanja i detaljnijeg regulisanja ovog pitanja. Naime, doneto je Obaveštenje o pristupu pravosuđu u pitanjima koja se tiču životne sredine 2017. godine, koje nije obavezujuće, ali je važno jer sumira odredbe EU prava koje se odnose na primenu člana 9. Uredba o primeni Arhuske konvencije na institucije i tela Zajednice iz 2006. godine, je konačno izmenjena 2021. godine, pa se regulisanje pristupa pravosuđu u okviru prava EU na način koji je u skladu sa standardima iz člana 9 Arhuske konvencije očekuje u bliskoj budućnosti, iako ideja za preduzimanje ovog poteza postoji dosta dugo.

Za razliku propisa EU koji u ovoj oblasti nisu razvijeni, praksa SPEU je bogata. Veliki je broj slučajeva pred ovim sudom o različitim aspektima pristupa pravosuđu u ekološkim stvarima, naročito nakon 2005. godine, kada je EU ratifikovala Arhusku konvenciju. Praksa SPEU je doprinela da nacionalni sudovi doslednije primenjuju član 9 Arhuske konvencije. Sa druge strane, aktivna legitimacija pred SPEU je restriktivno formulisana, tj. podnosilac mora biti direktno oštećen merom koja se na njega lično odnosi. Ovaj pristup se u literaturi kritikuje kao konzervativan. Kritike se odnose i na to da SPEU postavlja pred države članice obaveze koje ni sam ne ispunjava, pa pojedinci i udruženja pred ovim sudom nisu mogli do sada da pokrenu ni jedan postupak zaštite ekoloških vrednosti.

Pravo za zdravu životnu sredinu nije eksplicitno prepoznato kao ljudsko pravo Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, tako da ESLJP životnu sredinu štiti samo posredno, preko zaštite drugih prava iz EKLJP. Pravo na pristup pravosuđu u ekološkim stvarima ESLJP je uglavnom razmatrao u svetlu prava na pravično suđenje (član 6), prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8) i prava na delotvoran pravni lek (član 13).

Pojedinac može imati aktivnu legitimaciju pred ESPLJ ako mu je povređeno neko pravo priznato Konvencijom. Udruženja imaju aktivnu legitimaciju jedino ako su one same žrtva povrede EKLJP, recimo zbog povrede procesnih prava koja su im garantovana nacionalnim zakonodavstvom (prava iz čl. 6, 10 ili 13). Udruženje ipak ne može podneti predstavku ukoliko su povređena prava njegovih članova, niti može da zastupa javni interes. Dakle, slično kao i što je slučaj sa praksom SPEU, praksa ESLJP je doprinela unapređenju prava javnosti u okviru nacionalnih zakonodavstava, dok je uloga javnosti pred ESLJP ograničena. Odgovor na pitanje ko može da pokrene sudski postupak radi zaštite ekoloških vrednosti zavisi kako od pravne tradicije i pravnog sistema, tako i od vrste sudskog postupka u kojem se traži pravna zaštita životne sredine. U zavisnosti od navedenog, uloga javnosti i zainteresovane javnosti u sudskim postupcima oscilira od toga da imaju potpunu aktivnu legitimaciju, do toga da samo mogu obavestiti nadležni organ da su ekološke vrednosti narušene, na kojem je dalje da odluči da li će voditi sudski postupak.

Upravnosudska zaštita je najučestaliji i najznačajniji oblik sudske zaštite ekoloških vrednosti. Upravni sudovi mogu sprečiti narušavanje životne sredine, odnosno delovati preventivno, a ne samo odlučivati nakon što šteta po životnu sredinu već nastupi. U većini evropskih sistema pripadnici zainteresovane javnosti mogu da se obrate upravnom sudu radi kontrole upravnog akta u ekološkoj stvari, a u ređim slučajevima u uporednom pravu to mogu da urade i svi zainteresovani građani.

Aktivna legitimacija u upravnom sporu uređena je u nacionalnim zakonodavstvom evropskih zemalja na tri načina. U prvu grupu država spadaju one koje ekstenzivno formulišu aktivnu legitimaciju u upravnom sporu i daju mogućnost svakome da pokrene spor kako bi zaštitio ekološke vrednosti. Zatim, neke države restriktivno definišu ovo pitanje i za postojanje aktivne legitimacije zahtevaju da tužilac tvrdi da mu je povređeno neko subjektivno pravo ("*rights-based*"). U treću grupu, gde spada i Srbija, spadaju one zemlje koje imaju "srednji" ili fleksibilni pristup i kod njih je za postojanje aktivne legitimacije potrebno da tužilac ima dovoljan interes ("*interest-based*").

Za ekstenzivan pristup, odnosno za *actio popularis* u upravnom sporu, bi se moglo reći da je izuzetak. *Actio popularis* je prisutan u Letoniji i uređen je zakonom koji reguliše oblast životne sredine, kao i u Portugalu, gde je uređen Ustavom, što je slučaj i u zemljama portugalskog govornog područja (Brazil, Angola, Zelenortska Ostrva, Mozambik, Makao). Prisutan je i u još nekim evropskim zemljama, doduše ograničenog obima, pa se može koristiti samo za određena

pitanja (npr. u Španiji za urbano planiranje ili nacionalne parkove) ili je rezervisan za lokalno stanovništvo u pogledu preispitivanja odluka lokalnih vlasti (u nekim nordijskim zemljama).

Iako je u ovim zemljama svakome dato pravo na pokretanje upravnog spora radi zaštite ekoloških vrednosti, primeri ovakvih postupaka nisu brojni. Ove postupke uglavnom pokreću pripadnici zainteresovane javnosti, a dosta ređe pripadnici javnosti. U literaturi se često može videti argument da ovako ekstenzivno formulisana aktivna legitimacija otvara prostor za zloupotrebe i nepotrebno opterećenje sudova i kao posledicu toga, neefikasna suđenja koja predugo traju. Ipak, budući da u zemljama u kojima je ustanovljen *actio popularis* nije zabeležen veliki broj postupaka pokrenut na ovaj način, strah od preteranog opterećivanja sudova tužbama koje podnose predstavnici javnosti ili zainteresovane javnosti, kako bi zaštitili ekološke vrednosti, nema uporište u sudskoj praksi. Arhuska konvencija ne zahteva postojanje *actio popularis*, premda ekstenzivni pristup formulisanju aktivne legitimacije jeste u duhu konvencije.

Restriktivan pristup formulisanju aktivne legitimacije zahteva da tužilac tvrdi da mu je ugroženo subjektivno pravo. Ovakav pristup je karakterističan za pravo Nemačke (doktrina *Schutznormtheorie*). S obzirom na to da ekološke norme imaju za cilj da štite ekološke vrednosti, a ne prava pojedinaca, rigidan pristup koji zahteva pozivanje na povredu subjektivnog prava značajno otežava pristup pravnoj zaštiti u slučaju povrede ekoloških normi i zaštitu ekoloških vrednosti.

Jedan od pokušaja da se ovaj problem prevaziđe, budući da ovakav pristup nije u skladu sa Arhuskom konvencijom, bilo je donošenje zakona koji reguliše pravne lekove u ekološkim stvarima 2006. godine. Rešenje iz ovog zakona omogućilo je udruženjima da imaju *locus standi* iako nije došlo do povrede njihovog subjektivnog prava, s tim što se od udruženja zahteva da tvrde da je aktom organa javne vlasti došlo do povrede norme kojom se subjektivno pravo štiti. Potrebno je, dakle, da se udruženje građana poziva na povredu subjektivnog prava, iako i sama ne mora biti nosilac tog prava. Ovim hibridnim rešenjem, međutim, usklađivanje sa Arhuskom konvencijom nije postignuto. Unapređenje u ovoj oblasti u Nemačkoj je usledilo nakon odluka SPEU (*Trianel* (C-115/09) i *Altrip* (C-72/11)), iako je i posle ovih odluka aktivna legitimacija za udruženja nastavila da bude ograničena – time što je postojala samo za slučajeve koji su određeni zakonom. Ograničenja su značajno umanjena tek 2018. godine kada je izmenjen pomenuti zakon iz 2006. godine. Kao što se vidi iz primera Nemačke, kod restriktivnog pristupa je dug i složen put od potpune nemogućnosti javnosti da učestvuje u sudskoj zaštiti životne

sredine do davanja aktivne legitimacije udruženjima, dok mogućnost pojedinca da štiti ekološke vrednosti u upravnom sporu, nije ni na vidiku.

Srednji ili fleksibilni pristup, koji je uobičajen u većini evropskih zemalja, za postojanje aktivne legitimacije zahteva postojanje "dovoljnog interesa". Na primer, praksa sudova u švedskoj dovoljnim interesom smatra čak i "minornu neugodnost" koju neko može osetiti usled aktivnosti koja je štetna po životnu sredinu. Udruženja, s druge strane, imaju aktivnu legitimaciju samo ako ispunjavaju propisane uslove, koji se tiču brojnosti članstva i dužine postojanja. Međutim, ovo ograničenje ne predstavlja prepreku da javnost i zainteresovana javnost imaju adekvatan pristup upravnom sudstvu, s obzirom da i drugi faktori značajno utiču na primenu pravila o aktivnoj legitimaciji, kao što je odlučivanje visokospecijalizovanih ekoloških sudova, odsustvo troškova za vođenje sudskih postupaka i dosledno sprovođenje demokratskih načela uopšte.

Francuski sistem takođe daje zanimljivu perspektivu. Za francuski sistem se smatra da aktivnu legitimaciju reguliše na način koji je povoljan za tužioca. Ukoliko postoji lični interes kontrolu zakonitosti upravnog akta mogu tražiti i pojedinac i organizacija. Ovaj interes sudovi u praksi tumače široko. U praksi su zabeleženi slučajevi gde je aktivna legitimacija priznata čak i stranim udruženjima, dakle diskriminacija na osnovu državljanstva, nacionalnosti ili sedišta organizacije pred francuskim sudovima ne postoji, za razliku od većine ostalih zemalja gde je ovaj vid diskriminacije prisutan. Ukoliko se traži da sud odlučuje u meritumu, aktivnu legitimaciju će imati samo ono lice koje tvrdi da mu je subjektivno pravo povređeno. Takođe, ukoliko se traži kontrola opšteg akta uprave (upravnog propisa), za aktivnu legitimaciju važe stroži kriterijumi nego u slučaju kada se traži kontrola pojedinačnog akta, jer je tada neophodno da je pojedinac objektivno ugrožen. Način regulisanja aktivne legitimacije u francuskom pravu govori o tome koliko su maglovite granice između različitih pristupa pri formulisanju ovog instituta i zašto se ovaj pristup određuje kao fleksibilan, budući da način formulisanja aktivne legitimacije može zavisiti od toga kog je obima sudska kontrola i koja vrsta akta se preispituje.

Studije koje su se bavile analizom aktivne legitimacije pred upravnim sudovima u ekološkim stvarima u uporednom pravu, a čiji su nalazi analizirani u ovom istraživanju,¹³⁹² ukazuju na veoma velike razlike u načinu formulisanja aktivne legitimacije, čak i među državama sa sličnim pravnim tradicijama. Posledično, komparativna analiza pravila o aktivnoj legitimaciji je usled tolikog varijeteta otežana. Može se doneti okviran zaključak da što je aktivna

¹³⁹² Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M., 2002; Milieu, 2007; Eliantonio, M. et al. 2012. Darpö, J., 2013; Milieu, 2019.

legitimacija ekstenzivnije formulisana, to su mogućnosti suda prilikom odlučivanja uže, kao i da što je formulisanju aktivne legitimacije restriktivnije pristupljeno, to je nadležnost suda šira.¹³⁹³

Prema domaćem upravnomprocesnom pravu uslov za *locus standi* je da se tužilac poziva na povredu prava ili na zakonu zasnovanog interesa, koji je lični ili individualni interes tužioca. Dok pravni sistemi koji pripadaju srednjem ili fleksibilnom modalitetu formulisanja aktivne legitimacije, često zahtevaju postojanje samo dovoljnog ili verovatnog interesa, *locus standi* je dosta usko formulisan u našem pravu jer se traži da se osporavanim rešenjem očigledno dira u pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovan interes. Zakon o zaštiti životne sredine sadrži opštu garanciju zainteresovanoj javnosti prava na preispitivanje odluka pred nadležnim organom i sudom, ali ova opšta garancija nije dalje konkretizovana.

Važno je sagledati i kako zakoni iz oblasti životne sredine koji ustanovljavaju upravne postupke u kojima se odlučuje u ekološkoj stvari, regulišu položaj zainteresovane javnosti, budući da pravo na žalbu u upravnom postupku, vodi do prava na tužbu u upravnom sporu. Aktivnu procesnu legitimaciju zainteresovanoj javnosti u upravnom sporu na jasan način daje jedino Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. Ostali zakoni iz ove grupe samo navode mogućnost vođenja upravnog spora, ali ne određuju precizno aktivno legitimisanog, tako da se u ovim slučajevima primenjuje ZUS, pa aktivnu legitimaciju imaju samo oni kojima je povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes.

U domaćem pravu aktivna legitimacija zainteresovane javnosti mogla bi da bude unapređena izmenom zakona koji ustanovljavaju postupke od značaja za životnu sredinu koje vode organi uprave, kao što su Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Jasno je takođe da javnost, odnosno građani koji su zainteresovani da štite ekološke vrednosti, ako im njihova subjektivna prava nisu narušena, nemaju *locus standi*, kao i da ta mogućnost u domaćem zakonodavstvu, praksi i literaturi za sada nije ozbiljnije razmatrana.

Predstavnici javnosti i zainteresovane javnosti ne koriste često građanske postupke radi zaštite životne sredine, što je razumljivo budući da je za pokretanje parničnog postupka po pravilu potrebno da postoji pretrpljena šteta, kao i da su visoki troškovi u slučaju gubitka u sporu za mnoge demoralisajući faktor. Tradicionalne građanskopravne tužbe ne mogu da pruže adekvatnu

¹³⁹³ Darpo, J., 2009, p. 189.

zaštitu životnoj sredini kao kolektivnom dobru i za zaštitu kolektivnih dobara potrebno je da postoje kolektivni mehanizmi pravne zaštite.

U našem pravu postoji tužba koja omogućava javnosti da pokrene parnični postupak radi zaštite ekoloških vrednosti čak i ukoliko šteta nije nastupila, već samo pretilo nastajanje. To je tužba iz člana 156 Zakona o obligacionim odnosima, koja je definisana kao *actio popularis*. Ipak, u praksi domaćih sudova ova tužba najverovatnije nije podnošena kao *actio popularis*, već samo radi zaštite ličnih interesa. Ipak, neki autori su ovo zakonsko rešenje kritikovali i predlagali uklanjanje ove tužbe iz pravnog sistema.

Uz određena unapređenja materijalno-pravnih i procesno-pravnih građanskih zakona, ova tužba bi mogla da bude efikasno pravno sredstvo za zaštitu ekoloških vrednosti u okviru građanskog prava. Unapređenja materijalnog građanskog prava, trebalo bi najpre da se odnose na ustanovljavanje pretpostavke da svaka šteta koja pretilo životnoj sredini jeste "znatnija šteta", kako bi se nedoumice oko primene stava 1 člana 156 otklonile, kao i na razjašnjavanje da je u kontekstu ovog člana objektivna odgovornost osnov odgovornosti za opasnost od nastupanja štete, a ne krivica. Norme procesnog prava bi bilo svrsishodno unaprediti u smislu razjašnjavanja ko sve može tražiti izvršenje presude, budući da tužbu može podneti svako, kao i koga sve vezuje odbijajuća presuda. Na osnovu rezultata ovog dela istraživanja zaključuje se da bi bilo svrsishodno urediti poseban parnični postupak za zaštitu kolektivnih interesa, kao i da bi oni koji štite kolektivne interese trebalo da budu oslobođeni sudskih troškova.

Krivičnopravna zaštita predstavlja *ultima ratio* u zaštiti životne sredine, a u većini evropskih pravnih sistema javnost nema značajniju ulogu u krivičnom postupku. Uloga javnosti je ograničena na obaveštenje tužilaštva o izvršenju krivičnog dela i eventualnom svedočenju. U domaćem pravu, nakon obaveštenja tužilaštva o izvršenom krivičnom delu protiv životne sredine pripadnici javnosti nemaju ulogu u postupku, pa čak ni pravo da budu obavešteni o ishodu postupka.

S druge strane, u uporednoj i domaćoj sudskoj praksi je zabeleženo da se parnični i krivični postupci koriste protiv učešća javnosti, odnosno da bivaju pokrenuti protiv pripadnika javnosti koji štite ekološke vrednosti, kako bi bili zastrašeni ili obeshrabreni za dalju borbu za očuvanje životne sredine. Domaći pravni sistem nema ustanovljene mehanizme koji bi pripadnike javnosti zaštitili od ovakvog postupanja. Stoga, za dosledno ostvarivanje ekološke pravde, osim što je potrebno pripadnicima javnosti i zainteresovanoj javnosti dati što šire mogućnosti za pokretanje postupaka pred sudom, potrebno je i pružiti im adekvatnu zaštitu u nastojanjima da očuvaju ekološke vrednosti.

Pristup pravosuđu predstavlja jedan od aspekata koje je neophodno ispuniti radi doslednog ostvarivanja ekološke pravde, a posebno njenog procesnog elementa. Naime, u skladu sa Šlosbergovim određenjem ekološke pravde u procesnom smislu, za njeno dosledno ostvarivanje potrebno je, između ostalog, javnosti obezbediti pristup pravoj zaštiti u sudskom postupku u slučaju povrede prava na učešće javnosti i prava za zdravu životnu sredinu. Za dosledno ostvarivanje ovog aspekta procesne ekološke pravde i za omogućavanje širokog i autentičnog učešća javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu, neophodno je da pravo na pristup pravosuđu bude propisano na jasan način, da sudovi navedene procesne norme primenjuju pravilno i dosledno, kao i da budu obezbeđeni mehanizmi za zaštitu javnosti od postupaka protiv učešća javnosti (SLAPP). Sprovedena analiza domaćeg prava ukazuje da postoji prostor za unapređenje pravnih normi koje bi tome doprinele, i to normi koje na opšti način uređuju upravne sporove, kao i onih koje pripadaju ekološkom zakonodavstvu.

VI POGLAVLJE: ZAKLJUČAK

U ovom odeljku sumirani su osnovni nalazi sprovedenog istraživanja koji se tiču prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu i prava javnosti da štiti životnu sredinu u Srbiji, i na taj način doprinosi ostvarivanju ekološke pravde. Prikazani su, potom, najznačajniji doprinosi sprovedenog istraživanja koji se tiču identifikovanja uzroka nedovoljno delotvornog učešća javnosti u Srbiji i predlaganja rešenja koja bi doprinela da javnost, na koju se određena odluka odnosi, ima mogućnosti da u njenom donošenju delotvorno učestvuje. Najzad, nalazi istraživanja su sagledani u svetlu određenih ograničenja na koja se naišlo tokom njegovog sprovođenja, na osnovu čega su predložene smernice za dalja istraživanja u ovoj oblasti.

Sprovedena analiza pravnog okvira i njegove primene u praksi nadležnih organa u Srbiji potvrdila je hipotezu ovog istraživanja da je radi ostvarivanja ekološke pravde potrebno unaprediti učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i da se uzroci nedelotvornog učešća nalaze u nedostacima pravnog okvira i u nedoslednoj praksi nadležnih organa. Sprovedena analiza ukazala je i na druge uzroke nedelotvornog učešća javnosti, o čemu će biti reči u ovom poglavlju.

Analiza teorijskog pojma ekološke pravde, kao i elemenata ekološke pravde sa aspekta teorije, domaćeg i međunarodnog prava, kao i analiza tumačenja ovog pojma u različitim jurisdikcijama ukazala je na njen pluralistički karakter i na različite tokove rasprava o njoj, koje su uslovljene različitim istorijskim, pravno-institucionalnim, društvenim i kulturnim kontekstima. Budući da ne postoji jedna definicija ekološke pravde koja je opšteprihvaćena, u ovom istraživanju je usvojeno Šlosbergovo poimanje da se ekološka pravda sastoji iz tri elementa: distributivna pravda, procesna pravda i društvena prepoznatljivost. Distributivna ekološka pravda podrazumeva pravičnu raspodelu ekoloških vrednosti i rizika između članova zajednice, odnosno, ekološka nepravda u distributivnom smislu bi bila situacija u kojoj određeni pojedinci ili određene grupe nesrazmerno trpe ekološki rizik. Iako su brojne sprovedene studije ukazale da postoji veza između ekološkog rizika i određenog ličnog svojstava pripadnika grupe koja taj rizik trpi, u većini jurisdikcija (osim u SAD) i u međunarodnim konvencijama, ovo pitanje nije dobilo posebnu pažnju. Kada je reč o procesnoj ekološkoj pravdi, njenu okosnicu čini ideja o uključivanju javnosti prilikom donošenja odluka od značaja za životnu sredinu. U tom smislu, postupak donošenja odluka je sredstvo ili

mehanizam za dostizanje ekološke pravde. Najzad, društvena prepoznatljivost je predstavlja element, koji je, takođe procesnog karaktera i odnosi se na uključivanje različitih društvenih grupa u postupak donošenja odluke, kao i na uzimanje u obzir njihovih potreba, interesa i kulturoloških specifičnosti. Analiziranja pojma ekološke pravde sa aspekta teorije, domaćeg i međunarodnog prava i prakse nadležnih organa pokazala je da su navedena tri elementa ekološke pravde, iako različite prirode, veoma isprepletana, zavise jedan od drugog i međusobno se oblikuju.

Procesni element ekološke pravde je međunarodnim pravom veoma jasno prepoznat, naročito od usvajanja Rio deklaracije 1992. godine, kao i domaćim pravom, počevši od 2004. godine, kada je usvojen skup do četiri sistemski ekološka zakona. Međutim, kada je reč o distributivnoj pravdi i društvenoj prepoznatljivosti kao elementima ekološke pravde, njihovo mesto u međunarodnim i domaćim propisima nije tako uočljivo. Propisivanje postupaka u kojima je javnosti omogućeno da učestvuje, odnosno, ostvarivanje procesne ekološke pravde, jeste nužan uslov za dostizanje ekološke pravde u punom smislu, ali ne i dovoljan. Naime, potpuno ostvarivanje ekološke pravde bi moralo da bude praćeno postojanjem pravnih normi i strateških dokumenata koji su posvećeni društvenoj prepoznatljivosti i distributivnom elementu ekološke pravde, kao i sadejstvu mehanizama koji su propisani normama ekološkog prava i politike sa onima iz oblasti ljudskih prava i antidiskriminacionog prava.

Učešće javnosti je osnovni mehanizam za dostizanje ekološke pravde u procesnom smislu, ali s obzirom na međuzavisnost i isprepletanost njenih elemenata, učešće javnosti predstavlja važan mehanizam i za dostizanje ostalih elemenata ekološke pravde. Shodno tome, načelo učešća javnosti i njegovo otelotvorenje u propisima i praksi nadležnih organa predstavljaju okosnicu ostvarivanja ekološke pravde.

Suština načela učešća javnosti je da omogući građanima i njihovim udruženjima, odnosno javnosti i zainteresovanoj javnosti, da utiču na donošenja odluka koje ih se tiču. Načelo učešća javnosti se sastoji iz tri elementa. To su pristup informacijama od značaja za životnu sredinu, što predstavlja jedan od preduslova za delotvorno učešće javnosti, zatim učešće javnosti u postupcima u kojima se donose odluke od značaja za životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu navedenih prava. Navedena tri elementa su takođe veoma povezana i međusobno uslovljena. Iako se u literaturi nailazi na različite argumente o tome da li je načelo učešća javnosti opšte načelo ekološkog prava ili nije, sprovedena analiza pokazala je nespornim da je načelo učešća javnosti široko prihvaćeno i duboko utkano u ekološko pravo i ono što je najvažnije, da predstavlja neizostavni element njegovog daljeg razvoja.

Ostvarivanje načela učešća javnosti je moguće u zakonodavnom postupku, u postupcima koje vode različiti organi uprave, kao i u upravnom i sudskom postupku prilikom ostvarivanja prava na pravnu zaštitu. Sprovedena analiza propisa koji uređuju navedene postupke u Srbiji i prakse nadležnih organa doprinela je ostvarivanju posebnih ciljeva ove disertacije, odnosno utvrđivanju uzroka nedelotvornog učešća javnosti u ovoj oblasti i identifikovanju mogućnosti za njegovo unapređenje.

U skladu sa Šlosbergovim određivanjem ekološke pravde u procesnom smislu, za njeno dosledno i autentično ostvarivanje neophodno je obezbediti da je javnost informisana o životnoj sredini i postupcima koji se vode; da su propisani postupci učešća javnosti prilikom ekološkog odlučivanja i da javnosti da ima pristup tim postupcima; da je obezbeđena reprezentativnost, tj. uključenost različitih društvenih grupa u navedene postupke; da javnost ima stvarni uticaj na navedene postupke, tj. da je obezbeđena delotvornost učešća javnosti i, najzad, potrebno je obezbediti zaštitu navedenih prava pred nadležnim upravnim i sudskim organima. Rezultati sprovedenog istraživanja o učešću javnosti u Srbiji su posmatrani u kontekstu ostvarivanja navedenih aspekata proisteklih iz Šlosbergove definicije procesne ekološke pravde, na osnovu čega su izvedeni zaključci o ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji.

Kada je reč o izučavanju učešća javnosti prilikom donošenja zakona koji su od značaja za životnu sredinu, važno je imati u vidu da javnost može biti uključena na nekoliko načina, odnosno u nekoliko faza zakonodavnog postupka. Najpre, reč je o upotrebi Ustavom stipulisanih instituta neposredne demokratije, kao što su referendum i narodna inicijativa, i koji u praksi nisu dobili dovoljan značaj.

Drugi način predstavljaju mehanizmi ranog učešća javnosti, poput učešća javnosti u radnim grupama za izradu nacrtu propisa ili učešća na konsultacijama povodom pripreme nacrtu zakona; reč je, naime, o učešću u fazi u kojoj postoji više mogućnosti za uticaj na rešenja koja se pripremaju. Sprovedena analiza ukazuje na to da je od 2018. godine primetan značajan normativni napredak kada je uređivanje ranog učešća javnosti u zakonodavnom postupku, a posebno je važno to što detaljno uređeno učešće javnosti u radnim grupama za pripremu nacrtu zakona i obaveza nadležnog organa da obrazloži razloge za neusvajanje konkretnih predloga javnosti. Dodatno, životna sredina je podzakonskim aktima koji uređuju učešće javnosti u ranoj fazi zakonodavnog postupka prepoznata kao posebno važna oblast. Najzad, Pravilnikom o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata prepoznata je potreba da u postupku budu predstavljeni interesi različitih društvenih grupa, što predstavlja jedini propis obuhvaćen ovim istraživanjem koji uviđa značaj

elemenata koji vode ostvarivanju distributivne pravde, pa i pravde kao društvene prepoznatljivosti. S obzirom na to da je jedan od ciljeva ovog istraživanja da sagleda praksu nadležnih organa koja se tiče učešća javnosti, rezultati do kojih se došlo, na osnovu raspoloživih podataka o učešću javnosti u radnim grupama za izradu nacrtu propisa u oblasti zaštite životne sredine, ukazuju da ovaj vid učešća nije uobičajen i da postoji tendencija većeg učešća u poslednjih nekoliko godina.

Treći način učešća javnosti u zakonodavnom postupku predstavlja učešće na javnim raspravama o nacrtima zakona. To je oblik učešća koji se u praksi najčešće primenjuje, koji je najdetaljnije uređen domaćim propisima i za koji u određenim slučajevima postoji obaveza sprovođenja. Naime, sprovođenje javne rasprave je obavezno ukoliko je reč o nacrtu zakona kojim se bitno menja pravni režim u nekoj oblasti ili ukoliko je reč o pitanju koje posebno interesuje javnost, a veliki broj zakona iz oblasti životne sredine trebalo bi smatrati takvima. Shodno tome, moglo bi se zaključiti i da je ovo oblik učešća u zakonodavnom postupku koji u najvećoj meri doprinosi uključivanju predloga javnosti u zakonodavstvo i time ostvarivanju ekološke pravde. Nadalje, podzakonskim aktima je naglašen značaj uključivanja javnosti u oblasti zaštite životne sredine i dostavljanja povratnih informacija javnosti i obrazlaganja načina na koji je postupljeno po primedbama. Međutim, analizirani propisi sadrže određene nedostatke, tako, na primer, javne rasprave su uređene samo u slučaju ukoliko je Vlada predlagatelj zakona, neregulisane su situacije u kojima je zakon predlaže neki drugi ovlašćeni predlagatelj, a uviđa se i potreba za propisivanjem dužih rokova za sprovođenje javne rasprave i dostavljanje komentara. Takođe, reprezentativnost javnosti nije pitanje koje je obuhvaćeno domaćim propisima. Sa druge strane, sprovedena analiza prakse ukazuje na visoku zainteresovanost udruženja građana da učestvuju u javnim raspravama i da dostavljaju konkretne primedbe na nacrtu zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Međutim, analiza prakse ukazala je, takođe, i na mali procenat prihvaćenih komentara i primedbi javnosti. Shodno tome, iako je garantovano propisima, autentično i delotvorno učešće javnosti u praksi nije slučaj, a može se zaključiti i da je učešće drugih subjekata delotvornije. Rezultati sprovedene kvantitativne analize, osim što ukazuju na potrebu unapređenja učešća javnosti, otvaraju pitanje uzroka nedelotvornog učešća koji se nalaze van pravnog okvira i prakse nadležnih organa. Naime, otvara se pitanje potrebe za sprovođenjem analize kvaliteta komentara koje predstavnici javnosti dostavljaju i pitanje potrebe za osnaživanjem udruženja građana da doprinesu zakonodavnom postupku.

Najzad, poslednja mogućnost da javnost učestvuje u zakonodavnom postupku je učešće na javnim slušanjima o predlogu zakona, koja organizuje Narodna skupština Republike Srbije. Poslovníkom Narodne skupštine ovaj postupak je detaljno uređen, ali način na koji bi predlozi javnosti bili uključeni prilikom oblikovanja predloga zakona nije uređen, niti postoji skupštinska praksa u vezi s tim. Takođe, ne postoje procesne garancije koje se odnose na reprezentativnost predstavnika javnosti, a organizovanje javnih slušanja nije obavezujućeg karaktera. Sa druge strane, analiza prakse je ukazala da je organizovanje javnih slušanja o pitanjima koja se tiču životne sredine češće u odnosu na druge oblasti. Međutim, analiza tema o kojima su sprovedena javna slušanja u ovoj oblasti ukazala je na to da su zakonodavna javna slušanja, tj. javna slušanja čiji je cilj razmatranje predloga zakona koji su u skupštinskoj proceduri, organizovana u najmanjem broju slučajeva, a da se najčešće radilo o javnim slušanjima koja su organizovana radi razmatranja i diskusije o pitanjima koja interesuju javnost. Shodno tome, učešće javnosti, kao mehanizam za ostvarivanje ekološke pravde, bilo bi unapređeno ukoliko bi zakonodavna javna slušanja na kojima se diskutuje o predlogu zakona iz oblasti životne sredine bila češće organizovana.

Ograničavajuće za učešće javnosti predstavlja donošenje zakona u hitnom postupku, što predstavlja učestalu pojavu u domaćoj parlamentarnoj praksi, međutim mali je udeo zakona iz oblasti zaštite životne sredine koji su doneti u hitnom postupku. Budući da je razumno očekivati da u oblasti životne sredine nastane potreba za hitnim regulisanjem, a da mogućnost donošenja zakona u hitnom postupku u ovoj oblasti nije u zloupotrebljavana u praksi, bilo bi opravdano razmotriti mogućnost da se zaštita životne sredine uvrstiti u razloge za hitno donošenje zakona.

Jedan od ciljeva ovog istraživanja predstavlja utvrđivanje uzroka nedelotvornog učešća javnosti u Srbiji i mogućnosti unapređenja učešća javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, čime se doprinosi ostvarivanju ekološke pravde, a naročito njenog procesnog elementa. S tim u vezi, rezultati istraživanja, kada je reč o zakonodavnom postupku, ukazuju da se uzroci nedelotvornog učešća nalaze u propisima koji ne regulišu u potpunosti sva pitanja od značaja za delotvorno i autentično učešće javnosti i u neujednačenoj praksi nadležnih organa, a zatim i otvaraju pitanje potrebe osnaživanja zainteresovane javnosti za učešće u zakonodavnom postupku. Najzad, za dosledno ostvarivanje ekološke pravde trebalo bi usvojiti mere u okviru ekološke politike i ekološkog zakonodavstva koje imaju za cilj rešavanje navedenih pitanja.

Za ostvarivanje ekološke pravde ključno je učešće javnosti u upravnom odlučivanju, budući da najveći broj odluka od značaja za životnu sredinu donose organi uprave. Značaj učešća javnosti u upravnom odlučivanju se ogleda u tome što se tako dolazi do saznavanja stvarnih potreba

građana, donose se kvalitetnije i delotvornije odluke, ostvaruje pravičnost i uključivanje različitih društvenih grupa, jača legitimitet odluke, ali i poštuju propisi o učešću javnosti. Javnost može učestvovati kao konsultativna strana prilikom usvajanja određenog plana, programa ili politike iz oblasti zaštite životne sredine, a može biti i stranka u postupku prilikom odlučivanja o ekološkoj upravnoj stvari, kada prirodno ima i veća prava. Izvori međunarodnog prava uređuju učešće javnosti u upravnom odlučivanju, a najznačajniji su oni usvojeni u okviru UNECE. Izvori međunarodnog prava, takođe, propisuju mere za obezbeđivanje delotvornosti, kao što su utvrđivanje obaveze obrazlaganja načina uključivanja komentara i garantovanje razumnih rokova i obezbeđivanje pravne zaštite. Međutim, reprezentativnost javnosti i uključivanje različitih društvenih grupa u postupke upravnog odlučivanja nije pitanje koje međunarodni izvori prava uređuju. Arhuska konvencija je najznačajniji akt za učešće javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u kontekstu upravnog prava, međutim pitanje uključivanja predstavnika različitih društvenih grupa u postupke donošenja akata uprave uređeno je samo ovlaš.

Sprovedena analiza domaćih propisa ukazala je da je učešće javnosti prilikom donošenja akata uprave uređeno nizom zakona i podzakonskih akata, koju u nekim slučajevima sadrže neprecizne ili nedosledne norme. Reč je o normama koje pripadaju opštim pravilima upravnog postupka, odnosno, normama koje primenjuju organi uprave prilikom postupanja u svim upravnim oblastima, normama koje pripadaju krovnom zakonu iz oblasti zaštite životne sredine, normama koje pripadaju sistemskim zakonima iz ove oblasti, normama koje pripadaju zakonima koji uređuju pojedine aspekte životne sredine, kao i podzakonskim aktima. Navedene nedoslednosti i neujednačenosti odnose se na terminologiju i na nedovoljno precizne definicije određenih pojmova, ali i na kratke rokove za učešće, onemogućavanje javnosti da učestuje u svim fazama određenog upravnog postupka i tako dalje.

Kada je reč o drugostepenim upravnim aktima, tj. pravu javnosti na pravnu zaštitu pred drugostepenim organom uprave, može se zaključiti da domaće zakonodavstvo obezbeđuje ovo pravo javnosti, budući da u skladu sa ZUP-om pravo na žalbu protiv rešenja prvostepenog organa može podneti svako lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka, kao i to što Zakon o zaštiti životne sredine zainteresovanoj javnosti obezbeđuje svojstvo stranke u postupku ostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu, tj. pravo da pokreće postupke u kojima se preispituju odluke pred nadležnim organima.

Rezultati sprovedene analize ukazuju da ekološko zakonodavstvo ne obezbeđuje široko i autentično učešće javnosti, kao i da ono nije realizovano u praksi. Takođe, analizirani domaći

propisi ne prepoznaju značaj reprezentativnosti javnosti i važnost uključivanja različitih (manjinskih) društvenih grupa prilikom donošenja akata uprave. Sprovedena analiza prakse i dostupni podaci ukazuju da zainteresovana javnost nije u značajnijem obimu uticala na donošenje akata uprave u oblasti zaštite životne sredine.

Za ostvarivanje ekološke pravde, neophodno je da je javnosti garantovano pravo da pokreće postupke pred nadležnim sudovima kako bi zaštitila životnu sredinu, kao i svoje pravo na učešće u odlučivanju. Pravo na pristup pravosuđu je garantovano međunarodnim ugovorima globalnog i regionalnog karaktera, i to onima koji pripadaju ekološkom pravu i pravu ljudskih prava. Takođe, praksa ESLJP i SPEU snažno je uticala na razvoj prava na pristup pravosuđu u ovoj oblasti i doprinela njegovoj afirmaciji u okviru nacionalnih pravnih sistema, dok je pred ovim sudovima uloga javnosti ograničena.

Sudsku zaštitu životne sredine moguće je tražiti u upravnom, građanskom i krivičnom sudskom postupku, ali, svakako, upravnosudska zaštita najčešći je i najznačajniji oblik sudske zaštite ekoloških vrednosti. Sprovedena komparativna analiza ukazala je da u većini evropskih pravnih sistema zainteresovana javnost ima aktivnu legitimaciju pred upravnim sudom, a u retkima je ima i javnost. Tri su osnovna oblika formulisanja aktivne legitimacije: restriktivni, srednji ili fleksibilni i ekstenzivni pristup. Ekstenzivno formulisanje aktivne legitimacije, odnosno *actio popularis*, u najvećoj meri doprinosi doslednom ostvarivanju procesne ekološke pravde, ali komparativna analiza ukazuje da takvo formulisanje predstavlja izuzetak. Dva su argumenta koja se najčešće navode protiv ekstenzivnog pristupa. Prvi je da Arhuska konvencija ne zahteva *actio popularis*, međutim, ekstenzivni pristup, iako nije *stricto sensu* zahtevan konkretnim odredbama Arhuske konvencije, on jeste u duhu te konvencije. Drugi je da bi se na taj način omogućile brojne zloupotrebe i nepotrebno opteretili sudovi, međutim, u malobrojnim zemljama u kojima sudske postupke za zaštitu životne sredine mogu pokrenuti pripadnici javnosti, preterano opterećivanje sudova ovakvim postupcima nije zabeleženo. Shodno tome, bilo bi razumno očekivati da pravo javnosti na pokretanje sudskih postupaka u ovoj oblasti nastavi da se razvija u smeru šireg formulisanja aktivne legitimacije.

Kada je reč o građanskim sudskim postupcima, u domaćem pravu postoji mogućnost za *actio popularis* radi zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima, ipak, njena primena u praksi nije zaživela. Kada je reč o krivičnim postupcima, pak, javnost nema ulogu u postupku, osim što može obavestiti tužilaštvo o izvršenom krivičnom delu, ali bez prava da o ishodu tog postupka bude obavestena. Sa druge strane, i domaća i komparativna sudska praksa beleže krivične i građanske postupke protiv učešća javnosti (SLAPP), koji se pokreću

kako bi se zastrašili i obeshrabrili pripadnici javnosti koji se bore za očuvanje životne sredine. Shodno tome, za dosledno ostvarivanje ekološke pravde javnosti potrebno je ne samo obezbediti pristup pravosuđu, već i obezbediti mehanizme za zaštitu javnosti koja nastoji da očuva životnu sredinu.

Sprovedeno istraživanje o učešću javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji, odnosno analiza međunarodnog i nacionalnog pravnog okvira i njegove primene u praksi prilikom donošenja zakona, odluka organa uprave i sudova, ukazala je da postoje osnovne pretpostavke za ostvarivanje ekološke pravde, a naročito njenog procesnog elementa, ali da, sa druge strane, postoje značajne prepreke prilikom njenog ostvarivanja koje se nalaze u propisima, načinu njihove primene, ali i u potrebi za jačanjem kapaciteta zainteresovane javnosti da na delotvoran i autentičan način koristi svoje pravo na učešće. Šlosbergove ideje o procesnoj ekološkoj pravdi razvijene su u domaćim propisima i praksi, uz postojanje značajnih prepreka za dosledno ostvarivanje, dok su ideje o ekološkoj pravdi kao distributivnoj pravdi i ekološkoj pravdi kao društvenoj prepoznatljivosti prisutne samo u pojedinim aktima, i to u obrisima.

Značaj sprovedenog istraživanja ogleda se u tome što je ukazano na konkretne propise koje je potrebno unaprediti kako bi ostvarivanje ekološke pravde u Srbiji bilo delotvornije, kao i što su istaknute određene nedoslednosti u praksi nadležnih organa i ukazano na tendenciju njenog daljeg razvoja. Time su date smernice za kreiranje ekološke politike u Srbiji koja se na dosledniji način zasniva na načelu participativnosti. Ograničenja na koje se prilikom sprovođenja ovog istraživanja naišlo tiču se ograničenog broja dostupnih podataka. Naime, podaci o javnim raspravama sprovedenim u vremenskom okviru istraživanja na sajtu resornog ministarstva nisu bili u potpunosti dostupni, resorno ministarstvo nije poštovalo zakonom propisane rokove za dostavljanje odgovora na upućene zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, pregled aktivnosti Narodne skupštine Republike Srbije po godinama sa statističkim podacima se na internet stranici ne objavljuje od 2015. godine, a dostupnost sudskih odluka takođe je otežana. Dodatna ograničenja se tiču toga što je veliki broj propisa u ovoj oblasti donet u poslednjih nekoliko godina, pa je još uvek rano sprovesti analizu njihove primene. S tim u vezi, dalja istraživanja u ovoj oblasti trebalo bi da obuhvate detaljniju analizu sprovođenja propisa koji su usvojeni nakon 2020. godine, budući da je u ovom istraživanju za takvu analizu bilo rano. Takođe, kada je reč o daljim istraživanjima u ovoj oblasti, radi sveobuhvatnog razumevanja pitanja učešća javnosti u ostvarivanju ekološke pravde u Srbiji, bilo bi potrebno analizirati kapacitete zainteresovane javnosti, tj. udruženja građana koja se bave zaštitom životne sredine da u analiziranim postupcima učestvuju, kao što je u ranijim

delovima teze pomenuto. Najzad, radi doslednog ostvarivanja ekološke pravde, odnosno radi ostvarivanja svih njenih elemenata, potrebno je istražiti načine na koje je moguće uneti ideje o društvenoj prepoznatljivosti i distributivnoj ekološkoj pravdi u domaće propise i praksu nadležnih organa.

Učešće javnosti predstavlja osnovni mehanizam za ostvarivanje ekološke pravde, a na tom putu, potrebno je da budu angažovane sve tri grane vlasti, jednako kao i sami građani. U savremenom svetu, koji se suočava sa brojnim ekološkim izazovima i na dnevnom nivou doživljava manje i veće nedoslednosti u primeni ekoloških propisa, ostvarivanje ekološke pravde je imperativ, a nije ga moguće dostići bez aktivnog zalaganja zakonodavne vlasti, organa uprave i sudova, u sadejstvu sa samim građanima, a posebno njihovim udruženjima.

* * *

LITERATURA

MONOGRAFIJE I UDŽBENICI

1. Aristotel, 1988, *Nikomahova etika*, Zagreb, Globus, str. 94 (1311b 11-14).
2. Avgerinopoulou, D.T., 2011, *Science-based Lawmaking: Effective Integration of Science in International Environmental Law*, Columbia University, p. 292.
3. Barry, B., 1996, *Justice as Impartiality*, Oxford, Clarendon Press, pp. 213-214.
4. Beierle, T. C., J. Cayford, 2002, *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*, Washington, DC, Resources for the Future, p. 6.
5. Bonorris, S. et al., 2010, *Environmental Justice for All: A Fifty State Survey of Legislation, Policies and Cases*, San Francisco, CA, Hastings College of Law.
6. Booher, D., Innes, J., 2010, *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*, New York, Routledge.
7. Bullard, R., 1990, *Dumping in dixie: Race, class, and environmental quality*, Boulder, CO: Westview Press.
8. Bullard, R., 2005, *The quest for environmental justice: human rights and the politics of pollution*, San Francisco, Sierra Club Books, p. 19.
9. Cane, P., 2016, *Controlling Administrative Power - An Historical Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press.
10. Chen, B., 1954, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London, Stevens&Sons.
11. Comtois, S., Graaf, K. J.de, 2016, *On Lawmaking and Public Trust*, The Hague, Eleven International Publishing, p. 19.
12. Coolsaet, B. 2020, *Environmental Justice: Key Issues*, London, Routledge, p. 45.
13. Creighton, J. L., 2005, *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*, San Francisco, Jossey-Bass, p. 9.
14. Darpo, J. 2015, *Access to Justice in Environmental Decision-making in Sweden.: Standing for the public concerned, the scope of review on appeal and costs*, Uppsala University, p. 2.
15. Darpö, J., 2013, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, European Commission.

16. Dobson, A., 1998, *Justice and the Environment - Conceptions of Environmental Sustainability and Theories of Distributive Justice*, Oxford, Oxford University Press
17. Drenovak-Ivanović, M., 2014, *Pristup pravdi u ekološkim upravnim stvarima*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 17.
18. Drenovak-Ivanović, M., 2021, *Pravni položaj zastupnika kolektivnih i širih interesa javnosti u zaštiti životne sredine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
19. Duke, W. la, 2002, *The Winona La Duke Reader A Collection of Essential Writings*, Minnesota, Voyageur Press, p. 20.
20. Dworkin, R., 1978, *Taking Rights Seriously*, Harvard, Harvard University Press.
21. Džarden, Dž, 2006, *Ekološka etika*, Beograd, Službeni glasnik, str. 368.
22. Eisma-Osorio, R.L., Kirk, E., Steinberg Albin, J., 2020, *The Impact of Environmental Law: Stories of the World We Want*, Edward Elgar Publishing, p. 4.
23. Eliantonio, M. et al. 2012, *Standing up for your right(s) in Europe, A Comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts European Parliament, European Parliament's Committee on Legal Affairs*, European Commission dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462478/IPOL-JURI_ET\(2012\)462478_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462478/IPOL-JURI_ET(2012)462478_EN.pdf) (02.06.2020).
24. Elliot, P. et al, 2001, *Birth Outcomes and Selected Cancers in Populations Living Near Landfill Sites*, Report for the Department of Health, p. 3.
25. Englard, I., Englard, Y., 2009, *Corrective and Distributive Justice: From Aristotle to Modern Times*, Oxford, Oxford University Press i Kuehn, R., 2000, p. 10683.
26. Eriksen, E., Weigaard, J., 2003, *Understanding Habermas, Communicative Action and Deliberative Democracy*, New York, Continuum, p. 123.
27. Etemire, U., 2015, *Law and Practice on Public Participation in Environmental Matters - The Nigerian Example in Transnational Comparative Perspective*, London, Routledge, p. 69.
28. Fairbur, J., et al., 2005, *Investigating Environmental Justice in Scotland: Links Between Measures of Environmental Quality and Social Deprivation*, Scottish Executive.
29. Foster, S., 2001, *From the Ground up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*, New York, New York University Press, p. 19.
30. Habermas, J., 1996, *Between Facts and Norms*, Cambridge, MIT Press.
31. Heidegger, P., Wiese, W., 2020, *Pushed to the wastelands: Environmental racism against Roma communities in Central and Eastern Europe*, Brussels, European Environmental Bureau, p. 8.

32. Holder, J., Lee, M., 2007, *Environmental Protection, Law and Policy*, second edition, Cambridge, Cambridge University Press. p. 113.
33. Huang, C.T., 2010, *Shaping Environmental "Justices"*, Ph.D thesis, University of Edinburgh, p. 60.
34. Hunter, D, Salzman, J., Zaelke, D., 2007, *International Environmental Law and Policy*, New York, Foundation Press, p. 535.
35. Kingston, S., Heyvaert, V., Čavoški, A., 2017, *European Environmental Law*, Cambridge University Press, p. 67.
36. Kiss, A., Shelton, D., 2004, *International Environmental Law*, Ardsley, NY, Transnational Publishers, pp. 222, 676.
37. Kortetmäki, T., 2017, *Justice in and to Nature An Application of the Broad Framework of Environmental and Ecological Justice*, University of Jyväskylä, Finland, 2017, p. 22.
38. Krbek, I., 1937, *Diskreciona ocena*, Zagreb, str. 123.
39. Lilić S., Drenovak M., 2014, *Ekološko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 117.
40. Lilić, S., 2014, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Osmo izdanje, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. str. 129.
41. Lowry A., 2013, *Achieving Justice Through Public Participation: Measuring the Effectiveness of New York's Enhanced Public Participation Plan for Environmental Justice Communities*, PhD thesis, Syracuse University, p. 2.
42. Ludwig, K., 2007, *EC Environmental Law*, sixth edition, London, Sweet & Maxwell, p. 155.
43. Marković, R., 2000, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, Beograd, Službeni glasnik, str. 261.
44. Milkov, D., 2013, *Upravno pravo III: Kontrola uprave*, Novi Sad, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, str. 81.
45. Ninković, M., 2004, *Zaštita životne sredine i ekološke parnice u SAD*, Beograd, Dosije, str. 76.
46. Nusbaum, M., Sen, A., 2020, *Blagostanje, razvoj i društvena pravda – uvod u pristup zasnovan na sposobnostima*, Beograd, Institut za filozofiju i društvenu teoriju.
47. Ortolano L., 1997, *Environmental Regulation and Impact Assessment*, New York, John Wiley & Sons, p. 404.
48. Palmer, A., Robb, C., 2014, *International Environmental Law in National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 212.
49. Pedersen, O.W., 2009, *From the King to the Climate: Environmental Justice and Legal Remedies*, PhD thesis, University of Aberdeen, p. 13.

50. Petrović, J., 2020, "*Ekologija*" na periferiji Evrope: stvaranje ekološkog pokreta u Srbiji, Beograd, Institut za sociološka istraživanja, Univerzitet u Beogradu – Filozofski fakultet, str. 9.
51. Pulido, L., 1996, *Environmentalism and Social Justice: Two Chicano Struggles in the Southwest (Society, Environment, and Place)*, Tucson, University of Arizona Press, p. 13.
52. Rawls, J., 1971, *Theory of Justice*, Harvard, Harvard University Press, pp 85-86.
53. Rols, Dž., 1998, *Teorija pravde*, Beograd, JP Službeni list SRJ, str. 22.
54. Sadeleer, N. de, 2020, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, Oxford University Press, pp. 5-6.
55. Sax, J., 1971, *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, New York: Alfred A. Knopf, pp. 230-245.
56. Sayan, R.C., 2016, *Exploring Environmental Justice in Small-Scale Hydroelectricity Power Plant (HPP) Development in Rural Turkey*, Ph. D thesis, University of Dundee, p. 82.
57. Schlosberg, D., 2007, *Defining environmental justice: theories, movements, and nature*, Oxford, Oxford University Press, pp. 25-26.
58. Scotford, E., 2017, *Environmental Principles and Evolution of Environmental Law*, Oxford and Portland, Hart Publishing, p. 60.
59. Shredder-Frechette, K., 2002, *Environmental Justice, Creating Equality, Reclaiming Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 24.
60. Sikor, T., 2013, *The Justices and Injustices of Ecosystems Services*, London, Routledge;
61. Steger T., et al., *Making the case for environmental justice in Central and Eastern Europe*, CEU Center for Environmental Law and Policy, Budapest, 2007.
62. Szasz, A., 1994, *EcoPopulism: toxic waste and the movement for environmental justice*, Minnesota, University of Minnesota Press, p. 14.
63. Vig, Z., Gajinov, T., 2011, *Stanje i perspektive ekološkopravne regulative u Srbiji*, Novi Sad, Fakultet za evropske pravno-političke studije, str. 46.
64. Walker, G., 2012, *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*, London, Routledge.
65. White, R., 2008, *Crimes Against Nature - Environmental criminology and ecological justice*, Willan Publishing, p. 3.
66. Young, I., 1990, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press.

ČLANCI, PRILOZI U ZBORNICIMA I REFERATI IZLOŽENI NA KONFERENCIJAMA

1. Ansje, M., Social Justice and Environmental Goods, in Dobson, A. (Ed.), 1999, *Fairness and Futurity: Essays on Environmental Sustainability and Social Justice*, Oxford, Oxford University Press.
2. Aragão, A., Environmental Standards in the Portuguese Constitution, in Turner, S. et al. (Eds.), 2019, *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge University Press, p. 262.
3. Babović, B., 2014, Zaštita kolektivnih interesa potrošača, *Anali Pravnog fakulteta, Vol. 62, Br. 2, Beograd*.
4. Barnhill-Dilling, S. K., Rivers, L., Delborne, J. A., 2020, Rooted in Recognition: Indigenous Environmental Justice and the Genetically Engineered American Chestnut Tree, *Society & Natural Resources*, 33(1), p. 84.
5. Bekhoven, J. Van, 2016, Public Participation as a General Principle in International Environmental Law: Its Current Status and Real Impact, *National Taiwan University Law Review*, Vol. 11:2, p. 229.
6. Benjaminsen, B., 2020, Reading radical environmental justice through a political ecology lens, *Geoforum*, Vol. 108, 2020, pp. 1-11.
7. Booher, D., Innes, J., 2004, Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, *Planning Theory and Practice*, Vol. 5, pp. 419-436.
8. Brad, J., 2015, Justice, Recognition and Environmental Law: The Weilangta Forest Conflict Tasmania, Australia. *University of Tasmania law review*, Vol. 34(1):5.
9. Bullard, R., 1993, Race and Environmental Justice in the US, *Yale Journal of International Law*, 18, pp 319-335.
10. Bullard, R., 1996, Environmental Justice: It's More Than Waste Facility Siting, *Social Science Quarterly*, 77, p. 493.
11. Carvalho, A., 2017, Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not?, *Elni Review 2/17*, Environmental Law Network International, p. 48.
12. Celermajer, D. et al., 2021, Multispecies justice: theories, challenges, and a research agenda for environmental politics, *Environmental Politics*, 30:1-2, pp. 119-140.
13. Chevalier, E., Eliantonio, M., 2017, Standing before French administrative courts: too restrictive to effectively enforce environmental rights?, *Montesquieu Law Review*, Issue No.5, Universite de Bordeaux, p. 1.

14. Daley, D., Reames, T., Public Participation and Environmental Justice: Access to Federal Decision Making; in Konisky, D. (Ed.), 2015, *Failed Promises - Evaluating the Federal Government's Response to Environmental Justice*, Cambridge, MIT, p. 146.
15. Darpo, J., 2017, On the Bright Side (of the EU's Janus Face) The EU Commission's Notice on Access to Justice in Environmental Matters, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14, p. 374, 376.
16. Darpo, J., Environmental justice through environmental courts? Lessons learned from the Swedish experience, in Ebbesson, J., Okowa, P. (Eds.), 2009, *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge University Press, p. 189.
17. Darpo, J., Principle 10 and Access to Justice, in Krämer, L., Orlando, E. (Eds.), 2018, *Elgar Encyclopedia of Environmental Law – Principles of Environmental Law*, Volume VI, Edward Elgar Publishing.
18. Denis Bard et al., 2007, Exploring the Joint Effects of Atmospheric Pollution and Socioeconomic Status on Selected Health Outcomes: An Overview of the PAISARC Project, *Environmental Research Letters*, 2 (045003).
19. Drenovak-Ivanović, M., 2019, Ekološko pravo između javnog i privatnog prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 85, str. 121.
20. Đurašinović Radojević, D., Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije, u: Orlović, S. (ur.), 2012, *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka (Centar za demokratiju), Sarajevski otvoreni centar & Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore, str. 81.
21. Ebbesson, J., Public Participation, in Bodansky, D., Brunnée, J. and Hey, E. (eds.), 2007, *The Oxford handbook of international environmental law*, Oxford, Oxford University Press, p. 685.
22. Ebbesson, J., Principle 10: Public Participation, in Viñuales, J., (Ed.), 2015, *The Rio Declaration on Environment and Development - A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, p. 495.
23. Ebbesson, J., Public Participation, in Rajamani L., Peel J., (eds.), 2021, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 351.
24. Elder, P., 1984, Legal Rights for Nature – The Wrong Answer to the Right(s) Question, *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 22.
25. Esser, R., Procedural Environmental Rights in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and Their Impact on Criminal Procedure Law, in Jendroška, J. and Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X In Theory And Practice*, *European Environmental Law Forum Series*, Vol. 4, Cambridge, Intersentia, pp. 61-78.

26. Etinski, R., 2013, Neposredna primena čl. a 9, stava 3 Arhuske konvencije u pravnom poretku Republike Srbije, *Strani pravni život*, br 3, str. 28.
27. Etinski, R., 2018, The Interrelationship between the European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 52, br. 1, Novi Sad, pp. 8-9.
28. Falk, R., The second cycle of ecological urgency: an environmental justice perspective, in Ebbesson, J., Okowa P. (Eds.), 2009, *Environmental law and justice in context*, Cambridge University Press, p. 43 i Krämer, L., 2009, p. 196.
29. Fecht, D., et al., 2015, Associations between air pollution and socioeconomic characteristics, ethnicity and age profile of neighbourhoods in England and the Netherlands, *Environmental Pollution*, vol. 198, pp. 201-210.
30. Filčák, R., 2012, Environmental Justice and the Roma Settlements of Eastern Slovakia: Entitlements, Land and the Environmental Risks, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 48(03), p. 537-562.
31. Fitzmaurice, M., Environmental justice through international complaint procedures? Comparing the Aarhus Convention and the North American Agreement on Environmental Cooperation, in Ebbesson, J., Okowa, P. (eds.), 2009, *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 222.
32. Foulon, J., 2019, Recent developments in French environmental law: Recognition and implementation of ecological damage in French tort law, *Environmental Law Review*, 21(4), pp. 309–317.
33. Fraser, N., Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation, in Ray, L., Sayer, A., (Eds.), 1999, *Culture and Economy after the Cultural Turn*, London, Sage.
34. Garth, B., Cappelletti, M., 1978, Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights Effective, *Buffalo Law Review*, Vol. 27, Indiana, Maurer Faculty, p. 182.
35. Gehring, M., Phillips, F.K., Lees, E., The European Union, in Lees E., Viñuales, J. (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford Oxford University Press, p. 316.
36. Gonzalez, C., Environmental Justice and International Environmental Law, in Alam, S., Bhuiyan, J.H., Chowdhury, T., Techera, E. (eds.), 2012, *Routledge handbook of international environmental law*, p. 22.

37. Greenberg, M., 1993, Proving Environmental Inequity in Siting Locally Unwanted Land Uses, *RISK: Health, Safety & Environment*, Vol. 4 No. 5, pp. 235-252.
38. Hampton, G., 1999, Environmental equity and public participation, *Policy Sciences*, Vol. 32(2), pp. 163–174.
39. Hilson, C., 2016, Environmental SLAPPs in the UK: threat or opportunity?, *Environmental Politics* 25:2, p. 248.
40. Hoch, D., 1988, Stone and Douglas Revisited: Deep Ecology and Case for Constructive Standing, *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol. 3;
41. Holifield, R., Actor-network Theory as a Critical Approach to Environmental Justice, in Holifield, R., Porter, M., Walker, G., (eds.), 2010, *Spaces of Environmental Justice*, Wiley-Blackwell, p. 40.
42. Holifield, R., Chakraborty, J., Walker, G., Introduction: the worlds of environmental justice, in Ryan Holifield, Jayajit Chakraborty, Gordon Walker (eds.), 2018, *The Routledge Handbook of Environmental Justice*. London, Routledge, p. 4.
43. Ikeme, J., 2003, Equity, environmental justice and sustainability: incomplete approaches in climate change politics, *Global Environmental Change*, Vol. 13, p. 198.
44. Ivanović, I., 2014, Zahtev da se ukloni opasnost od štete. čl. 156. Zakona o obligacionim odnosima, *Bilten Višeg suda u Beogradu*, 84/2014, str. 138; Salma, M., 2014, str. 144.
45. Janjatović, T., Donošenje uredbe o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine, *Pravni Život* broj 9/2019, Beograd, Udruženje pravnika Srbije, 2019. str 409.
46. Jendroška J., Public Participation in Environmental Decision-Making: Interaction between the Convention and EU Law and Other Key Legal Issues in its Implementation in the Light of the Opinions of the Aarhus Convention Compliance Committee (Chapter 5), in Pallemmaerts, M., (Ed.), 2011, *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, p. 125.
47. Jendroška, J., 2009, Public participation in the preparation of plans and programs: some reflections on the scope of obligations under Article 7 of the Aarhus Convention, *Journal for European Environmental & Planning Law*, vol. 6, No. 4, pp. 495-515.
48. Jendroška, J., Reese, M., The Courts as Guardians of the Environment – New Developments in Access to Justice and Environmental Litigation, in Isted, J., Deringer, B. (Eds.), 2019, *The International Comparative Legal Guide to: Environment & Climate Change Law 2019*, No 16, London, Global Legal Group, p. 8, dostupno na: https://www.acc.com/sites/default/files/resources/upload/ENV19_E-Edition.pdf (17. 07.2020).

49. Jerinić, J, 2020, U ime javnosti: legitimacija zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u upravnim stvarima, *Pravni zapisi*, 2, str. 505.
50. Jovašević, D., 2011, Ekološki kriminalitet u Srbiji – teorija, zakonodavstvo, praksa, *Zbornik Ekologija i pravo*, Niš, str. 234-235.
51. Karageorgou, V., The Scope of The Review in Environment-Related Disputes in The Light of The Aarhus Convention and EU Law - Tensions between Effective Judicial Protection and National Procedural Autonomy Procedural environmental rights, in Jendroška, J., Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory And Practice*, *European Environmental Law Forum Series Vol. 4*, Cambridge, Intersentia, p. 239.
52. Kaswan, A., 1997, Environmental Justice: Bridging the Gap between Environmental Laws and Justice, *The American University Law Review*, Vol. 47:221, p. 231.
53. Kingston, S., 2013, Mind the gap: difficulties in enforcement and the contiunuing unfulfilled promise of EU environmental law, in Kingston, S. (Ed.), 2013, *European perspectives on Environmental Law and governance*, Routledge research in EU law, p. 169.
54. Kiss, C., 2011, Pristup pravosuđu u praksi: pristup sudovima, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 87.
55. Kitt, J., 1995, Waste Exports to the Developing World: A Global Response, *7 Geo. Int'l Envtl. L. Rev.*, 490, p. 498.
56. Köckler, H. et al., Environmental Justice in Western Europe, in Holifield, R., Chakraborty, J., Walker, G. (eds.), 2018, *The Routledge handbook of environmental justice*, London, p. 1.
57. Köckler, H., 2005, Coping Strategies of households Exposed to Unequal Environmental Quality in Germany, *Proceedings of the 4th Global Conference on Environmental Justice and Global Citizenship*, Oxford.
58. Köckler, H., 2014, Environmental Justice – aspects and questions for planning procedures, *UVPreport*, Vol 28, No. 3+4, pp. 139–142.
59. Košutić, B., Pravo i pravda u partijskoj državi, u Jasminka Hasanbegović (ur.), 2019, *Zbornik radova Pravo i pravda*, Beograd, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 100.
60. Krämer, K., Environmental justice in the European Court of Justice, in Ebbesson, J., Okowa, P., (eds.), 2009, *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 193.
61. Krämer, K., The EU and public participation in environmental decision-making, in Jendroska, J., Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights Principle X in Theory and Practice*, Intersentia, Cambridge University Press, p. 124.

62. Krämer, L., 2006, Statistics on Environmental Judgments by The EC Court of Justice, *Journal of Environmental Law* 18(3), pp. 407–421.
63. Krstić, I., 2012, Zaštita životne sredine u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava, *Pravni život*, br. 9, str. 660.
64. Krstić, I., Čučković, B., 2015, Procedural Aspects of Article 8 of the ECHR in Environmental Cases – the Greening of Human Rights Law, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 63, br. 3.
65. Kruize, H., Bouwman, A., 2004, Environmental (In)equity in the Netherlands: A Case Study on the Distribution of Environmental Quality in the Rijnmond Region, *RIVM Report 550012003*.
66. Kuehn, R., 2000, A Taxonomy of Environmental Justice, *Environmental Law Reporter*, Vol. 30, Aboriginal Policy Research Consortium International.
67. Laurent, E., 2011, Issues in Environmental Justice Within the European Union, *Ecological Economics*, Vol. 70, Issue 11.
68. Lees, E., Adjudication Systems, in Lees, E., Viñuales J. (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, pp. 17-18.
69. Lerman, P., 2011, Strateški sporovi protiv sudjelovanja javnosti; *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 95.
70. Lilić, S., 2011, Instrumenti ekološke pravde, *Ekologija i pravo*, Niš, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, str. 6-7.
71. Lilić, S., Drenovak, M., 2009, Upravna i upravnosudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 1/2009, str. 229–230.
72. Lilić, S., Stjelja, I., 2011, Procena uticaja na životnu sredinu u pravu Srbije i Evropske Unije, str. 375-379, *Naučno-stručni skup Politehnika-2011: U susret evropskim integracijama u obalsti kvaliteta, bezdenosti, zdravlja na radu i zaštite životne sredine*, Beograd.
73. Lončar, Z., 2015, Zastupanje stranaka u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4, str. 1697.
74. Makowiak, J., Study on factual aspects of access to justice in relation to EU environmental law - France, *Maître de conférences en droit Université de Limoges*, Crudeau, 2016, p. 10, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b9a2de6-02cc-11e6-b713-01aa75ed71a1> (20.05.2020).
75. Mason, M., 2010, Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention, *Global Environmental Politics*, Vol. 10, Issue 3, p. 11.

76. Menton, M. et al., 2020, Environmental justice and the SDGs: from synergies to gaps and contradictions, *Sustain Sci*, 15, pp. 1621–1636.
77. Mikosa, Ž., Implementation of The Aarhus Convention Through Actio Popularis - Article 9(3) of the Aarhus Convention and Actio Popularis, in Jendroška, J. and Bar, M. (Eds.), 2018, *Procedural Environmental Rights: Principle X In Theory And Practice, European Environmental Law Forum Series*, Vol. 4, Cambridge, Intersentia, p. 272.
78. Minkler, M. et al., 2008, Promoting Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research: The Role of Community and Partnership Capacity, *Health Education & Behavior*, Vol. 35 (1), pp. 119-137;
79. Mitrović, D., 2017, Proceduralna pravda, istinitost i ispravnost, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Vol. 22, str. 16.
80. Mohai, P., Pellow, D., Roberts, T., 2009, Environmental Justice, *Annual Review of Environment and Resources*, 34:1; p. 420.
81. Morris, J., Ruru, J., 2010, Giving Voice to Rivers: Legal Personality as a Vehicle for Recognising Indigenous Peoples' Relationships to Water, *Australian Indigenous Law Review*, Vol. 14(2), p. 49.
82. Moules, R., 2020, Significant EU Environmental Cases 2019, *Journal of Environmental Law*, Volume 32, Issue 1, Oxford University Press, p. 162.
83. Mrvić-Petrović, N., 2013, Dekriminalizacija klevete – supremacija slobode izražavanja u odnosu na čast i ugled, *Strani pravni život*, br. 2, str. 43.
84. Nagy, A.D., The Aarhus-Acquis in the EU Developments in the Dynamics of Implementing the Three Pillars Structure, in Caranta, R., Gerbrandy, A., Müller, B. (Eds.), 2018, *The Making of a New European Legal Culture: The Aarhus Convention: at the Crossroad of Comparative Law and EU Law*, Europa Law Publishing. p. 56.
85. Neyret, L, Study on France, Lees, E., Viñuales, J. (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, p. 341.
86. Nikolić, O., 2016, Zakonodavni postupak u Narodnoj skupštini Republike Srbije i evropske integracije, *Srpska politička misao*, br. 4/2016 Vol. 54, p. 326.
87. Norman, C., 2010, Anti-SLAPP Legislation and Environmental Protection in the USA: An Overview of Direct and Indirect Effects, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 19, p. 28.
88. Pajvančić, M., 2012, Javno slušanje – oblik rada Narodne skupštine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2012, str. 12.

89. Pajvančić, M., 2018, Učešće građana u zakonodavnom postupku – mogućnosti i prepreke (pravo na građansku inicijativu i pravo predlaganja propisa), *Nomotehnika i pravničko rasuđivanje*, UNDP i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 89.
90. Passer, J.M., 2011, Europska perspektiva na pristup pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša i uloga sudova u okolišnom pravu, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 79.
91. Perez, A.C. et al., 2015, Evolution of the environmental justice movement: activism, formalization and differentiation, *Environmental Research Letters*, 10 (105002), p. 2.
92. Peters, B., 2018, Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention, *Journal of Environmental Law*, Vol. 30, No 1, Oxford, Oxford University Press, p. 26.
93. Petrić, D., 2019, Environmental Justice in the European Union: A Critical Reassessment, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 15 No. 1, p. 218.
94. Phillips R., Reichart, R., 2000, The Environment as a Stakeholder? A Fairness-Based Approach, *Journal of Business Ethics*, Vol. 23.
95. Popov, D, 2013, Načela zaštite životne sredine u dokumentima Ujedinjenih Nacija, Evropske unije i Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Vol. 47, br. 2, str. 131-146.
96. Rakić-Vodinelić, V., 1989, Ekološka tužba: član 156. Zakona o obligacionim odnosima, *Pravni život*, 4/5, str. 871.
97. Rakić-Vodinelić, V., 2011, Zakon o parničnom postupku Srbije 2011, *Pravni zapisi*, 2/2011, str. 557.
98. Razzaque, J., Richardson, B, Public participation in environmental decision-making, in Richardson, B, Wood S., (Eds.), 2006, *Environmental Law for Sustainability*, Hart, pp. 165-167.
99. Redgwell, C., Energy, Rajamani L., Peel J., (Eds.), 2021, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press.
100. Rehbinder, E., Germany in comparative perspective, in Kotzé, L., Paterson, A. (Eds.), 2009, *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, Holland, Wolters Kluwer, p. 128.
101. Richardson, B.J., Razzaque, J., Public Participation in Environmental Decision-making, in Richardson, B.J., Stepan, W. (Eds.), 2006, *Environmental Law for Sustainability*, Oregon, Hart, p. 168.

102. Ryall, A., The Aarhus Convention: Standards for Access to Justice in Environmental Matters, in Turner, S. et al. (Eds.), 2019, *Environmental Rights: The Development of Standards*, Cambridge University Press, p. 116.
103. Šago, D., 2013, Ekološka tužba kao instrument građanskopravne zaštite okoliša, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 4/201, str. 895-915.
104. Salma, J., 2009, Obligacionopravna zaštita životne sredine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2009, str. 33-53.
105. Salma, M., 2014, Preventivna tužba za otklanjanje izvora opasnosti od štete u svetlu održivog razvoja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2014, str. 131-145.
106. Santo, E. de, 2011, Environmental justice implications of Maritime Spatial Planning in the European Union, *Marine Policy*, 35, pp. 34-48.
107. Sassman, W., 2015, Environmental justice as civil rights, *Richmond Journal of Law and the Public Interest*, Vol. XVIII, p. 442.
108. Schlosberg, D., The Justice of Environmental Justice: Reconciling Equity, Recognition, and Participation in a Political Movement, in Light, A., De-Shalit, A., (eds.), 2003, *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice*, Cambridge, The MIT Press, pp. 87-91.
109. Schlosberg, D., 2004, Reconceiving environmental justice: global movements and political theories, *Environ. Politics*, 13 (3), pp 517–540.
110. Schlosberg, D., 2013, Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse, *Environmental Politics*, Vol. 22, pp. 37-55.
111. Schwab, E., 2015, Displacing and Disciplining Roma Waste Pickers in Belgrade. Who can become a rightful subject of the 'clean' and 'sustainable' city to come? Paper presented at RC21 International Conference: *The Ideal City: between myth and reality*. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life, Urbino, Italy, August 2015, p. 2; dostupno na: <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/E3.1-evaschwab.pdf> (18.09.2020)-
112. Schwerdtfeger, A., 2007, Schutznormtheorie and Aarhus Convention - Consequences for the German Law, *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol. 4(4), p. 270.
113. Shepard, P. et al., 2002, Advancing Environmental Justice Through Community-Based Participatory Research, *Environmental Health Perspectives Supplements*, 110(S2), pp. 139–140.
114. Sherwin, R., 2017, Ambiguity in Anti-Slapp Law and Frivolous Litigation, *40 Colum. J.L. & ARTS* 431, p. 1.

115. Slater, A.M., Pedersen, O.W., 2009, Environmental Justice; Lessons on Definition and Delivery from Scotland, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 52, No. 6, p. 26.
116. Smith, L.G., 1982, Alternative mechanisms for public participation in environmental policy making. *Environments*, 14 (1), pp. 21-34.
117. Steele, J., 2001, Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 21, No. 3, pp. 415–442.
118. Stjelja, I., 2022, Ekološka pravda za manjinske zajednice - uporedna perspektiva, *Antropologija* 22, sv. 3, str. 51-65.
119. Stjelja, I., Pravo na pristup pravnoj zaštiti u stvarima od značaja za životnu sredinu u pravu Evropske unije i u praksi Suda pravde Evropske unije, u Lilić, S., (ur.), 2021, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga XI, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 273-286.
120. Stojanović, Z., 1995, Krivično-pravna zaštita životne sredine – neki aspekti zakonodavnog regulisanja, *Pravni život*, 9/1995, str. 291.
121. Stone, C.D, 1972, Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects, *Southern California Law Review*, pp. 450-501.
122. Suarez, M., et al., 2020, Environmental justice and outdoor recreation opportunities: A spatially explicit assessment in Oslo metropolitan area, Norway, *Environmental Science and Policy*, Vol 108, p. 138.
123. Suiseeya, K. M., Procedural justice matters - Power, representation, and participation in environmental governance, in Coolsaet, B., (ed.), 2021, *Environmental Justice: Key Issues*, Routledge, p. 48.
124. Sze, J., London, L., 2008, Environmental Justice at the Crossroads, *Sociology Compass* 2, pp. 1331-1354.
125. Thomas, W., Tuler, S., 2006, Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies, *Policy Studies Journal: The Journal of the Policy Studies Organization*, 34 (4), pp. 699–722.
126. Verschuuren, J., The Role of the Judiciary in Environmental Governance in the Netherlands, in Kotze, L., Paterson, A. (Eds.), 2008, *The Role of The Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, Kluwer Law International, p. 61.
127. Videti: Hay, B., 1997, Procedural Justice—Ex Ante vs. Ex Post, *UCLA L. Rev.*, 44, pp. 1803-1849.
128. Voigt, C., 2008, The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law, *Nordic Journal of Law and Justice*, Vol. 77 (1-2), pp.1-25;

129. Vukadinović, S., 2015, Značaj i primena javnog slušanja na nacionalnom i lokalnom nivou, *Pravni zapisi*, god VI, br 1, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 27.
130. Vukadinović, S., 2016, Javno razmatranje u funkciji prevazilaženja demokratskog deficita, javna rasprava i razgraničenje od javnog slušanja, *Pravni zapisi*, god. VII, br. 1, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, str. 26.
131. Walker, G., Day, R., 2012, Fuel poverty as injustice: Integrating distribution, recognition and procedure in the struggle for affordable warmth, *Energy Policy*, 49, p. 72.
132. Warnock, M., 2012, Should Trees Have Standing?, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 3.
133. Whyte, K. P., 2011, The Recognition Dimensions of Environmental Justice in Indian Country, *Environmental Justice*, Vol. 4, No. 4, pp. 199-205.
134. Winisdoerffer, Y., 2011, Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, *Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana*, Pula, Udruga Zelena Istra, p. 131.
135. Wirth, D., Sachs, N., Hazardous Substances and Activities, in Rajamani L., Peel J., (Eds.), 2021, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 591.
136. Wood, S., Study on Canada, Lees, E., Viñuales, J., (Eds.), 2019, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, p. 263.
137. Woodhouse, M., 2004, Is Public Participation a Rule of the Law of International Watercourses? *Natural Resources Journal*, Vol 43(1); Ebbesson, J., 1998, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, *Political Science Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, pp. 51-97.

PROPISI

Domaći propisi

1. *Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine*, Vlada Republike Srbije.
2. Jedinствена metodološka pravila za izradu propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 21/2010.
3. Krivični zakonik, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.
4. Poslovnik Narodne skupštine, *Sl. glasnik RS*, br. 20/2012.
5. Poslovnik Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019.
6. Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 69/2005.
7. Pravilnik o Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2019.
8. Pravilnik o uslovima za dobijanje licence za obavljanje nuklearne aktivnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 37/2011.
9. Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2013.
10. Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 90/2014.
11. Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa, *Sl. glasnik RS*, 8/2020 i 107/2021.
12. Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 3/2017.
13. Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija, *Sl. glasnik RS*, br. 103/11.
14. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, *Sl. glasnik*, br. 8/2019-79.
15. Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Sl. glasnik RS*, br. 81/2007- prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012, 87/2013, 2/2019 i 24/2021.

16. Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 117/2021.
17. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br.98/2006 i 115/2021.
18. Zaključak kojim se usvaja Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2020 – 2022. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 157/2020.
19. Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa, *Sl. glasnik RS*, 8/2020 i 107/2021.
20. Zaključak o utvrđivanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, *Sl. glasnik RS*, br. 90/2014.
21. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009 i 95/2018.
22. Zakon o bezbednosti hrane, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009 i 17/2019.
23. Zakon o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018.
24. Zakon o efikasnom korišćenju energije, *Sl. glasnik RS*, br. 25/13.
25. Zakon o energetici, *Sl. glasnik RS*, br. 145/2014, 95/2018 i 40/2021.
26. Zakon o energetici, *Sl. glasnik RS*, br. 57/11.
27. Zakon o hemikalijama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012 i 25/2015.
28. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.
29. Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. glasnik RS*, br. 121/2012.
30. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, br. 10/13.
31. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 25/15.
32. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sredstvima za zaštitu bilja, *Sl. glasnik RS*, br. 17/19.
33. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o šumama, *Sl. glasnik RS*, br. 89/15.
34. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 93/12.
35. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravlju bilja, *Sl. glasnik RS*, br. 17/19 i *Sl. glasnik RS*, br. 95/18.
36. Zakon o izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 119/2021.
37. Zakon o izmenama Zakona o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 93/12.
38. Zakon o izmeni i dopuni Zakona o državnoj upravi, *Sl. glasnik RS*, br. 47/2018.
39. Zakon o klimatskim promenama, *Sl. glasnik RS*, br. 26/2021.

40. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 i 111/2021.
41. Zakon o ministarstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 128/2020.
42. Zakon o Narodnoj skupštini, *Sl. glasnik RS*, br. 9/2010
43. Zakon o obligacionim odnosima, *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 57/89, *Sl. list SRJ* 31/93, *Sl. list SCG* 1/03
44. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018.
45. Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. list SRJ*, br. 33/1997, 31/2001 i *Sl. glasnik RS*, 30/2010.
46. Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018 i 18/2020.
47. Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021.
48. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2018.
49. Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 38/09.
50. Zakon o potvrđivanju Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 42/2009.
51. Zakon o potvrđivanju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.
52. Zakon o potvrđivanju Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera i Amandmana na čl. 25. i 26. Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 1/2010.
53. Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma zemalja jugoistočne Evrope o sprovođenju konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 12/2018.
54. Zakon o potvrđivanju Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 1/2010.
55. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 36/2009.
56. Zakon o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti, *Sl. glasnik RS*, br. 95/2018 i 10/2019.
57. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2021 i 119/2021.

58. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 48/94, 11/98.
59. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004 i 88/2010.
60. Zakon o šumama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015 i 95/2018.
61. Zakon o udruženjima, *Sl. glasnik RS*, br. 51/2009, 99/2011 i 44/2018.
62. Zakon o upravljanju otpadom, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018.
63. Zakon o upravnim sporovima, *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.
64. Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018.
65. Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, *Sl. glasnik RS*, br. 32/2013.
66. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Sl. glasnik RS*, br. 96/2021.
67. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009.
68. Zakon o zaštiti prirode, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010, 14/2016, 95/2018 i 71/2021.
69. Zakon o zaštiti vazduha, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021.
70. Zakon o zaštiti zemljišta, *Sl. glasnik RS*, br. 112/15.
71. Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 i 14/2016.
72. Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019.

Nacrti i predlozi propisa i druga dokumenta

1. Obrazloženje Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi iz 2019, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, str 2. dostupno na: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/?script=lat> (24.01.2021).
2. Predlog zakona o izmenama i dopunama o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/1850-21.pdf (02.09.2022).
3. Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/3139-18%20-Lat..pdf (31.08.2021).

4. Predlog Zakona o izmenama i dopunama zakona o vodama dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3193-16%20lat.pdf (31.08.2021).
5. Predlog Zakona o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2962-17%20-Lat..pdf (31.08.2021) i Predlog Zakona o potvrđivanju Konvencije o nuklearnoj sigurnosti dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2961-17%20-%20lat.pdf (31.08.2021).
6. Predlog Zakona o radijacionoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti dostupan je na linku: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3451-18_Predlog_zakona.pdf (31.08.2021).
7. Predlog zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, 2021, str 36, dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/2003-21%20-%20Lat..pdf (29.09.2021).

Medunarodni propisi

UN

1. General Comment No. 14 /2000, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/2000/4 (11 August 2000).
2. General Comment No. 15/2002, The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc E/C.12/2002/11 (20 January 2003).
3. Generalna skupština Ujedinjenih nacija, Deklaracija o pravima i odgovornostima pojedinaca, grupa i državnih organa o unapređivanju i zaštiti univerzalno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, doc. A/RES/53/144 (8 Mart 1999).
4. ILO, Indigenous and Tribal Peoples Convention, No. 169, 1989.
5. Presidential Executive Order 12898, Federal actions to address environmental justice in minority populations and low income populations (11.02.1994).
6. Rezolucija Generalne skupštine OUN o Svetskoj povelji za prirodu iz broj 37/7 (28. oktobar 1982).

7. Rio Declaration on Environment and Development, UN doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874, (14 June 1992).
8. Sofia Guidelines on Public Participation in Decision making, UN. Doc. UNECE/CEP/24/Rev.1.
9. UN Commission on Human Rights, The Bamako convention: Movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes, E/CN.4/RES/1991/47 (5 March 1991).
10. UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, UN Treaty Series, vol. 999 (16 December 1966).
11. UN General Assembly, United Nations Framework Convention on Climate Change, Resolution A/RES/48/189 (20 January 1994).
12. UN General Assembly, World Charter for Nature (28 October 1982).
13. UN HRI, Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies HRI/GEN/1/Rev.9, Vol. I (27 May 2008).
14. UN Human Rights Council, Civil society space, Resolution A/HRC/RES/27/31 (3 October 2014).
15. UN Human Rights Council, Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment, Resolution A/HRC/RES/24/21, adopted by the Human Rights Council (9 October 2013).
16. UN Human Rights Council, Equal participation in political and public affairs, Resolution A/HRC/RES/27/4 (3 October 2014).
17. UN Human Rights Council, Equal participation in political and public affairs, Resolution A/HRC/RES/30/9 (12 October 2015).
18. UN Human Rights Council, Equal participation in political and public affairs, Resolution A/HRC/RES/33/22 (6 October 2016).
19. UN Human Rights Council, Equal participation in political and public affairs, Resolution A/HRC/RES/39/11 (5 October 2018).
20. UN Human Rights Council, Equal political participation, Resolution A/HRC/RES/24/8 (8 October 2013).
21. UN Human Rights Council, Protecting human rights defenders, Resolution A/HRC/RES/22/6, (12 April 2013).
22. UN Human Rights Council, Recognizing the contribution of environmental human rights defenders to the enjoyment of human rights, environmental protection and sustainable development, Resolution A/HRC/RES/40/11 (21 March 2019).
23. UN IAEA, Convention on Nuclear Safety, 1994.

24. UN IAEA, Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, 1997.
25. UN Resolution A/RES/70/1, Transforming ourworld: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
26. UN, 1992 Convention on Biological Diversity, 1760/UNTS/79 (5 June 1992).
27. UN, Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal of 22 March 1989, A/RES/44/226.
28. UN, Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity of 29 January 2000.
29. UN, Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes of 17 March 1992.
30. UN, Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991.
31. UN, Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement, 21st Conference of the Parties, Paris, United Nations (12 December 2015).
32. UN, Helsinki Declaration to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes of 4 July 1997.
33. UN, International convention to combat desertification particularly in Africa of 23 December 1994, A/RES/49/234.
34. UN, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.
35. UN, Multilateral Agreement Among the Countries of South-Eastern Europe for Implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of August. 2007.
36. UN, Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, UN, 2002, para. 128 dostupno na: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf
37. UN, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 21 May 2003.
38. UN, Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade Rotterdam of 10 September 1998.
39. UN, Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants of 22 May 2001.
40. UN, The Convention on Biological Diversity of 5 June 1992, 1760 U.N.T.S. 69.
41. UN, The Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents of 17 March 1992.

42. UN, The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity of 29 October 2010, UN Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/1.
43. UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948.
44. UNECE, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998.
45. UNECE, The Aarhus Convention An Implementation Guide, second edition, Geneva, 2014.
46. UNEP, Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, Decision SS.XI/5 (26 February 2010).
47. UNEP, Minamata convention on mercury of 10 October 2013.

EU

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 2012/C 326/02.
2. Commission Notice 2017/C 275/01 on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission of 28 April 2017.
3. Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters. Communication from the Commission of 28 April 2017, 2017/C 275/01.
4. Communication from the Commission - Better regulation: taking stock and sustaining our commitment COM/2019/178 (15. April 2019).
5. Communication from the Commission - European Governance: Better lawmaking COM/2002/0275.
6. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation for better results - An EU agenda COM/2015/0215.
7. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The European Green Deal, COM/2019/640 final.
8. Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704, 11. December 2002.
9. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).

10. Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC.
11. Directive 2000/60 establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy.
12. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment OJ L 197.
13. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission OJ L 156.
14. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC on the freedom of access to information on the environment.
15. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.
16. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control.
17. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.
18. Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law.
19. Directive 2012/18/EU, Seveso III Directive, 4 July 2012.
20. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
21. Directive 2015/2193 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from medium combustion plants.
22. Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.
23. Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment of 27 June 1985 OJ L 175.
24. Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.

25. Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, čl. 6.
26. European Commission, 2020, A European democracy action plan, COM(2020) 790 final, Brussels, 5.12.2021.
27. European governance - A white paper, COM/2001/0428 final, OJ 287, 12 October 2001.
28. European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal (2019/2956(RSP)).
29. European Parliament resolution of 22 October 2020 with recommendations to the Commission on an EU legal framework to halt and reverse EU-driven global deforestation (2020/2006(INL)).
30. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making OJ L 123 (12. May 2016).
31. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on access to justice in environmental matters of 24 October 2003, COM/2003/0624 - COD 2003/0246.
32. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies (COM/2020/642), p. 3 and Regulation (EU) 2021/1767, recital 9.
33. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.
34. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies OJ L 264.
35. Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies PE/63/2021/REV/1 OJ L 356.
36. Roadmap for legislative initiative: Access to justice in environmental matters of 6 March 2020, EU Ref. Ares (2020)1406501, dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters>

37. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007, 2007/C 306/01.
38. Treaty on European Union, OJ C 326 , 26/10/2012 P. 0001 - 0390.
39. Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

Savet Evrope

1. Code of good practice for civil participation in the decision-making process, Strasbourg (30 October 2019).
2. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 04.11.1950.
3. Guidelines for civil participation in political decision making, CM(2017)83 (27 September 2017).
4. Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1614 (2003).
5. Resolution 2400 (2021) Combating inequalities in the right to a safe, healthy and clean environment, Text adopted by the Parliamentary Assembly on 29 September 2021 (28th sitting).

Ostali međunarodni propisi

1. Escazú Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean Adopted at Escazú, Costa Rica (4 March 2018).
2. Organization of African Unity, African Charter on Human and Peoples' Rights: Banjul Charter (27 June 1981).
3. Organization of American States, American Convention on Human Rights: Pact of San Jose, Costa Rica (22 November 1969).
4. The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, 2003.
5. The North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) between Canada, Mexico and USA, 1993.

Propisi drugih zemalja

1. Code de l'environnement, LOI no 2000-914, Article. L142-3.
2. Code de l'environnement, LOI no 2016-1547, Article L142-3-1 du 18 novembre 2016.
3. Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988, 2017).
4. Constitution of the Republic of Angola (2010).
5. Constitution of the Republic of Cape Verde (1980, 1992).

6. Constitution of the Republic of Mozambique (2004, 2007).
7. Department for the Environment Transport and the Regions, 1999, A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development in the UK.
8. German Environment Agency, 2019, A Guide to Environmental Administration in Germany, p. 75, dostupno na: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/190722_uba_lf_environadmin_21x21_bf.pdf (03.06.2020).
9. HM Government, 2005, Securing the Future - Delivering UK Sustainable Development Strategy, p. 134, dostupno na: <https://www.gov.uk/government/publications/securing-the-future-delivering-uk-sustainable-development-strategy> (23.11.2021).
10. Law n. 2016-1087 of 8 August 2016 for the recovery of biodiversity, nature and landscapes, France.
11. Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine, 2021, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, Zagreb.
12. Prevod Zakona o zaštiti životne sredine Letonije dostupan je na engleskom jeziku na: www.ecolex.org/details/legislation/environmental-protection-law-lex-faoc073652/ (30.05.2020).
13. The Basic Law of the Macao Special Administrative Regions of the People's Republic of China of 20 December 1999.
14. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, N. 58, 14.12.2006, dostupno na: shorturl.at/goYZ3 (11.06.2020).
15. Ustav Republike Portugal, sedma revizija, dostupno na: www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf (20.05.2020).

ISTRAŽIVANJA, PRIRUČNICI, IZVEŠTAJI I PREPORUKE MEĐUNARODNIH I DOMAĆIH ORGANIZACIJA

1. Agencija za borbu protiv korupcije, 2016, *Javne rasprave i donošenje zakona po hitnom postupku*, Beograd.
2. Aragão, A., 2013, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in Portugal*, European Commission, pp. 16-17.
3. Beogradski centar za ljudska prava, saopštenje: *Ponoviti javnu raspravu o Nacrtu zakona o referendumu i narodnoj inicijativi*, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/ponoviti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/> (03.08.2021).
4. Berthier, A. et al., 2021, *Access to Justice in European Union Law, A Legal Guide on Access to Justice in Environmental Matters*, Brussels, ClientEarth.
5. Bundesamt für Strahlenschutz, 2011, *Special Issue II – Environmental Justice, Federal Office for Radiation Protection, Federal Institute for Risk Assessment, Robert Koch Institute, Federal Environment Agency, Germany*.
6. Council of Europe - GRECO Secretariat, 2015, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Serbia*, Fourth evaluation round, p. 13.
7. Council of Europe - GRECO Secretariat, 2019, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Serbia*, Fourth evaluation round, p. 21.
8. Council of Europe - GRECO Secretariat, 2020, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Serbia*, Fourth evaluation round, p. 4.
9. Council of Europe, 2012, *Manual on Human Rights and the Environment*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, dostupno na: https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DH_DEV_Manual_Environment_Eng.pdf (11.06.2020).
10. Council of Europe, 2020, *Factsheet – Environment and the ECHR*, Environment and the European Convention on Human Rights, Strasbourg, p. 6, dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf (28.06.2020).
11. Council of Europe, 2022, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Fifth Opinion on Norway, p. 15-16. Dostupno na: <https://rm.coe.int/5th-op-norway-en/1680a685c5> (25.09.2022).
12. CRTA, 2015, *Ka boljim zakonima - Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak*, Beograd.

13. CRTA, 2016, *Ka boljim zakonima - Unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije*, dostupno na: <https://cрта.rs/wp-content/uploads/2016/06/Ka-boljim-zakonima-2016.pdf> (03.05.2021).
14. CRTA, 2018, *Javne rasprave: učešće građana u procesima kreiranja politika*, Beograd, dostupno na: https://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_02-ucesce-gradjana-NOVO.pdf (26.12.2021).
15. CRTA, 2018, *Narodna inicijativa u fioci: analiza kolektivnog učešća građana u procesu donošenja odluka*, Beograd, str. 8.
16. Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S, 2015, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, Beograd, OEBS, str. 72-73.
17. Drenovak-Ivanović, M., Đorđević, S., 2018, *Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu*, Beograd, Ministarstvo zaštite životne sredine, str. 31.
18. ECHR, 2022, *Environment and the European Convention on Human Rights, Factsheet – Environment and the ECHR*, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf
19. Elspaß, M., Feldmann, F., *Environmental law and practice in Germany: overview*, Thomson Reuters ([https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-503-0486?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-503-0486?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1)) (05.07.2020).
20. *Environmental Crime and the Courts*, Sixth Report of Session 2003–04, House of Commons, Environmental Audit Committee, London, 2004, p. 96, dostupno na: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/126.pdf> (08.06.2020).
21. European Environment Agency (EEA), 2018, *Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe*, dostupno na: <https://www.eea.europa.eu/publications/unequal-exposure-and-unequal-impacts> (12.09.2020).
22. European Roma Rights Center (ERRC), 2017, *ERRC Submission to the European Commission on the enlargement component of the EU Roma Framework*, Budapest, dostupno na: http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/submission-on-roma-inclusion-in-enlargement-countries-may-2017.pdf (27.9.2020).
23. *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part II)*, Concerning compliance by the European Union, adopted by the Compliance Committee on 17.03.2017.
24. *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication Accc/C/2008/32 (Part I)* Concerning Compliance by the European Union (14.04.2011).

25. Gligorijević, Ž., Graovac, A., 2018, *Kako do kvalitetnog urbanističkog plana Po meri lokalne samouprave*, Beograd, SKGO, str. 59. dostupno na: <http://www.skgo.org/publications/download/459> (05.11.2021).
26. House of Commons, Environmental Audit Committee, 2004, *Environmental Crime and the Courts*, Sixth Report of Session 2003–04, London, p. 96, dostupno na: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/126.pdf> (08.06.2020).
27. IPPC, 2021, *Climate Change widespread, rapid and intensifying*, Geneva.
28. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu, SEC(2010) 1330, Brisel.
29. *Izveštaj Evropske komisije za 2016. godinu za Republiku Srbiju*, op. cit. i *Izveštaj Evropske komisije za 2015. godinu za Republiku Srbiju*, SWD(2015), Brisel, 10.11.2015.
30. *Izveštaj Evropske komisije za 2018. godinu za Republiku Srbiju*, Brisel, SWD(2018) 152.
31. *Izveštaj Evropske komisije za 2019. godinu za Republiku Srbiju*, op. cit.
32. *Izveštaj Evropske komisije za 2020. godinu za Republiku Srbiju*, Brisel, SWD(2020) 352.
33. *Izveštaj Evropske komisije za 2021. godinu za Republiku Srbiju*, SWD(2021) 288, Strazbur (19.10.2021).
34. Justice and Environment Network, 2010, *Report on Access to Justice in Environmental Matters*, dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2010/05/IE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf (19.08.2020).
35. Kabisch, N., Haase, D., 2014, *Green justice or just green? Provision of urban green spaces in Berlin, Germany*. *Landsc. Urban Plan*, pp. 129–139.
36. Lucas, K., et al., 2004, *Environment and Social Justice: Rapid Research and Evidence Review*, London, Sustainable Development Research Network.
37. Meiere S., 2013, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union, Report for Latvia*, European Commission, p. 10, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm 05.06.2020).
38. Milieu, 2007, *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)): Report for Portugal*, European Commission.
39. Milieu, 2007, *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3)), Country report for the Netherlands*, European Commission.
40. Milieu, 2007, *Summary report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters*, European Commission, dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm (07.06.2020).
41. Milieu, 2019, *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters - Final report*, European Commission, p. 103, dostupno na:

https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf (27.06.2020).

42. Mitsilegas, V., Fitzmaurice, M., Fasoli, E., 2015, *Fighting Environmental Crime in the UK: A Country Report*. Study in the framework of the EFFACE research project, London, Queen Mary University of London, dostupno na: https://efface.eu/sites/default/files/EFFACE_Fighting%20Environmental%20Crime%20in%20the%20UK.pdf (12.07.2020).
43. Nesbit, M., Lucha, C., Stec, S., 2019, *Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States, Final Report*, European Commission, p. 62.
44. *Posebni izveštaj u vezi podizanja betonskog zida oko romskog naselja "Marko Orlović" u Kruševcu*, 2017, Beograd, Zaštitnik građana, str. 2.
45. Praxis, 2013, *Analysis of the Main Obstacles and Problems in Access of Roma to the Right to Adequate Housing*, , Belgrade, dostupno na: shorturl.at/EFRS9 (18.09.2020)
46. Radonjić, A., Stjelja, I., 2018, *Ekološka tužba – priručnik za stručnu javnost*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 12.
47. Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, UN, New York (4 August 1987), para 28.
48. Republički sekretarijat za javne politike Vlade republike Srbije, 2021, *Priručnik za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa*, Beograd, str. 46.
49. RERI, 2020, *Cui Bono? – Studija slučaja izgradnje fabrike pneumatika "Linglong Tire" u Zrenjaninu*, Beograd, str. 14.
50. Rosenzweigova, I., Skoric, V., 2016, *Civil participation in decision-making processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, European Center for Not-for-profit Law, Strasbourg, p. 13.
51. Sadeleer, N. de, Roller, G., Dross, M., 2002, *Access to Justice in Environmental Matters, Final Report prepared for the European Commission*, ENV.A.3/ETU/2002/0030, p. 21.
52. Secretary General of the Council of Europe, 2015, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A shared responsibility for democratic security in Europe*, dostupno na: https://edoc.Council_of_Europe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html
53. SIGMA, 2017, *Monitoring Report: The Princilepes of Public Administration for Serbia*, Paris, p. 51.
54. Steger, T., Filcak, R., 2008, *Articulating the Basis for Promoting Environmental Justice in Central and Eastern Europe*, Environmental Justice, 1, p. 49.

55. Stjelja, I. et al, 2014, *Demokratija pred izazovom - kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beograd, Beogradska otvorena škola, str. 66.
56. Stojić, B., 2020, *Pozicije građana u razvoju i planiranju gradova*, Beograd, RERI, str. 18, dostupno na: <https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2020/04/Analiza-pozicije-gradjana-u-razvoju-i-planiranju-gradova-1.pdf> (05.11.2021).
57. Tadić, K., Lazarević, M., 2018, *Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji - primeri tri ministarstva*, Beograd, Centar za evropske politike, dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Otvorenost-i-inkluzivnost-kreiranja-javnih-politika-u-Srbiji-primeri-tri-ministarstva.pdf> (16.10.2021).
58. The Environment Agency, 2002, *The Urban Environment in England and Wales a Detailed Assessment*, Bristol.
59. The Environmental Implementation Review 2019, *Country Report - Latvia*, European Commission, Brussels, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_lv_en.pdf (29.05.2020).
60. UNECE, 2014, *Aarhus Convention Reporting Mechanism for France*, dostupno na: shorturl.at/GLMY0 (20.05.2020).
61. United Church of Christ, 1987, *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socioeconomic Characteristics of Communities With Hazardous Waste Sites*, New York.
62. United Nations Environment Programme, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28447/SDG10Brief.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (22.09.2020).
63. US General Accounting Office, 1983, *Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities*, Washington, DC, US Government Printing Office.
64. Vojvodić, H, Popović, M., 2021, *O tempora, o mores! Studija slučaja izgradnje fabrike guma u Zrenjaninu #2*, Beograd, CRTA i RERI, str. 21.
65. Walker, G. et al., 2003, *Environmental Quality and Social Deprivation Phase II: National Analysis of Flood Hazard, IPC Industries and Air Quality*.
66. Wegener, B., 2012, *Study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 17 Member States of the European Union - Germany*, European Commission, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm (3.06.2020).
67. YUCOM, 2010, *Peticije i predlozi: pravo i praksa*, Beograd, str. 29.

PRAKSA DOMAĆIH I MEĐUNARODNIH SUDOVA

1. *Bean v. Southwestern Waste Management Corp.*, 482 F. Supp. 673, United States District Court, S. D. Texas, Houston Division, 1979.
2. CJEU, case C 583/11 P, *Inuit*, Judgment of 3 October 2013, para 89-105.
3. CJEU, case C-115/09, *Trianel*, Judgment of 12 May 2011.
4. CJEU, case C-197/18, *Wasserleitungsverband*, Judgment of 3 October 2019, para 35-40.
5. CJEU, case C-240/09, *Slovak Brown Bear*, Judgment of 8 March 2011, ECLI:EU:C:2011:125.
6. CJEU, case C-25/62, *Plaumann*, Judgment of 15 July 1963.
7. CJEU, case C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Judgment of 15 October 2009.
8. CJEU, case C-321/95P, *Greenpeace and others*, Judgment of 2 April 1998, para. 27-34.
9. CJEU, case C-529/15, *Folk*, Judgment of 1 June 2017, para 15.
10. CJEU, case C-57/16 P, *ClientEarth v Commission*, Judgment of 4 September 2018.
11. CJEU, case T-177/13, *TestBioTech*, Judgment of 15 December 2016.
12. CJEU, case T-262/10, *Microban*, Judgment of 25 October 2011, para 17-39 i
13. CJEU, case T-396/09, *Vereniging Milieudefensie*, Judgment of 14 June 2012 i case T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu*, Judgment of 14 June 2012.
14. CJEU, case T-585/93, *Greenpeace and others*, Judgment of 9 August 1995.
15. ECtHR, *Asselbourg et a. and Association Greenpeace-Luxembourg v. Luxembourg*, no 29121/95, Judgment of 26 September 1999.
16. ECtHR, *Association des Amis de Saint-Raphaël et de Fréjus v. France*, no 45053/98, Judgment of 29 February 2000.
17. ECtHR, *Besseau v. France*, no 58432/00, Judgment of 7 February 2006.
18. ECtHR, *Brândușe v. Romania*, judgment of 7 July 2009, para 62-63.
19. ECtHR, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melow – collectif Stop Melox et Mox v. France*, no 75218/01, Judgment of 28 March 2006.
20. ECtHR, *Cordella and Others v. Italy*, no 54414/13, 54264/15, Judgment of 24 January 2019.
21. ECtHR, *Dubetska and Others v. Ukraine*, judgment of 10 May 2011, para 66-69.
22. ECtHR, *Giacomelli v Italy*, no 59909/00, Judgment of 2 November 2006.
23. ECtHR, *Grimkovskaya v. Ukraine*, judgment of 21 October 2011, para 66-69.
24. ECtHR, *Guerra and Others v. Italy*, no 116/1996/735/932, Judgment of 19 February 1998.
25. ECtHR, *Hatton and Others v. the United Kingdom*, GC judgment of 8 July 2003.
26. ECtHR, *Kyrtatos v. Greece*, no. 41666/98, Judgment of 22 May 2003, para. 52.

27. ECtHR, *L'Erablière v. Belgium*, no 49230/07, Judgment of 24 February 2009.
28. ECtHR, *Lemke v. Turkey*, judgment of 5 September 2007, para 41.
29. ECtHR, *McMichael v. the United Kingdom*, judgment of 24 February 1995, para 87.
30. ECtHR, *Taşkin and Others v. Turkey*, no 46117/99, Judgment of 30 March 2005, para. 119.
31. ECtHR, *Tătar v. Romania*, no 67021/01, Judgment of 27 January 2009, para. 118.
32. ECtHR, *Zander v. Sweden*, no 14282/88, Judgment of 25 November 1993.
33. Federalni upravni sud Nemačke, BVerwG, presuda 9 C 2.16, 01.06.2017, para. 14, dostupno na: <https://www.bverwg.de/en/010617U9C2.16.0> (12.06.2020).
34. HR-2021-1975-S, Supreme Court of Norway, judgment 11 October 2021; dostupno na: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2021-1975-s.pdf> (25.9.2022).
35. Presuda Osnovnog suda u Subotici, K. 56/2015, od 05.11.2015.
36. Presuda Osnovnog suda u Subotici, K.88/16, od 08.02.2017.
37. Presuda Višeg suda u Subotici, Kž1. 48/17, od 11.05.2017.
38. Presuda Vrhovnog suda Srbije, U 918/04, od 09.12.2004, dostupno na; https://www.vk.sud.rs/sr-lat/solr-search-page/results?redirected=256&court_type=vs&matter=9®istrant=79&subject_number=918%2F04&date_from%5Bdate%5D=&date_to%5Bdate%5D=&keywords=&phrase=&sorting=by_date_down&results=10&level=1 (17.06.2020).
39. Slučaj pred Vrhovnim upravnim sudom Švedske *Stora Billerud* (Sweden); RÅ 1997 ref 38, dostupno na: www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/Jurisprudence_prj/SWEDEN/SE_RA_1997ref38_Stora_Billerud/Sweden_1997_Stora_Billerud.pdf (23.06.2020).
40. Supremo Tribunal Administrativo 1362/12, presuda od januara 2016.
41. Tribunal Administratif de Paris no 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 dostupno na: <http://paris.tribunal-administratif.fr/content/download/179360/1759761/version/1/file/1904967190496819049721904976.pdf>(5.8.2022.)

PRAKSA ORGANA UPRAVE, KOMISIJA I DRUGIH NESUDSKIH TELA

1. Aarhus Convention Compliance Committee, *France ACCC/C/2007/22; ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1*, 8 February 2011, para. 44.
2. Aarhus Compliance Committee, *Findings and recommendations with regard to communication CCC/C/2015/135 concerning compliance by France*, dostupno na: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2015-135-France/Draft_findings/C135__France__findings_advance_unedited.pdf (18.06.2020).
3. Ministarstvo zaštite životne sredine, *Rešenja o saglasnosti na studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestjenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenje-o-saglasnosti-na-studije-o-proceni-uticaja?page=2> (01.08.2022).
4. Odluka o osnivanju Nacionalne konferencije za vode Vlade Republike Srbije, broj 05 02-5827/2011 u Beogradu, 21. jul 2011.
5. Odluka o ustanovljavanju Portala "eKonsultacije", *Sl. glasnik RS*, br. 62/2021.
6. Odluka Ustavnog suda Srbije, IY3-51/2012, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/8915/?NOLAYOUT=1> (12.05.2020)
7. Opinion of AG Kokott, CJEU, case C-260/11, *Edwards v Environment Agency*, Judgment of 11.04.2013, 18.10.2012, para. 42.
8. Rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije broj 351-02-00063/2019-07, ROP-MSGI-1317-CPI-2/2019 od 01.04.2019.
9. Rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Nišavski upravni okrug, broj 920-363-35-234/2019-10 od 25.02.2020.
10. Rešenje Odeljenja za urbanizam, Odsek za sprovođenje objedinjene procedure gradske uprave Grada Zrenjanina ROP-ZRE-2176-CPI-2/2020, br. 351-3/2020-15-IV-05-02 od 18. 3. 2020.
11. Rešenje Pokrajinskog sekretarijata za energetiku, građevinstvo i saobraćaj AP Vojvodine ROP-ZRE-2176-APEL-4-ADR-4/2020, broj. 143-351-197/2020-01. od 20.05.2020.
12. Rešenje Upravnog suda od 19.04.2020. dostupno je na: https://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2019/04/RERI_Re%C5%A1enje-Upravnog-Suda_19.04.2019.pdf (12.11.2020).
13. Slučaj pred Državnim savetom Francuske, Req. 392550, 23.10.2015.

IZVORI SA INTERNETA, BLOGOVI, SAOPŠTENJA I VESTI

1. Ankersmit, L., 2018, Case C-57/16P ClientEarth v Commission: Citizen's participation in EU decision-making and the Commission's right of initiative, European Law Blog dostupno na: <https://europeanlawblog.eu/2018/10/22/case-c-57-16p-clientearth-v-commission-citizens-participation-in-eu-decision-making-and-the-commissions-right-of-initiative/> (21.11.2021).
2. Bechtel, S., Court of Justice confirms standing of individuals to challenge Nitrate Action Programmes, ClientEarth dostupno na: <https://www.clientearth.org/court-of-justice-confirms-standing-of-individuals-to-challenge-nitrate-action-programmes/> (25.07.2020).
3. Bechtel, S., Legal rights of rivers – an international trend?, ClientEarth, dostupno na: <https://www.clientearth.org/legal-rights-of-rivers-an-international-trend> (01.07.2020).
4. BOŠ, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o planiranju i izgradnji: da li su usklađeni, i zašto ne? https://www.bos.rs/ekz/intervjui-i-stavovi/1052/5865/zakon-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-i-zakon-o-planiranju-i-izgradnji_-da-li-su-uskladeni-i-zasto-ne.html (11.12.2021).
5. Društvo Razvoj Golf nezadovoljno zbog raskida ugovora o koncesiji tvrdave Imperijal: 'Odluka je protupravna i neutemeljena', Jutarnji list <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/drustvo-razvoj-golf-nezadovoljno-zbog-raskida-ugovora-o-koncesiji-tvrdave-imperijal-odluka-je-protupravna-i-neutemeljena-10376548> (18.05.2020).
6. Ekolozi: Investitor tužbama za odštetu radi nezakoniti pritisak, Slobodna Evropa <https://www.slobodnaevropa.org/a/hrvatska-dubrovnik-srdj-ekolozi/29057050.html> (18.05.2020).
7. Environmental Data Services (ENDS), Appeal cuts Anglian Water's record pollution fine, dostupno na: <https://www.endsreport.com/article/1575024/appeal-cuts-anglian-waters-record-pollution-fine> (08.06.2020).
8. Environmental Data Services (ENDS), Private prosecution brings record sewage fine for Anglian <https://www.endsreport.com/article/1555774/private-prosecution-brings-record-sewage-fine-anglian> (08.06.2020).
9. Environmental Data Services (ENDS), Report 326, March 2002 (www.endsreport.com).
10. Environmental Justice Atlas, The Global Atlas of Environmental Justice, www.ejatlas.org (03.03.2022).

11. Friel, A., Compliance Committee of the Aarhus Convention rules EU in breach of Access to Justice, ClientEarth webiste: <https://www.clientearth.org/compliance-committee-aarhus-convention-rules-eu-breach-access-justice/> (20.07.2020).
12. <https://balkangreenenergynews.com/massive-protests-in-serbia-against-rio-tintos-lithium-mining-ambition-pollution/> (12.01.2022).
13. <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/308078/Dont-SLAPP-me-Kad-mocnici-koriste-pravnu-silu-da-se-obracunavaju-sa-medijima-i-aktivistima.html?fbclid=IwAR3Tt-tmIeJBIp9Qqk4MWn0m5fcnAxGaIEpUP0Tfx3XDYIH7PQv59ILMOiQ> (5.7.2022)
14. <https://www.ekologija.gov.rs/obavestjenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenje-o-saglasnosti-na-studije-o-proceni-uticaja?page=2> (01.08.2022).
15. Informacije o svim organizovanim javnim slušanjima su dostupne na internet stranici Narodne skupštine Republike Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radnata-tela/javna-slusanja.3012.html> (2.6.2021).
16. Koalicija 27, Upravljanje hemikalijama, dostupno na: <https://www.koalicija27.org/upravljanje-hemikalijama/> (03.05.2022).
17. Kwiedacz-Palosz, M., 161 Italian citizens won before the European Court of Human Rights, ClientEarth <https://www.clientearth.org/161-italian-citizens-won-before-the-european-court-of-human-rights/> (20.06.2020).
18. Lavrysen, L., The French Climate Cases: Legal Basis and Broader Meaning, 11.02.2021. dostupno na: <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/202102/french-climate-cases-legal-basis-and-broader-meaning> (5.8.2022.).
19. Madhya Pradesh Assembly declares Narmada living entity, Indian Express, dostupno na: <https://indianexpress.com/article/india/madhya-pradesh-assembly-declares-narmada-living-entity-4639713/> (02.07.2020).
20. Nawaz Farhin Antara, Turag given 'legal person' status to save it from encroachment Dhaka Tribune, 30.06.2019, dostupno na <https://www.dhakatribune.com/bangladesh/court/2019/01/30/turag-given-legal-person-status-to-save-it-from-encroachment> (05.07.2020).
21. Oslobođen borac za zaštitu životne sredine Đuro Vavroš, Cekor <http://www.cekor.org/index/page/lg/sr/id/667> (02.07.2020); Ekološki aktivista iz Krivaje pobedio privatnu kompaniju na sudu, 021 <https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/183955/Ekoloski-aktivista-iz-Krivaje-pobedio-privatnu-kompaniju-na-sudu.html> (02.07.2020).
22. Otvoreni parlament, www.otvoreniparlament.rs (17.07.2021).

23. Pečurica: Nema povlačenja, zagađenje se mora zaustaviti!, Grad Subotica <http://www.gradsubotica.co.rs/pecurica-nema-povlacenja-zagadenje-se-mora-zaustaviti/> (12.06.2020).
24. Portal eKonsultacije <https://ekonsultacije.gov.rs> (22.09.2021).
25. Potočnik, J., European Commissioner for Environment, Speech on 23.11.2012: The fish cannot go to Court – the environment is a public good that must be supported by a public voice, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_856 (20.06.2020).
26. Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2021, *RERI tužio EPS zbog ugrožavanja zdravlja građana!* dostupno na: <https://www.reri.org.rs/reri-tuzio-eps-zbog-ugrozavanja-zdravlja-gradana/> (25.09.2022).
27. Sámi reindeer herders file lawsuit against Norway windfarm, The Guardian, https://www.theguardian.com/world/2021/jan/18/sami-reindeer-herders-file-lawsuit-against-oyfjellet-norway-windfarm-project?CMP=share_btn_link (25.05.2022).
28. Saradnja sa civilnim društvom, Narodna skupština Republike Srbije, <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/saradnja-sa-civilnim-drustvom.1208.html> (01.09.2021).
29. The Public Participation Project (PPP) <https://anti-slapp.org> (18.05.2020).
30. United States Environmental Protection Agency, www.epa.gov/environmentaljustice (25.09.2020).
31. Viši sud u Subotici oslobodio ekološkog aktivistu, dostupno na: http://www.aarhussu.rs/detaljnije_3279_visi-sud-u-subotici-oslobodio-ekoloskog-aktivistu.html (13.07.2020).
32. Zašto je podignut zid oko romskog naselja u Kruševcu, AlJazeera, dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/zasto-je-podignut-zid-oko-romskog-naselja-u-krusevcu> (27.9.2020).
33. Zelena stolica, <https://zelenidijalog.rs/zs/o-nama/> (01.09.2021).

OSTALI IZVORI

1. Broj podnetih predloga zakona, Narodna skupština Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/broj-podnetih-predloga-zakona.1910.html> (21.09.2021).
2. Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/javne_rasprave/Izvestaj_javn%D0%B0_rasprava_Nacrt_zakona_o_KP.pdf (12.10.2021).
3. Izveštaj o javnoj raspravi o nacrtu zakona o biocidnim proizvodima, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike, Srbije, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/javne_rasprave/Izvestaj_sa_javne_rasprave_o_Nacrtu_zakona_o_biocidnim_proizvodima.pdf (12.10.2021).
4. Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-sa-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom> (11.12.2021).
5. Javne rasprave, Ministarstvo zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave> (16.10.2021).
6. Podaci o broju donetih akata dostupni su na linkovima: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/akti-objavljeni-u-sluzbenom-glasniku-republike-srbije.1979.html> i <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html> (15.09.2021).
7. Podaci o zakonima donetim u hitnom postupku dostupni su na internet stranici inicijative Otvoreni parlamenti: <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku> (31.08.2021).
8. Podnete deklaracije i rezerve na Arhusku konvenciju su dostupne na: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en (15.07.2020).
9. Predlozi zakona u 2018. godini, Vlada Republike Srbije, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/311680> (28.12.2021).

10. Pregled aktivnosti Narodne skupštine Republike Srbije po godinama za period od 1991. do 2015. godine je dostupan na linku: <http://www.parlament.gov.rs/akti.1032.html> (25.07.2021).
11. Registar administrativnih postupaka, Republički sekretarijat za javne politike Vlade Republike Srbije: <https://rap.euprava.gov.rs/>
12. Spisak svih donetih zakona je dostupan na linku: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html> (03.09.2021).
13. Statistika Otvorenog parlamenta dostupna na: <https://otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku> (25.07.2021).
14. Zakoni u proceduri, Narodna skupština Republike Srbije, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/u-sazivu-od-14-februara-2007.1038.html> (29.04.2021).
15. Zapisnik sa sednice Nacionalnog saveta za klimatske promene od 21.09.2021. dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2021-09/zapisnik-sa-prve-sednice-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene.pdf> (14.03.2022).

Biografija autorke

Ivana Stjelja je rođena u Beogradu, gde je završila Petu beogradsku gimnaziju i osnovne studije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, nakon čega je upisala master studije na istom fakultetu - Upravnopravni pod-modul i odbranila master rad na temu Ekološka inspekcija. Doktorske studije upisala je na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu, a kao stipendistkinja *Civil Society Scholar Award (CSSA)*, deo doktorskog istraživanja sprovela je na *Freie Universität Berlin* tokom tromesečnog boravka 2021. godine. Zaposlena je na Institutu društvenih nauka na poziciji saradnice na projektima od 2017. godine, a pre toga je radila u organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava (Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM i Praxis), kao i u međunarodnoj organizaciji *Regional Environmental Center*. Učestvovala je na više konferencija u oblasti ljudskih prava i ekološkog prava i objavila više naučnih radova iz navedenih oblasti.



Универзитет УНИОН у Београду

Изјава о ауторству

Факултет	Правни факултет Универзитета Унион у Београду
Име и презиме аутора	Ивана Стјеља
Број индекса	27/2022

Изјављујем

да је докторска дисертација, односно, докторски уметнички пројекат под насловом:

Учешће јавности у остваривању еколошке правде у Србији

- резултат мог сопственог истраживачког / уметничког рада;
- да рад у целини ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени;
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду, 8. март 2023. године

Потпис аутора



Универзитет УНИОН у Београду

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора	Ивана Стјеља
Број индекса	27/2022
Студијски програм	Докторске студије
Наслов рада	Учешће јавности у остваривању еколошке правде у Србији
Ментор	проф. др Александра Чавошки

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у дигитални репозиторијум Универзитета "Унион" у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука/доктора уметности, као што су: име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови подаци могу се објавити у дигиталном репозиторијуму Универзитета "Унион" у Београду и у Националном репозиторијуму дисертација у Србији – НАРДУС.

У Београду, 2. априла 2023. године

Потпис аутора
