



# SA REČI NA DELO – KAKO DO DELOTVORNIJEG UČEŠĆA JAVNOSTI: MODEL ŠIROKOG PROCESA KONSULTACIJA

## **SA REČI NA DELO – KAKO DO DELOTVORNIJEG UČEŠĆA JAVNOSTI: MODEL ŠIROKOG PROCESA KONSULTACIJA**



### **IZDAVAČ:**

Beogradska otvorena škola  
Bulevar oslobođenja 177  
11010 Beograd, Srbija  
Telefon: +381 11 3065 800  
Internet adresa: [www.bos.rs](http://www.bos.rs)

### **U ime izdavača:**

Vesna Đukić

### **Autori:**

Sanja Ilić, Aleksandar Bogdanović

### **Lektura i korektura:**

Teodora Todorić Milićević

### **Dizajn, prelom i priprema:**

Ivana Zoranović  
Beograd, 2023.



Ova publikacija nastala je u okviru projekta „Volvox – Snažnije učešće civilnog društva u izradi i praćenju politike zaštite životne sredine“, koji se sprovodi uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovom dokumentu nužno ne predstavljaju zvanične stavove Evropske unije i za njih je isključivo odgovoran autor.

# Sadržaj

<b>Lista skraćenica.....</b>	<b>5</b>
<b>Sažetak.....</b>	<b>7</b>
<b>I Uvod .....</b>	<b>9</b>
<b>II Metodološki okvir.....</b>	<b>13</b>
<b>III Opis problema .....</b>	<b>15</b>
<b>IV Analiza opcija.....</b>	<b>21</b>
4.1. Izazovi učešća zainteresovane javnosti u toku izrade Nacrta Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom .....	21
4.2. Testiranje modela „širokog procesa konsultacija“ .....	22
4.3. Primena modela za povećanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine.....	24
<b>V Zaključak i preporuke.....</b>	<b>29</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>31</b>
Propisi.....	31
Reference.....	34



## Lista skraćenica

<b>UNDP</b>	Program Ujedinjenih nacija za razvoj ( <i>United Nations Development Programme</i> )
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>GIZ</b>	Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju ( <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> )
<b>ZPS</b>	Zakon o planskom sistemu
<b>ZDU</b>	Zakon o državnoj upravi



# Sažetak

Normativni okvir i postojeća praksa u Republici Srbiji nisu stimulatívni za učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka. Smanjena participativnost, zajedno sa nedovoljnom transparentnošću procesa, negativno utiču, ne samo na pristupanje Srbije Evropskoj uniji, već i na demokratske procese unutar zemlje, budući da slabe kapacitete građana i građanki da doprinesu aktuelnim pitanjima od javnog interesa, poput zaštite životne sredine. Cilj analize je da ukaže na pravce poboljšanja postojeće prakse učešća zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka. Testiran je model „širokog procesa konsultacija“ u okviru izrade Nacrta Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom. Model ima potencijal da unapredi učešće javnosti u odlučivanju u ranoj fazi, jer uključuje širi krug organizacija civilnog društva, akademske zajednice i eksperata u odnosu na formalne radne grupe, ali je za značajniji efekat neophodna dosledna primena svih pravnih akata u ovoj oblasti uz transformaciju savetodavnih akata u vezi sa učešćem javnosti u obavezujuće.

## „Volvox – Snažnije učešće civilnog društva u izradi i praćenju politika zaštite životne sredine“

Beogradska otvorena škola, u saradnji sa Mladim istraživačima Srbije i Regulatornim institutom za obnovljivu energiju i životnu sredinu, sprovodi dvogodišnji projekat „Volvox – Snažnije učešće civilnog društva u izradi i praćenju politika zaštite životne sredine“. Projekat ima za cilj da doprinese reformama politika zaštite životne sredine i klimatskih promena u Srbiji koristeći transformatívni potencijal Zelene agende za Zapadni Balkan i evropskih integracija.

Specifični cilj projekta je da doprinese razvoju kompetentnog civilnog društva koje će biti kredibilan partner javnim vlastima u razvoju politika u oblasti životne sredine i vršiti efikasan i nezavisan nadzor u procesima donošenja strateških dokumenata.

U okviru aktivnosti sprovođenja konsultacija o ključnim strateškim i zakonodavnim dokumentima u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, održani su konsultativni sastanci sa organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom i ekspertima. Cilj aktivnosti bio je ojačavanje kapaciteta organizacija civilnog društva, aktivista i građana da učestvuju u formalnim participativnim mehanizmima za donošenje strateških i zakonodavnih odluka.





# I Uvod

**Zaštita životne sredine je neizostavan deo javnog mnjenja u Republici Srbiji u poslednjoj deceniji.** Trend globalnih debata o uspostavljanju ravnoteže između ubrzanog rasta i održivog razvoja u svetlu očiglednih štetnih posledica čovekovog uticaja na okruženje nije zaobišao Srbiju. Naprotiv, te debate su reflektovane u narativima različitih aktera i primorale su javne vlasti da osmisle mehanizme za relaksaciju tenzija između privatnog i javnog interesa. Životna sredina je nepovratno postala deo agende kreatora javnih politika u Srbiji, odnosno arena odmeravanja snaga aktera nejednake moći, različitih i često suprotstavljenih interesa: privrede, javnih vlasti i zainteresovane javnosti u najširem smislu.

Unapređenje i zaštita kvaliteta vazduha je poslednjih godina nezaobilazna tema u Republici Srbiji, naročito tokom trajanja grejne sezone, kad vazduh postaje „vidljiv“ i poprima „miris“. Sve veće temperaturne razlike i prirodne nepogode doprinele su podizanju svesti o klimatskim promenama, dok je paljenje deponija podiglo svest o potrebi odgovornijeg upravljanja otpadom. Kontroverzni poslovni potezi kompanija otvorili su pitanja njihovog sveukupnog uticaja na životnu sredinu, a posebno pitanja zaštite prirodnih resursa i očuvanja biodiverziteta, doslednijeg sprovođenja postojećih propisa ili sprečavanja usvajanja propisa koje je javnost procenila štetnim po javni interes. Sve navedeno je doprinelo povećanom interesovanju građana i njihovoj mobilizaciji, što je rezultiralo serijom masovnih protesta u Beogradu i širom Srbije tokom 2021–2022. godine.

Pored toga, **zaštita životne sredine je deo agende pristupanja Srbije Evropskoj uniji (EU)**, kao ključnog strateškog okvira pod čijim se okriljem odvijaju reformski procesi u svim oblastima od javnog interesa. Od samog početka se pridavao poseban značaj **Poglavljju 27 – Zaštita životne sredine**, budući da je to najskuplje i najobimnije poglavlje u okviru pristupnog procesa EU. Tema životne sredine se posebno nametnula u diskursu javnih politika 2021. godine **otvaranjem Klastera 4 – Zeleni dogovor i održiva povezanost**, koji uključuje i Poglavlje 27.

Sa svoje strane, EU je u svojevrsnom transformacionom procesu stvaranja ekonomskog i društvenog sistema otpornog na klimatske promene i odgovornog prema životnoj sredini. Takozvana **zelena tranzicija** ima svoje utemeljenje u strateškom dokumentu pod nazivom **Evropski zeleni dogovor**. Reč je o mapi puta za održivost evropske ekonomije pretvaranjem klimatskih i ekoloških izazova u mogućnosti u svim oblastima javnih politika, koja bi istovremeno trebalo da bude pravedna i inkluzivna.

Koncept je reflektovan na prostor Zapadnog Balkana kroz Sofijsku deklaraciju o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan (potpisana na Samitu Zapadnog Balkana

10. novembra 2020. godine). Potpisivanjem Zelene agende za Zapadni Balkan zemlje potpisnice, među kojima je i Srbija, izrazile su svoju volju i spremnost da doprinesu ostvarivanju Evropskog zelenog dogovora. Zelena agenda treba da doprinese usklađivanju propisa o životnoj sredini u zemljama Zapadnog Balkana s evropskim standardima i normama. U sklopu Zelene agende, usvojen je i Akcioni plan, koji postavlja okvire za koordinaciju i podršku pravilnom sprovođenju, kao i sistematsko praćenje napretka u razdoblju od 2021. do 2030. godine.

Nažalost, strateški i zakonodavni okvir kojim se reguliše zaštita životne sredine u Srbiji i dalje zaostaje u potpunom usklađivanju sa zakonodavstvom EU i standardima koji iz njega proističu. **Uprkos Zelenoj agendi i otvaranju Klastera 4, Srbija već četiri godine nema strategiju kojom uređuje i planira razvoj u oblasti zaštite životne sredine.** Nacionalni program zaštite životne sredine za period 2010–2019, koji je postavio određene ciljeve za napredak u životnoj sredini u prethodnoj deceniji, istekao je 2019. godine. **Proces izrade nove strategije za ovu oblast započet je tek u januaru 2023. godine,** dok se njeno usvajanje planira za 2024. godinu. Bez obzira na kašnjenje, proces razvoja novog strateškog okvira je prilika za Republiku Srbiju da u svoja dokumenta javnih politika integriše ciljeve Zelene agende, ali i drugih međunarodnih dokumenta. To je ujedno **prilika da se čuje glas zainteresovane javnosti, odnosno prilika za dijalog između različitih aktera.**

**Za potrebe ove analize, važno je opisati paralelni proces stvaranja podsticajnog okruženja za učešće zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka u Srbiji, uključujući i oblast životne sredine.** Učešće javnosti u procesima donošenja odluka predstavlja važan indikator razvijenosti demokratije u savremenim državama, jer podrazumeva stvaranje prostora za doprinos pojedinaca ili organizovanih grupa u oblikovanju javnih politika i propisa. To podrazumeva aktivno učešće građana u društvenim, političkim i organizacionim procesima, gde se otvara mogućnost iznošenja stavova i predloga, njihovo razmatranje i obezbeđivanje povratnih informacija o ishodima. Informacije treba da budu transparentne, to jest lako dostupne i razumljive za sve relevantne aktere, u ovom slučaju zainteresovanu javnost. **Participacija i transparentnost** zainteresovane javnosti takođe ima važnu ulogu u pristupanju EU, jer su to odlike dobre uprave, koja omogućava sprovođenje reformi kroz delotvoran dijalog o pristupanju EU.

Države normiraju mogućnosti za učešće građana i građanki u pitanjima od javnog interesa. Ustav Republike Srbije u članu 53 daje pravo građanima da učestvuju u javnim poslovima (Narodna skupština Republike Srbije, 2022). Takođe, Ustav članom 74 garantuje da građani imaju pravo na zdravu životnu sredinu, kao i na blagovremeno obaveštavanje o njenom stanju (Narodna skupština, 2022). Pored toga, Republika Srbija je potpisnica Arhuske konvencije, kojom se jamči pravo građanima i građankama na dostupnost informacija i učestvovanje u donošenju odluka o životnoj sredini, kao i na pravnu zaštitu u slučaju kad su prethodna dva prava povređena (Narodna skupština Republike Srbije, 2009a).

Kada je reč o propisima, osnovu učestvovanja u procesima odlučivanja čine **Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (ZPS)** i **Zakon o državnoj upravi (ZDU)** sa pratećim podzakonskim aktima, u okviru kojih je uređeno obavezno sprovođenje konsultacija u svim fazama pripreme propisa i dokumenata javnih politika, javnih rasprava u pripremi dokumenata javnih politika i, naposljetku, mogućnost učešća zainteresovanih strana i ciljnih grupa u radnim grupama. Zakon o planskom sistemu

je prekretnica u sistemu planiranja u Republici Srbiji, jer uređuje proces usvajanja i primene javnih politika. Pored toga, propisuje važno **načelo javnosti i partnerstva**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru **transparentnog i konsultativnog procesa**.

Međutim, **okruženje za učešće zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka još uvek nije u dovoljnoj meri podsticajno**. Konstatcija se odnosi na sve oblasti od javnog interesa i preslikava na oblast zaštite životne sredine. Važno je napomenuti **da postojeći propisi koji uređuju ovu oblast na nacionalnom nivou ostavljaju široke mogućnosti, ali izostaje odgovarajuća praksa. Trenutna praksa je u velikoj meri destimulativna i čini čitav proces nedovoljno participativnim i transparentnim**. S jedne strane, izazov predstavljaju neusaglašene odredbe, neprecizno i nedosledno formulisani postupci i procedure u zakonskim dokumentima, kao i nepoznavanje procedura za učešće zainteresovane javnosti i administrativnog kadra koji sprovodi te procedure. S druge strane, postoji sumnja u intencije samih institucija, budući da se u praksi beleže slučajevi neadekvatnog i neblagovremenog informisanja, kratkih vremenskih okvira za učešće i odsustva povratnih informacija o ishodišta procesa, što stvara nepoverenje javnosti u njihov rad.



## II Metodološki okvir

**Cilj ove analize je da ukaže na pravce poboljšanja postojeće prakse uključivanja zainteresovane javnosti u proces donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine. To se naročito odnosi na uključivanje što šireg kruga udruženja, stručnjaka i drugih zainteresovanih strana u ranu fazu izrade nacrt dokumenata.**

Prostor za primenu modela koji bi doveo do veće participacije zainteresovane javnosti nastao je u okviru pripreme Nacrta Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom (Nacrt Strategije). Projektom „**Volvox – Snaga zajednice**“ testirano je sprovođenje konsultacija u ranoj fazi sa širokim krugom organizacija civilnog društva, akademske zajednice i eksperata – od pripreme u momentu raspisivanja poziva za članstvo u Radnoj grupi za izradu Predloga strategije životne sredine sa Akcionim planom (Radna grupa), preko osmišljavanja modela, do samih konsultativnih sastanaka. Prethodno su sprovedena dva istraživanja u okviru projekta sa namerom da se utvrde percepcije ključnih aktera o stanju u ovoj oblasti. Fokus prvog istraživanja bio je na percepciji delotvornosti sprovođenja politike i procedura učešća civilnog društva i javnosti u odlučivanju u oblasti životne sredine iz ugla predstavnika organa javne uprave i institucija na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i ekspertske zajednice – pripadnika akademske i stručne javnosti. Drugo istraživanje je ispitivalo praksu i iskustva u učešću organizacija civilnog društva i neformalnih grupa u procesima donošenja odluka koje mogu uticati na životnu sredinu.

Proces je opisan u daljem tekstu analize, iako testirani model konsultacija nije sproveden do kraja usled izmene vremenske dinamike izrade Nacrta Strategije, to jest okončanja projekta pre njene finalizacije. Rezultate predstavljene u nastavku **moramo posmatrati kroz prethodno navedeno ograničenje**. Testiranje ovog modela biće nastavljeno uprkos završetku tekućeg projekta, pa se može očekivati da će trenutni nalazi predstavljeni u ovoj analizi biti ažurirani. Takođe, opseg učešća javnosti u odlučivanju ograničen je na nacionalni nivo.



## III Opis problema

**Normativni okvir i postojeća praksa** u Republici Srbiji ne obezbeđuju u dovoljnoj meri podsticajno okruženje za učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka, koje je izuzetno važno za pojedine teme, poput zaštite životne sredine i klimatskih promena, koje po svojoj prirodi utiču na zdravlje i živote svakog građanina i građanke.

Normativni okvir Republike Srbije uređuje učešće javnosti u procesima donošenja odluka putem različitih zakona i podzakonskih akata. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije definiše uključivanje zainteresovane javnosti u procesima koji se odnose na izradu planskih dokumenata kao što su: dokumenti razvojnog planiranja, dokumenti javnih politika i ostali planski dokumenti (Narodna skupština Republike Srbije, 2018d). Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija o učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine definiše pravo zainteresovane javnosti da učestvuje u procesima donošenja odluka koji se odnose na oblasti životne sredine (Narodna skupština Republike Srbije, 2009a). Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika definiše se razlika između javnih konsultacija i javne rasprave (Vlada Republike Srbije, 2019). Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu (Narodna skupština Republike Srbije, 2009). i Zakonom o strateškoj proceni uticaja (Narodna skupština Republike Srbije, 2010) uređuju se postupci učešća javnosti u specifičnim procesima u oblasti životne sredine. Pored pomenutih zakona i podzakonskih akata, postoji niz drugih propisa koji svojom sadržinom uređuju i definišu učešće zainteresovane javnosti. **Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa** (Vlada Republike Srbije, 2014) i **Zaključak o usvajanju Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта odnosno predloga propisa** (Vlada Republike Srbije, 2021) sadrže preporuke za unapređenje procesa donošenja odluka i učešća zainteresovanih strana. Za razliku od drugih propisa, navedene smernice **imaju savetodavni karakter**, te državne institucije nisu obavezne da ih sprovede, čak i kad bi njihova primena mogla unaprediti učešće zainteresovane javnosti u procesima donošenja odluka.

### **Prikaz 1. Normativni i strateški okvir učešća javnosti u procesima donošenja odluka sa osvrtom na zaštitu životne sredine**

**Ustavom Republike Srbije**, član 53, građanima je garantovano pravo da učestvuju i upravljaju javnim poslovima. U članu 74 definisano je da građani i građanke Republike Srbije imaju pravo na zdravu životnu sredinu, kao i na blagovremeno obaveštavanje o njenom stanju. Pored toga što dodeljuje prava svakom građaninu i građanki, ovaj član propisuje i njihovu obavezu da čuvaju i poboljšavaju životnu sredinu (Narodna skupština, 2022).

**Zakonom o državnoj upravi** definiše se učešće javnosti u pripremi nacрта zakona, drugih propisa i akata (član 77). U ovom članu jasno je definisana obaveza organa državne uprave da obezbede učešće javnosti i zainteresovanih strana u pripremi i izradi propisa. Takođe se definiše obaveza nadležnog ministarstva i posebnih organizacija da informišu javnost o otpočinjanju izrade određenog zakona. Ovaj zakon takođe definiše obavezu sprovođenja konsultacija i javnih rasprava, kao i uključivanje svih relevantnih strana u njih (Narodna skupština Republike Srbije, 2018a). **Zakon o lokalnoj samoupravi** reguliše učešće zainteresovane javnosti na lokalnom nivou. To pitanje se reguliše i statutom opština i gradova (Narodna skupština, 2007).

**Zakon o planskom sistemu Republike Srbije** (član 34) navodi obavezu nadležnog predlagača da omogući učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u proces izrade dokumenta javnih politika, kao i obavezu da objavi izveštaj o sprovedenim konsultacijama u cilju informisanja javnosti o njihovom sprovođenju. Članom 36 definisana je dužnost predlagača da sprovede javnu raspravu i pripremi izveštaj o njoj. Od posebnog je značaja i važnosti da izveštaj sadrži predloge i primedbe koje su bile teme na javnoj raspravi uz obrazloženje zašto nisu prihvaćene i da na taj način omogući transparentnost sprovedenih konsultacija (Narodna skupština, 2018d).

**Zakon o Vladi** definiše da je rad Vlade javan i da javnost ima pravo uvida u njen rad (Narodna skupština Republike Srbije, 2018b, čl. 9). **Poslovníkom Vlade** (član 41, stav 1) jasno se definiše obaveza predlagača da sprovede javne rasprave u pripremi zakona kojima se bitno menja uređenje nekog pitanja ili se uređuje pitanje koje je od posebnog značaja za javnost. U stavu 2 istog člana taksativno su navedeni slučajevi u kojim je sprovođenje javne rasprave obavezno. Pored navedenog, ovim poslovníkom je definisan i proces sprovođenja javne rasprave – od informisanja javnosti, preko definisanja programa javne rasprave, do roka trajanja javne rasprave i objavljivanja izveštaja o njenom sprovođenju iste (Vlada Republike Srbije, 2019b).

**Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika** (član 39) navodi jasnu razliku između konsultacija i javne rasprave. Uredba takođe definiše postupak donošenja javnih politika i svih pratećih radnji koje prethode donošenju dokumenta, kao i praćenje efekata sprovođenja usvojenih dokumenta (Vlada Republike Srbije, 2019a).



**Pravilnikom o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata** državnim organima se objašnjavaju cilj i svrha sprovođenja konsultacija tokom pripreme propisa. Takođe, naglašava se potreba za uključivanjem zainteresovane javnosti i pružaju se mogući mehanizmi sprovođenja konsultacija. Pravilnik propisuje obaveze državnih organa da obaveste zainteresovanu javnost o početku izrade određenog propisa i da im pruže mogućnost uključivanja. Kao primarni metod informisanja i konsultacija, Pravilnik ističe portal E-konsultacije, opisujući njegovu ulogu u ovom procesu. Pored ovog portala, Pravilnik navodi različite metode konsultacija koje državni organi mogu primeniti, kao što su fokus grupe, okrugli stolovi, intervjui, ankete, paneli i prikupljanje komentara. U situacijama kad državni organi nisu sigurni koji od ovih metoda konsultacija je najadekvatnije primeniti, mogu zatražiti mišljenje od Republičkog sekretarijata za javne politike (Vlada Republike Srbije, 2019c).

**Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti i donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine** (ratifikovana Arhuska konvencija) utemeljen je na principima participativne demokratije. Konvencijom se uređuje niz prava građana i zainteresovanih strana u oblasti životne sredine. Arhuska konvencija obezbeđuje pravo na dostupnost informacija o životnoj sredini, pravo na učešće građana u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu, kao i pravo na pravnu zaštitu ukoliko su prva dva prava povređena (Narodna skupština, 2009a).

**Zakon o zaštiti životne sredine** već u prvom članu jasno izražava da se njime „uređuje 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 u Republici Srbiji“. Jedno od načela navedenog zakona je načelo informisanja i učešća javnosti, koje glasi: „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. Podaci o stanju životne sredine su javni.“ Ovaj zakon definiše i načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristup pravosuđu u zaštiti svojih prava na nju. U okviru poglavlja V. Informisanje i učešće javnosti reguliše se pristup informacijama, širenje informacija o životnoj sredini i učešće javnosti u odlučivanju, i definišu se postupci u kojima javnost ima pravo da učestvuje. Takođe, reguliše se pravo na pravdu i zaštitu prava na zdravu životnu sredinu, ali i ograničenje učešća javnosti u slučajevima kad je posredi zaštita interesa odbrane i bezbednosti zemlje (Narodna skupština Republike Srbije, 2018c).

**Uredba o učešću javnosti u izradi planova i programa u oblasti zaštite životne sredine** usvojena je u decembru 2021. godine. Ovom uredbom je definisano učešće 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. Uredba se ne primenjuje na učešće javnosti u odnosu na planove i programe za koje se postupak učešća javnosti sprovodi u skladu sa zakonom kojim se uređuje strateška procena uticaja planova i programa na životnu sredinu ili u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje i zaštita voda (Vlada Republike Srbije, 2021).

**Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu** u članu 29 reguliše način obaveštavanja javnosti o procesu procene uticaja. Međutim, učešće javnosti u okviru Zakona i način učešća provlači se kroz ceo tekst Zakona u zavisnosti od faze postupka u kome se nalazi postupak procene uticaja. U Zakonu se navodi da građani moraju biti obavešteni od momenta pokretanja postupka do momenta odobrenja izrađene studije za procenu uticaja. Na taj način, Zakon jasno iskazuje da je učešće javnosti u ovom postupku od izuzetne važnosti, s obzirom na to na koje projekte se ovaj zakon primenjuje (Narodna skupština, 2009b).

**Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** već u svojim načelima navodi javnost: „u cilju informisanja javnosti o određenim planovima i programima i o njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, kao i u cilju obezbeđenja pune otvorenosti postupka pripreme i donošenja ili usvajanja planova i programa, 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 ili njihove izmene“. Navedeni zakon jasno iskazuje potrebu učešća javnosti kroz ceo proces donošenja planova i programa koji su od značaja i mogu uticati na životnu sredinu u većem obimu. Izuzev načela u članu 19, jasno je navedeno u kom trenutku javnost mora biti uključena, a član 20 govori o izveštaju o učešću zainteresovanih organa, organizacija i javnosti (Narodna skupština, 2010).

**Zakon o planiranju i izgradnji** navodi da je potrebno obezbediti obaveštenje javnosti o mogućnostima da učestvuje u izradi, izmeni ili dopuni plana i programa ili usvajanju plana ili programa od dana donošenja odluke o izradi, izmeni ili dopuni plana ili programa. Na taj način se omogućava javnosti da se izjasni i da dâ primedbe na planska rešenja. Zakon takođe navodi obavezu sprovođenja ranog javnog uvida i njegovo trajanje, kao i kao i trajanje procesa javnog uvida za proces javnog uvida. Kao i svi prethodni zakoni koji uključuju javnost, navodi obavezu pripreme izveštaja (Narodna skupština Republike Srbije, 2023). Detaljniju proceduru učešća javnosti reguliše **Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja** (Vlada Republike Srbije, 2019d).

**Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja** definiše se postupak i uređuju se uslovi za izdavanje integrisanih dozvola za postrojenja i aktivnosti koji mogu da imaju negativan uticaj na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. U okviru Zakona navodi se načelo javnosti, a članom 11 propisuje se da nadležni organ obaveštava organe, organizacije u određenim oblastima, kao i zainteresovanu javnost o prijemu zahteva za izdavanje integrisane dozvole (Narodna skupština Republike Srbije, 2021).

U praksi, međutim, stvari drugačije funkcionišu, što dovodi do nedovoljnog učešća zainteresovane javnosti u proces odlučivanja. Kompleksnost normativnog okvira utiče na nivo angažovanja zainteresovane javnosti. Razuđenost propisa u normativnom sistemu iziskuje od zainteresovane javnosti poznavanje propisa kojima se ovo pravo uređuje, kao i razumevanje toga koji od njih uređuje određeni proces kako bi se bez poteškoća u njega uključila. **Nedovoljno poznavanje kompleksnih procedura destimuliše predstavnike zainteresovane javnosti da uzmu učešće u procesu donošenja odluka, a same predstavnike institucija na svim nivoima obeshrabruje da ih doslovno sprovedu.** Istraživanjem „Delotvornost učešća udruženja građana i neformalnih grupa u donošenju odluka o životnoj sredini“, u okviru projekta „Volvox“, izveden je opšti **zaključak da su udruženja zainteresovana da se institucionalno uključe u procese donošenja odluka, ali da im nedostaje dovoljno informacija, znanja i podrške.** Uprkos postojanju interesovanja, gotovo 60% ispitanih udruženja u istraživanju odgovorilo je da ne učestvuje u procesu izrade zakona i podzakonskih akata. Osim toga, ovim istraživanjem došlo se do zaključka da postoje i drugi značajni **izazovi i barijere** koji utiču na motivaciju i uključivanje udruženja, među kojima su: **neadekvatan pristup informacijama, nedostatak komunikacije i poverenja između nadležnih organa i civilnog društva, problem nedovoljne zainteresovanosti i informisanosti građana** (Veselinović i dr., 2023).

U okviru projekta sprovedeno je i „Istraživanje delotvornosti učešća organizacija civilnog društva i građana u kreiranju i monitoringu javnih politika u oblasti životne sredine – perspektiva predstavnika javnog sektora i ekspertske zajednice“, u okviru kojeg su ispitane grupe identifikovale slične barijere. **Predstavnici ekspertske zajednice**, koju su činile osobe sa višegodišnjim iskustvom i angažmanom u oblasti životne sredine, izdvojili su: nepoverenje između institucija i građana, neusklađenost relevantnih zakona, nepoznavanje procesa i procedura od strane zainteresovane javnosti i zaposlenih u instituciji, kao i nedovoljno kvalifikovan kadar i nezainteresovanu, odnosno needukovanu javnost. **Predstavnici javnog sektora** su kao barijere prepoznali: neprecizno i nedosledno formulisane postupke i procedure u zakonskim dokumentima, nedostatak finansijskih sredstava, nedovoljan broj kvalifikovanog kadra za rad u ovim poslovima, nedovoljno zainteresovanu javnost i nedostatak programa za zaposlene u ovim poslovima (Orlović Lovren i dr., 2022).

Pored toga, u praksi su identifikovane dodatne prepreke koje utiču na transparentnost sprovođenja procesa i na stepen participativnosti zainteresovane javnosti, a prepoznate su u mnogim relevantnim međunarodnim izveštajima. **Reč je o nedoslednoj primeni postojećeg pravnog okvira, nedovoljnom i često neadekvatnom korišćenju postojećih mehanizama za obaveštavanje i uključivanje javnosti, kao i o sprovođenju javnih rasprava u periodu kad je očekivan mali odziv javnosti.** Naime, dešava se da se javne rasprave i javne konsultacije organizuju u periodu praznika i tokom letnjih meseci. Takođe, rokovi za dostavljanje komentara i primedba su kratki, nekad čak i ispod zakonskog minimuma od 15 dana. Ukoliko se to ukrsti s prazničnim periodom, ostavljeni rok je uglavnom prekratak. Izveštaji o sprovedenim konsultacijama ili javnoj raspravi vrlo često ne budu objavljeni, a čak i kad se objave, to ne bude u zakonskom roku nakon završetka rasprave. Sve to dovodi do osnovane sumnje u intencije samih institucija i stvara nepoverenje javnosti u njihov rad.

Najnoviji [izveštaj Evropske komisije](#) navodi da je pravni okvir za saradnju vlade i organizacija civilnog društva široko postavljen, kao i da njegova implementacija

zahteva poboljšanja i sistematizaciju. Ističe potrebu za daljim naporima kako bi se osigurala sistemska, istinska i smisljena saradnja. E-konsultacije i E-uprava, portali koji bi trebalo da predstavljaju alate institucija (nacionalnih i lokalnih) da učine procese inkluzivnijim i transparentnijim, ne koriste se u dovoljnoj meri, a ponekad ni na adekvatan način. Izveštaj ističe da trenutno ne postoji centralno telo za kontrolu kvaliteta javnih konsultacija, uključujući platformu E-konsultacije, uspostavljenu u decembru 2021. godine. Navode da je došlo do povećanja konsultacija s civilnim društvom tokom izveštajnog perioda koji su pratili, ali da se ipak, uprkos zakonskoj obavezi pružanja informacija o rezultatima javnih konsultacija, izveštaji o njihovom sprovođenju ne objavljuju sistemski. Takođe, ne pružaju se sistemska obaveštenja o prihvatanju ili odbijanju primljenih komentara. Organizacije civilnog društva nastavljaju da izveštavaju o tome da dato vreme za javne konsultacije nije dovoljno i da njihovi komentari o nacrtima zakona od javnog interesa nisu uzeti u obzir na dosledan način. Iako su javne konsultacije sprovedene za sve nacрте dokumenata o planiranju politike u 2022. godini, to je bio slučaj samo za 29% nacрта zakona i 30% nacрта propisa (Evropska komisija, 2023).

Poslednji **Izveštaj o sprovođenju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravnu zaštitu u pitanjima iz životne sredine** iz 2021. godine ističe da, iako postoji obaveza sprovođenja postupka učešća javnosti, to nije bio slučaj u procesu donošenja svih zakonskih propisa relevantnih za životnu sredinu. Takođe, navodi se da, i ako nadležni organi sprovode različite aktivnosti i prikupljaju mišljenja građana tokom pripreme i usvajanja dokumenata u oblasti životne sredine, to se ne sprovodi dosledno i javnost nema dovoljno mogućnosti da utiče na usvajanje propisa. Izveštaj ukazuje na nizak interes javnosti za učešće u procedurama vezanim za donošenje zakonodavstva, a uočen je i problem nedostatka znanja javnosti o tome kako, kad i gde da podnese svoje komentare, mišljenja i primedbe (UNECE, 2021).

Na kraju, važno je pomenuti da **ne postoji jedinstvena definicija zainteresovane javnosti**, što se takođe može posmatrati kao jedna od prepreka, pošto zainteresovana javnost nije jedinstvena i može se razlikovati od procesa do procesa. Ipak, važno je napomenuti da usvajanje jedinstvene definicije može rezultirati određenim ograničenjima u kontekstu participacije zainteresovane javnosti. Usvajanjem jedinstvene definicije, pojam zainteresovana javnost može biti **sužen na grupu ljudi direktno pogođenu određenom promenom**, što bi **ograničilo mogućnost** učešća onih čiji su interesi indirektno **pogođeni datom promenom**.

## IV Analiza opcija

### 4.1. Izazovi učešća zainteresovane javnosti u toku izrade Nacrta Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom

**Problem nedovoljnog učešća javnosti (posebno civilnog društva) u okvirima postojećih normativnih i institucionalnih mehanizama pojavio se u dosadašnjem toku izrade Nacrta Strategije.** Buduća strategija će oblikovati pravce javne politike u oblasti životne sredine u narednim godinama i, u skladu s tim, očekivano je da se veći broj organizacija civilnog društva koje deluju u oblasti zaštite životne sredine prijavi za učešće u Radnoj grupi.

**Međutim, broj prijava organizacija civilnog društva bio je mali.** U novembru 2022. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je, u saradnji sa Ministarstvom zaštite životne sredine, raspisalo javni poziv za članstvo u Radnoj grupi. U predmetu raspisanog javnog poziva definisan je cilj izrade Nacrta strategije, kao i to da će ona biti utemeljena na dokumentu Zelena agenda za Zapadni Balkan (buduća strategija je viđena kao ključni dokument za sprovođenje Zelene agende na teritoriji Republike Srbije). U javnom pozivu jasno su definisani cilj, oblasti i prava učešća organizacija civilnog društva. Poziv za dostavljanje prijava organizacija civilnog društva trajao je od 28. novembra do 13. decembra 2022. godine.

Za prijavu za članstvo u Radnoj grupi bilo je potrebno da zainteresovane organizacije popune četiri dokumenta, koji predstavljaju već ustaljenu proceduru prijave u cilju odabira organizacija koje će postati članovi Radne grupe. U samom pozivu propisani su određeni kriterijumi koje su organizacije morale ispuniti kako bi njihova prijava bila razmatrana, a one bile relevantni kandidati za članstvo u Radnoj grupi. Postojala su četiri ključna i tri poželjna kriterijuma.

U decembru 2022. godine objavljena je lista organizacija civilnog društva koje su podnele prijavu za članstvo. Na listi podnetih prijava **našlo se svega sedam organizacija civilnog društva, od kojih su četiri bodovane i odabrane u skladu sa kriterijumima javnog poziva.** Tri organizacije nisu zadovoljavale određene kriterijume i bile su odbačene uz argumentaciju da je prijava bila neadekvatna, neuredna ili da nije ispunjavala formalne uslove poziva. Odabrane su **četiri organizacije civilnog društva da budu članice Radne grupe** (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 2022).

Imajući u vidu nisko interesovanje zainteresovane javnosti za izuzetno važnu temu, osmišljen je model „širokog procesa konsultacija“, koji bi omogućio da se uvažavaju komentari aktera zainteresovane javnosti, pre svega iz civilnog sektora, i pored

toga što formalno nisu deo Radne grupe. Štaviše, ispostavilo se da model ima potencijal da stvori uslove za povećanu participaciju zainteresovane javnosti.

## 4.2. Testiranje modela „širokog procesa konsultacija“

Metodologija „širokog procesa konsultacija“ podrazumevala je **organizaciju konsultativnih sastanaka** kako bi se proces otvorio za što širi krug stručnih aktera koji svojim doprinosom mogu uticati na sadržaj i kvalitet dokumenta **u ranoj fazi izrade**. Smisao ovakvog pristupa bilo je povećanje **transparentnosti i participativnosti**. Otvaranjem procesa omogućena je veća transparentnost **od trenutka donošenja odluke o izradi do usvajanja dokumenta**. Takođe, omogućeno je učešće javnosti, čak i ako nije formalni deo Radne grupe, budući da su članovi Radne grupe (izabrani iz redova civilnog društva) bili kanal prenošenja informacija sa konsultativnih sastanaka. Principi rada na konsultativnim sastancima bazirali su se na **participativnosti, vlasništvu nad procesom izrade i multidisciplinarnosti**, koju oblast životne sredine svojom kompleksnošću zahteva.

Dugogodišnji rad BOŠ-a i partnera na projektu „Volvox – Snaga zajednice“ u oblasti životne sredine i saradnja sa civilnim društvom obezbedili su značajnu osnovu za identifikaciju potencijalnih učesnika na konsultativnim sastancima i mogućnost diseminacije informacija o procesu. U tom smislu, konsultativni sastanci su uključili širi krug aktera (mnogo više nego formalna radne grupa), koji su činile **organizacije civilnog društva** iz različitih delova Srbije, **eksperti, predstavnici akademske zajednice i građani**.

Široki proces konsultacija je pratio rad formalne Radne grupe, što je podrazumevalo organizaciju konsultativnih sastanaka nakon održavanja sastanaka Radne grupe. Agende ovih sastanaka bile su pažljivo prilagođene temama koje je razmatrala Radna grupa, s ciljem da omoguće učesnicima direktno učešće i pravovremeno kreiranje doprinosa u procesu.

Kako je sadržina buduće strategije bazirana na Zelenoj agendi za Zapadni Balkan i kako bi se postigla suštinska usklađenost, rad formalne Radne grupe bio je strateški strukturiran u pet ključnih stubova: dekarbonizacija, energetska efikasnost i smanjenje industrijskih zagađenja, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja životne sredine s posebnim fokusom na kvalitet vazduha, zaštita i investiranje u biodiverzitet i ekosisteme, i održivi prehrambeni sistem i ruralni razvoj. Takav pristup je osigurao sveobuhvatnost i relevantnost strategije u skladu s kompleksnim izazovima životne sredine.

Radi postizanja efikasnijeg rada, preuzet je pomenuti model, te su učesnici konsultativnih sastanaka raspoređeni u grupe prema delovanju svojih organizacija i u skladu sa svojom ekspertizom. Tema održivog prehrambenog sistema i ruralnog razvoja nije obuhvaćena unutar konsultativnih sastanaka, s obzirom na nedostatak ekspertize među partnerima u toj oblasti.

Iako se očekivalo da će cirkularna ekonomija biti jedna od najaktuelnijih tema u civilnom sektoru, organizacije nisu pokazale značajno interesovanje. Stoga je doneta odluka da se za navedenu temu angažuje eksterni ekspert koji će dostaviti komentare.

S obzirom na kompleksnost teme smanjenja zagađenja životne sredine, sa fokusom na kvalitet vazduha, budući da navedeni stub obuhvata sedam podoblasti, bilo je potrebno određeno prilagođavanje. U skladu sa ekspertizom i zainteresovanošću učesnika, na sastancima su obrađivane četiri podoblasti: kvalitet vazduha, kvalitet voda, kvalitet zemljišta i industrijsko zagađenje. Za oblasti kvalitet voda i kvaliteta zemljišta, angažovani su eksperti koji su dostavili svoje komentare.

Sprovedeni model za partnere predstavljao je pilot aktivnost. Model je ostavio prostor za dalje unapređenje i prilagođavanje na osnovu stečenog iskustva. Nakon dva konsultativna sastanka, izvedeni su sledeći zaključci.

- Preporučuje se da moderatori grupa poseduju relevantno iskustvo u oblasti koju moderiraju.
- Poželjno je da moderatori budu članovi Radne grupe i da aktivno učestvuju u procesu. Ovaj zaključak proizlazi iz činjenice da članovi Radne grupe imaju najbolji uvid u diskusije koje su se odvijale na sastancima Radne grupe, u toku sastanaka, u to koja pitanja su se javila tokom rada, kao i u to koje teme su bile predmet razgovora.
- Radi efikasnijeg rada učesnika, potrebno je unapred poslati materijale o kojima će se raspravljati i tako omogućiti učesnicima da se prethodno upoznaju s njima. Tako se omogućava da se na samom sastanku diskutuje o ključnim problemima i pitanjima.
- Specifičnost određenih podgrupa, kao što je smanjenje zagađenja sa posebnim fokusom na kvalitet vazduha, obuhvata sve činioce životne sredine. Kako bi se najefikasnije diskutovalo u samoj grupi, neophodno je da se tema podeli po podoblastima. To se može učiniti tako što će se grupa na samom sastanku fokusirati na oblast za koju prisutni učesnici imaju najviše ekspertize, dok se za ostale podoblasti mogu angažovati eksperti.

Pored toga, još jednom je potvrđena važnost vremenskog perioda u kom se uključuje javnost. Održavanje ovakvih događaja tokom praznika ili godišnjih odmora može rezultirati niskim interesovanjem za učešće. Kao što je već objašnjeno, konsultativni sastanci su organizovani neposredno nakon održavanja sastanaka Radne grupe i nakon prijema radnih dokumenata. S obzirom na to da je četvrti sastanak Radne grupe održan početkom jula, a prijem dokumentacije se odvijao sredinom tog meseca, partneri su odlučili da se u tom periodu konsultacije sprovedu putem elektronske pošte. Učesnicima su dostavljena dokumenta, kao i tokom prethodnih sastanaka, uz rok za dostavljanje njihovih komentara. Nažalost, u skladu sa očekivanjima zbog perioda godišnjih odmora, odziv organizacija i broj komentara bio je niži u poređenju sa prethodnim sastancima. U okviru konsultacija, svoje doprinose dostavile su samo dve organizacije civilnog društva, čime se još jednom potvrđuje da je važno voditi računa o vremenskom periodu sprovođenja konsultativnog procesa. Organizaciji ovakvih konsultacija.

Model širokog procesa konsultacija sproveden je i testiran kroz projekat koji se završava zaključno sa decembrom 2023. godine. Na početku rada Radne grupe, vremenski okvir za izradu Strategije pratio je vremenske okvire samog projekta, ali zbog potrebe za saradnjom i koordinacijom velikog broja ministarstava, proces je produžen i nije završen unutar prvobitno postavljenog vremenskog okvira. Izrada dokumenta će se nastaviti tokom 2024. godine.

U periodu od februara do septembra 2023. godine realizovana su **dva konsultativna sastanka**, uz dodatne konsultacije putem elektronske pošte. Ukupno **88 učesnika**, uključujući predstavnike **32 organizacije civilnog društva** iz različitih delova Srbije, aktivno je učestvovalo u ovom procesu. Dodatno, prisustvovali su i predstavnici Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Ministarstva zaštite životne sredine, Delegacije Evropske unije u Srbiji i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ).

Iako testirani model sprovođenja konsultacija nije u potpunosti implementiran prema prvobitnom planu, pa stoga ni rezultati nisu kompletni, već sad je moguće ukazati na određene prednosti u odnosu na postojeću praksu. Pre svega, **povećana je informisanost zainteresovane javnosti**, dok su **konsultativni sastanci doprineli povećanoj transparentnosti i participaciji**. Tokom konsultativnog procesa, **prikupljeno je 276 komentara** i doprinosa, koji su prosleđeni Radnoj grupi radi daljeg razmatranja. Putem komunikacionih kanala, informacije su **dosegle do 2.783 osobe**, koje su pročitale najvažnije zaključke i informacije s konsultativnih sastanaka i informisale se o narednim koracima formalne Radne grupe. Iako ne deluje naročito mnogo, svakako je više od četiri predstavnika zainteresovane javnosti u radu formalne Radne grupe.

### 4.3. Primena modela za povećanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine

Neodrživ je *status quo* u vezi sa učešćem javnosti u procesima donošenja odluka u Srbiji. Zainteresovanost javnosti postoji, bar kad je reč o zaštiti životne sredine, na šta ukazuje niz održanih protesta prethodnih godina. Međutim, postojeći normativni okvir i praksa ne obezbeđuju u dovoljnoj meri artikulaciju stavova građana i građanki kroz institucionalne mehanizme, što ukazuje na neophodnost njihovog unapređenja. U tom smislu, moguće je primeniti proces sastavljen iz dve komplementarne faze. Ključna je primena prve faze, kao osnove za puni efekat druge, kojom se omogućava veća participativnost.

#### 4.3.1. Faza 1: izmene pravnog okvira

Ukoliko postoji volja, ali ne i odlučnost da se značajno promeni uključivanje javnosti u procese donošenja odluka, dovoljno je primeniti fazu **koja podrazumeva kombinaciju dosledne primene postojećih procedura i regulatorne izmene**. Suština ove faze je transformacija savetodavnih akata u vezi s učešćem javnosti u obavezujuće, pored dosledne primene svih pravnih akata u ovoj oblasti. Faza podrazumeva sledeće korake.

##### 1. Primena postojećeg zakonskog okvira, dosledno i bez izuzetaka

Ovaj korak prvenstveno podrazumeva da nadležni organi i institucije primenjuju zakonima propisane procedure u postupnosti, **dosledno i bez izuzetka** u svakom propisanom procesu donošenja odluka. To se, pre svega, odnosi na zakonsku obavezu blagovremenog objavljivanja poziva za učešće u javnim konsultacijama i



javnim raspravama, dovoljan vremenski period za njihovo sprovođenje i objavljivanje izveštaja nakon njihovog okončanja. Navedeno je prepoznato kao najslabiji aspekt dosadašnje prakse. Takođe, dosledna primena „Pravilnika o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata“ od suštinskog je značaja, jer se u njemu nalaze pravila i obaveze korišćenja portala E-konsultacije, kao i opis drugih metoda sprovođenja konsultacija.

## 2. Izmena regulative

Korak dalje, a ujedno i pokazatelj volje da se prevaziđu neke od prepoznatih prepreka, jeste usvajanje, **u formi uredbe ili pravilnika**, propisa iz ove oblasti koji trenutno imaju savetodavni karakter. To se odnosi na: „Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa“ i „Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu odnosno predloga propisa“. Na taj način se nadležne institucije i organi mogu obavezati na njihovu primenu.

## 3. Adekvatna upotreba ključnih kanala za informisanje zainteresovane javnosti

Adekvatno korišćenje postojećih kanala za informisanje zainteresovane javnosti, kao što su **portal E-konsultacije i E-uprava**, takođe je od ključnog značaja. Efikasna i kontinuirana upotreba zakonom propisanih kanala komunikacije sa zainteresovanom javnošću **omogućava jasno definisan prostor gde se zainteresovana javnost može informisati o početku određenog procesa izrade dokumenta, kao i o fazama u kojima se proces nalazi**. Takođe, pravovremeno i kontinuirano objavljivanje izveštaja na ovim kanalima o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama za sve procese dodatno će poboljšati informisanost javnosti i može predstavljati jedan od koraka u ponovnom građenju poverenja između njih i institucija. Na taj način bi se ostvarila **blagovremena i adekvatna informisanost zainteresovane javnosti**.

## 4. Korišćenje dodatnih kanala za informisanje javnosti

Ukoliko postoji volja da se istupi korak dalje u **informisanju javnosti**, nadležna ministarstva mogu preduzeti dodatne korake sa ciljem povećanja transparentnosti i participativnosti, koji su već predloženi u „Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa“. Ti koraci podrazumevaju da se, pored zakonom propisanih kanala komunikacije sa zainteresovanom javnošću, **korište i drugi kanali, kao što su informativni materijali na internetu, medijske kampanje, tribine, okrugli stolovi, prezentacije**. Primenom opisanog modela podstiče se veći stepen informisanosti zainteresovane javnosti i ostavlja se prostor za povećanje njenog aktivnog uključivanja. Aktivnom participacijom, zainteresovanoj javnosti se daje mogućnost da svojim znanjem, iskustvom i poznavanjem navika i ponašanja lokalne zajednice unapredi dokumenta koja se usvajaju. Na taj način javnost može doprineti postavljanju ciljeva i identifikaciji mera i aktivnosti koje mogu poboljšati uslove u datom okruženju. Dodatno, javnost može anticipirati situacije koje možda nisu adekvatno definisane u zakonima koji se trenutno usvajaju.

Sprovođenje pobrojanih koraka u okviru ove faze ima svoja ograničenja. Njena uspešnost zavisi od unapređenja rada državnih institucija i njihovih službenika zaduženih za sprovođenje procesa uključivanja javnosti. Usvajanje prethodno navedenih smernica u formi uredbi ili pravilnika ne garantuje da će njihove odredbe biti dosledno i

pravovremeno implementirane. Dosadašnja praksa ukazuje da, čak i uz postojanje zakonom određenih kanala komunikacije sa zainteresovanom javnošću, ne postoji garancija da će oni biti adekvatno i blagovremeno korišćeni. Nedostatak poverenja u ažurnost državnih institucija i ustaljena netransparentnost u procesima jesu prepreke, ali one ne bi trebalo da obeshrabre ili odlože nastojanja ka unapređenju, naročito imajući u vidu da ne zahtevaju nikakva budžetska sredstva za primenu.

### 4.3.2. Faza 2: unapređena participacija

Veće učešće javnosti može se ostvariti ako, pored volje, postoji odlučnost i spremnost za temeljne promene kojima će se javnost osnažiti da preuzme „vlasništvo“ nad procesima donošenja odluka. **Suština druge faze je angažovanje dodatnog dela zainteresovane javnosti koja formalno nije sastavni deo radne grupe u ranoj fazi izrade dokumenata.** Važno je istaći da se ovim ne zamenjuju konsultacije predviđene Zakonom o planskom sistemu (član 41), koje se sprovode u okviru *ex-ante* analize kako bi se predložile optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija.

U okviru ove faze predviđeni su sledeći koraci.

#### 1. Formiranje liste aktera

Formiranjem liste aktera kreira se jedinstvena baza ekspertskih resursa u različitim oblastima. Ova lista je značajan alat za državne organe u procesima konsultacija, ali i za distribuciju poziva za učešće u radnim grupama, konsultacijama, okruglim stolovima i prezentacijama. Liste aktera kreiraju i definišu resorna ministarstva u skladu sa svojom nadležnošću i oblašću delovanja. Važno je da se lista aktera povremeno revidira i ažurira.

U okviru testiranja, ovakav vid mapiranja i kreiranja liste omogućilo je jasan pregled potencijalnih učesnika u procesu, kao i pregled kapaciteta u određenim oblastima iz redova eksperta, organizacija civilnog društva i akademske zajednice. Na osnovu kreirane liste, prepoznat je nedostatak ekspertize i delovanja organizacija u pojedinim oblastima koje su usko stručne, kao što su, na primer, zagađenje zemljišta, upravljanje vodama i hemikalijama, jonizujuće i nejonizujuće zračenje i druge. Kontakti za kreiranje liste u okviru ovog procesa prikupljeni su na osnovu dugogodišnjeg rada partnera u oblasti životne sredine i saradnje sa organizacijama civilnog društva.

#### 2. Diseminacija poziva akterima

Državni organ nadležan za poslove saradnje s civilnim društvom treba da preuzme na sebe ulogu u diseminaciji poziva i procesu konsultativnih sastanaka. Diseminacija podrazumeva prosleđivanje poziva akterima relevantnim u oblasti koju uređuje dokument koji se izrađuje. Nadležni organ može preuzeti kontakte za potrebe diseminacije iz formirane liste aktera u skladu s njihovom ekspertizom i potrebama procesa. Na taj način relevantni akteri dobijaju poziv za uključivanje u konsultativni proces, ali i informaciju da je proces pokrenut. Partner nadležnom državnom organu može biti resorno ministarstvo za izradu dokumenta, ali i predstavnici aktera koji su članovi formalne radne grupe.

U sprovedenom testiranju, diseminacija poziva obavljena je u okviru prvog sastanaka, pozivom relevantnim akterima da se uključe u konsultativni proces i daju

svoj doprinos. Odziv aktera bio je veći od očekivanog, dok su se pojedini javili sa molbom da dobiju informacije o toku procesa zbog sprečenosti da direktno učestvuju.

### 3. Održavanje konsultativnih sastanaka

Organizovanje konsultativnih sastanaka pokazalo se kao najadekvatniji način sprovođenja procesa prikupljanja mišljenja i komentara zainteresovane stručne javnosti. Sastanke bi trebalo organizovati nakon svakog sastanka Radne grupe. Prethodno je neophodno blagovremeno dostaviti materijal nastao u radu formalne Radne grupe prijavljenim učesnicima konsultativnih sastanaka. Sastanci su idealna prilika da se relevantnim akterima predstave dokumenta kreirana u okviru radne grupe i da se otvori prostor za diskusiju i davanje predloga, komentara i primedbi. Prikupljeni komentari, predlozi i sugestije dostavljaju se formalnoj Radnoj grupi na dalje razmatranje preko članova radne grupe iz redova civilnog sektora.

U okviru konsultativnih sastanaka koji su sprovedeni na temu izrade Nacrta Strategije prikupljeno je **276 komentara**, koji su predati formalnoj Radnoj grupi na dalje razmatranje. Kad je reč o dokumentima javnih politika, poput ove strategije, ovakav pristup ovo je omogućilo da se prepoznaju lokalni izazovi i problemi i da se obezbedi prostor lokalnim organizacijama da daju adekvatnije komentare na planirane aktivnosti i mere koje su neophodne za rešavanje prepoznatih problema.

### 4. Evaluacija celokupnog konsultativnog procesa

Za održivost i kontinuirano unapređenje procesa važno je razviti metodologiju za evaluaciju. Kontinuirana evaluacija omogućava identifikaciju uspeha i izazova, te kreiranje strategija za prevazilaženje i prilagođavanje promenama u društvu.

Opisani model igra važnu ulogu u uključivanju zainteresovane javnosti u izradu dokumenata javnih politika. Omogućava aktivno učešće i doprinos šire javnosti, koja je van formalne radne grupe, čime se u ranoj fazi izrade dokumenata širi obuhvat mišljenja i stručnog znanja, koje dolazi iz kruga akademske zajednice, eksperata i predstavnika civilnog sektora. Organizacije civilnog društva, kao ravnopravni partneri u procesima izrade dokumenata, predstavljaju važnu sponu između državnih institucija i organa. Druga strana njihove uloge je pozivanje zainteresovane javnosti da se uključi u javne konsultacije i/ili javne rasprave. Kroz zajedničko razvijanje dokumenata, ujedno se podstiče veća participativnost u ranoj fazi i omogućava se blagovremena informisanost zainteresovane javnosti. Na taj način se povećava stepen poverenja dela javnosti u rad institucija i kvalitet usvojenih dokumenata. S druge strane, čitav proces osnažuje predstavnike civilnog društva, jer se stvara osnova da bolje upoznaju sprovođenje pravnog okvira u praksi.

Iako postoji jasna vizija potencijalnih koristi, ne smeju se zanemariti izazovi koji bi mogli pratiti primenu ove faze, pa i čitavog modela. Nedostatak finansijskih resursa, nedovoljna stručnost u vođenju procesa i otpori unutar institucija mogu predstavljati prepreke na putu ka ostvarivanju punog potencijala ovog modela. Jedan od alata može predstavljati obezbeđivanje resursa iz fondova projekata u okviru kojih se izrađuju dokumenta, kao i pravovremeno planiranje budućih troškova u okviru budžeta institucija.

Stoga, važno je pažljivo razmotriti sve faktore i razviti strategije za prevazilaženje potencijalnih izazova. Jasna komunikacija, angažovanje relevantnih stručnjaka i široka podrška javnosti ključni su elementi uspešne implementacije ovog modela.



## V Zaključak i preporuke

Analiza pokazuje da postoji prostor za unapređenje aktuelne prakse kad je reč o uključivanju zainteresovane javnosti u procese donošenja odluka u oblasti životne sredine. Propisi koji uređuju ovu oblast na nacionalnom nivou ostavljaju široke mogućnosti, ali je praksa u velikoj meri destimulativna, na šta ukazuju izveštaji relevantnih međunarodnih organizacija, kao i dva istraživanja sprovedena u okviru projekta „Volvox – Snaga zajednice“. U delovima javnosti postoji interesovanje, ali ujedno izostaje ozbiljnije uključivanje u formalne procese odlučivanja zbog niza faktora: nedovoljnog poznavanja postojećeg okvira, čija je primena kompleksna kako za institucije tako i za civilni sektor; nepoverenja u rad institucija; nedosledne primene postojećeg pravnog okvira od strane institucija; kratkih rokova ili neadekvatnog vremenskog perioda sprovođenja; izostanka povratne informacije o sprovedenim procesima i tako dalje.

Proces izrade nove strategije za zaštitu životne sredine bio je okvir za testiranje modela „širokog procesa konsultacija“. Iako model nije u potpunosti sproveden prema prvobitnom planu, već sad je moguće ukazati na određene prednosti. Pre svega, povećana je uključenost javnosti, a time i njen doprinos izradi Nacrta Strategije. Način na koji je to ostvareno jesu dodatni konsultativni sastanci organizacija civilnog društva i drugih predstavnika zainteresovane javnosti nakon svakog sastanka formalne Radne grupe.

Testirani model ima potencijal da unapredi učesće javnosti u proces donošenja odluka (i van oblasti životne sredine). Njegov puni efekat je moguć uz transformaciju savetodavnih akata u vezi sa učesćem javnosti u obavezujuće, po red dosledne primene svih pravnih akata u ovoj oblasti.

U nastavku se nalaze preporuke za resorna ministarstva i državne institucije koje, u okviru svojih nadležnosti, sprovode uključivanje zainteresovane javnosti u procese donošenja odluka. Deo preporuka se odnosi na civilno društvo. Povećanje transparentnosti i uključenosti zainteresovane javnosti predstavlja ishod njihovog doslednog sprovođenja.

- U procesima donošenja odluka neophodna je **dosledna primena pravnih normi bez izuzetka**. Prvenstveno se misli na pravovremeno objavljivanje početka izrade određenog dokumenta, poziv za javne konsultacije i javne rasprave, poštovanje zakonskog roka za trajanje javne rasprave, pravovremeno objavljivanje izveštaja sa konsultacija i javnih rasprava koji sadrži sve informacije o procesu i obrazloženje pristiglih komentara, kako usvojenih tako i odbijenih. Preporuka je upućena svim državnim organima na nacionalnom nivou koji u svojoj nadležnosti imaju izradu i predlaganje propisa i dokumenata javne politike.

- Potrebno je da Vlada Republike Srbije unapredi postojeći regulatorni okvir u vezi sa učešćem javnosti u procesu donošenja odluka. U tom smislu, neophodno je da resorno ministarstvo ili državni organ u čijoj je nadležnosti unapređenje saradnje s civilnim društvom predloži da se Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, i Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa usvoje **u formi uredbe ili pravilnika**. Usvajanjem u obliku uredbe ili pravilnika, navedena dokumenta dobijaju obavezujuću pravnu snagu i obavezuju ministarstva i državne organe na njihovu primenu.
- Potrebno je dodatno podsticati resorna ministarstva da **blagovremeno i adekvatno koriste portale E-konsultacije i E-uprava**, koji su u Pravilniku o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata već prepoznati kao alati za komunikaciju u procesima izrade pravnih propisa.
- Potrebno je obezbediti efektivno uključivanje i kontinuirani dijalog sa što širim krugom zainteresovane i stručne javnosti u procesu izrade dokumenata i propisa, a naročito **u ranoj fazi, to jest u momentu iniciranja izrade dokumenta**. Primena modela „širokog procesa konsultacija“, u okviru kojeg je predviđen dodatni mehanizam razmene mišljenja između radnih grupa i civilnog društva, omogućava veću participaciju. Preporuku treba da primene predstavnici civilnog društva (članovi radnih grupa), resorna ministarstva, kao i državni organ u čijoj su nadležnosti poslovi saradnje s civilnim društvom.

# Literatura

## Propisi:

- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. (2022). *Javni poziv organizacijama civilnog društva za članstvo u Radnoj grupi za izradu Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom*. Dostupno na: <https://www.minlj-mppdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-64.php>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2023). *Zakon o planiranju i izgradnji*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/72/11/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2022). *Ustav Republike Srbije*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006, 16/2022 – Odluka o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije – Amandmani I – XXIX – Službeni glasnik Republike Srbije, br. 115/2021). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2021). *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/135/7/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2018a). *Zakon o državnoj upravi*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2018b). *Zakon o Vladi*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 55/2005, 71/2005 – ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – odluka US, 72/2012, 7/2014 – odluka US, 44/2014 i 30/2018 – dr. zakon). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg>

- Narodna skupština Republike Srbije. (2018c). *Zakon o zaštiti životne sredine*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon i 95/2018 – dr. zakon). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/viewAct/2f958463-27e5-4d10-921d-49872e7726bb>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2018d). *Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/18). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2010). *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004 i 88/2010). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/135/6/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2009a). *Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*. (Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 38/2009). Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/103/1/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2009b). *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004 i 36/2009). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/135/5/reg>
- Narodna skupština Republike Srbije. (2007). *Zakon o lokalnoj samoupravi*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/29, 83/2014, 101/2016, 47/2018 i 111/2021). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2007/129/2/reg>
- Vlada Republike Srbije. (2021). *Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 117/21). Dostupno na: [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2021\\_12/SG\\_117\\_2021\\_024.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2021_12/SG_117_2021_024.htm)
- Vlada Republike Srbije. (2020). *Zaključak o usvajanju smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 8/2020). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/8/1/reg>
- Vlada Republike Srbije. (2019a). *Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 8/2019). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/9/reg>
- Vlada Republike Srbije. (2019b). *Poslovnik Vlade*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 – dr. uredba). Dostupno na: [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019\\_02/t02\\_0244.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2019_02/t02_0244.htm)



- Vlada Republike Srbije. (2019c). *Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 51/2019). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/51/5/reg>
- Vlada Republike Srbije. (2019d). *Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br.32/2019). Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/32/2/reg>
- Vlada Republike Srbije. (2014). *Zaključak o utvrđivanju smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 90/2014). Dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2014/90/1/reg>

## Reference:

- European Commission. (2020). *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans*. Brussels: European Commission. Dostupno na: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/green\\_agenda\\_for\\_the\\_western\\_balkans\\_en.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf)
- European Commission. (2019). *The European Green Deal*. Brussels: European Commission. Dostupno na: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)
- Evropska komisija. (2023). *Republika Srbija. Izveštaj za 2023. godinu. Radni dokument koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i komitetu regiona. Saopštenje o politici proširenja EU za 2023. godinu*. Dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)
- Lovren Orlović, V., Crnčević, T. & Čairović, N. (2022). *Istraživanje delotvornosti učešća organizacija civilnog društva i građana u kreiranju i monitoringu javnih politika u oblasti životne sredine – perspektiva predstavnika javnog sektora i ekspertske zajednice*. Neobjavljeno istraživanje.
- Regionalna kancelarija Ujedinjenih nacija za Evropu. (2020). *Deklaracija iz Sofije o Zelenoj agendi za zapadni Balkan*. Dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf)
- Republički Sekretarijat za javne politike. (2021). *Priručnik za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa*. Beograd. Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>
- The Regional Cooperation Council. (2021). *Action Plan for the Implementation of the Sofia Declaration on the Green Agenda for the Western Balkans 2021-2030*. Dostupno na: <https://www.rcc.int/docs/596/action-plan-for-the-implementation-of-the-sofia-declaration-on-the-green-agenda-for-the-western-balkans-2021-2030>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2021). *Excerpts from national implementation reports*. 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\\_q\\_year\\_target\\_id\\_verf%5B%5D=18900&field\\_nr\\_party\\_target\\_id\\_verf%5B%5D=17621&combine=](https://aarhusclearinghouse.unece.org/national-reports/reports?field_nr_report_language_aux_2_value=en&field_nr_report_language_aux_value=en&field_nr_q_year_target_id_verf%5B%5D=18900&field_nr_party_target_id_verf%5B%5D=17621&combine=)
- Veselinović, I., Filipović, A., Popović, M. & Vojvodić, H. (2023). *Delotvornost učešća udruženja i neformalnih grupa u donošenju odluka o životnoj sredini*. Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu. Dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/05/Delotvornost-ucesca-udruzenja-i-neformalnih-grupa-u-donosanju-odluka-o-zivotnoj-sredini-4-2.pdf>

