



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode

Autor analize: Mirko Popović

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode

Autor analize: Mirko Popović

CRTA:

FONDACIJA
S L A V K O
Č U R U V I J A
FOUNDATION



 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima
Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija
i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Uništavanje prirodnog okruženja i ugrožavanje prirodnih resursa postalo je tema koja posebno zanima javnost u poslednjih nekoliko godina. Izgradnja malih hidroelektrana i korišćenje obnovljivih izvora energije, intenzivna izgradnja turističkih i stambenih objekata u zaštićenim područjima, nekontrolisana seča šuma i ilegalni lov zaštićenih vrsta postali su svojevrsna pretnja po očuvanje biodiverziteta i prirodnih bogatstava Republike Srbije. Posebno je intenzivna **izgradnja malih hidroelektrana (MHE) u zaštićenim područjima i na planinskim rekama bogatog biodiverziteta pokrenula javnu debatu o delotvornosti pravnih mehanizama za zaštitu prirode**, a pre svega Zakona o zaštiti prirode čija je osnovna svrha da obezbedi zaštitu i očuvanje prirode, biološke, geološke i predeone raznovrsnosti kao dela životne sredine.

Zakon o zaštiti prirode usvojen je 2009. godine, kao deo obimnog paketa propisa u oblasti zaštite životne sredine kojima se obezbeđuje usaglašavanje propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU). Zakon je u prethodnih 11 godina izmenjen tri puta, 2010, 2016. i 2018. godine. **Iako su nedavne izmene Zakona o zaštiti prirode značajne u svom obuhvatu i ne odnose se samo na regulisanje izgradnje MHE u zaštićenim područjima ipak je ovo pitanje najviše zainteresovalo javnost.**

Međutim, čini se da ni taj cilj nije postignut. S obzirom na rešenja usvojena **Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije** u aprilu 2021. godine, **izgradnja MHE u zaštićenim područjima je i dalje dozvoljena**. Takođe, važno je postaviti pitanje i **zašto se donosioci odluka nisu opredelili za mnogo efikasniji način za sprečavanje pogubnog uticaja MHE na prirodu i ukinuli subvencije za proizvodnju električne energije iz MHE?**

● Kontekst i domet Zakona

Propisi u oblasti zaštite životne sredine već su sadržali instrumente za sprečavanje negativnih uticaja MHE na prirodu i reke, samo što ih država nije efikasno primenjivala, ili ih nije primenjivala uopšte. Brojni su slučajevi izgradnje MHE bez uslova Zavoda za zaštitu prirode ili bez sprovedenog postupka procene uticaja na životne sredinu. Prema podacima iz samog obrazloženja Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode u Srbiji postoji 18 MHE koje su izgrađene u zaštićenim područjima.¹ U izgradnji je 5 MHE a 51 je planirana u zaštićenim područjima. Takođe, čini se da je Ministarstvo zaštite životne sredine ostalo dužno da javnosti objasni šta će biti sa preostalim MHE koje nisu u zaštićenim područjima, a čiji uticaj na prirodu uopšte nije zanemarljiv.

Stav ministarstva je naizgled bio jasan - zabrana izgradnje MHE u zaštićenim područjima. Tadašnji ministar zaštite životne sredine (2017-2020. godina) Goran Trivan bio je jedan od ključnih promotera ideje o zabrani MHE u zaštićenim područjima kroz izmene Zakona o zaštiti prirode. Takođe, predsednik Republike Aleksandar Vučić je na sastanku sa aktivistima pokreta Odbranimo reke Stare Planine, u septembru 2019. godine, izjavio da će Vladi predložiti „da se donese zabrana gradnje malih hidroelektrana u zaštićenim prirodnim područjima.“² Važno je naglasiti da su inicijative ministra Trivana i podrška ideji zabrane MHE u zaštićenim područjima od strane predsednika Republike svojevrsni **odgovor na proteste građana i vidljivo nezadovoljstvo javnosti zbog uništavanja prirode izgradnjom MHE**. Dakle kontekst usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode bio je obeležen značajnim angažovanjem građana i udruženja zainteresovanih za ekološka pitanja.

Međutim, čini se da se stav Ministarstva donekle menja. Uticaj MHE na vodne resurse i zaštićena prirodna dobra biranim rečima i veoma oprezno je prepoznat u Programu zaštite prirode (2021-2023.) koji je usvojen 21. maja, svega mesec dana nakon okončanja javne rasprave o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Ministarstvo zaštite životne sredine u Programu nije pomenulo mogućnost zabrane izgradnje MHE u zaštićenim područjima, već se opredelilo za značajno blaže mere analize efekata i predložilo reviziju prostornih planova na lokalnom nivou. To **iznenađuje imajući u vidu da je isto Ministarstvo u nacrtu Zakona o zaštiti prirode, koji je tada već bio na javnoj raspravi, predložilo zabranu izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima.**

Ali, ni sama ideja o zabrani izgradnje MHE u zaštićenim područjima nije najbolje rešenje. Subvencije za MHE nemaju ni ekonomsko ni tehnološko opravdanje. Proizvodnja električne energije iz MHE je zanemarljiva a uticaj višestruko negativan. Tehnologija proizvodnje električne energije iz MHE je stara više od jednog veka, nije inovativna niti doprinosi generisanju radnih mesta i dodate vrednosti za lokalnu zajednicu. A **Vlada Republike Srbije je propustila priliku da ukinu subvencije za MHE kroz usvajanje Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije u aprilu 2021. godine**. Ne samo da nisu ukinute subvencije za MHE već je **Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije utvrđeno da je korišćenje energije iz obnovljivih izvora u javnom interesu Republike Srbije i od posebnog je značaja za Republiku Srbiju**. A to je upravo neophodan preduslov da se, između ostalog, nastavi sa izgradnjom MHE i u zaštićenim područjima.

1 Od ukupno 138 koje su priključene na distributivni sistem do 2020. Godine: Godišnji izveštaj Agencije za energetiku Republike Srbije za 2020. godinu, str. 15: <https://www.aers.rs/Files/Izvestaji/Godisnji/Izvestaj%20Agencije%202020.pdf>

2 Dogovor na sastanku aktivista s Vučićem: Zabrana MHE u zaštićenim područjima, N1, 28. septembar 2019. godine: <https://rs.n1info.com/vesti/a529860-zabrana-mini-hidrocentrala-u-zasticenim-podrucjima/>

Istina je da Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije iz aprila 2021. zabranjuje izgradnju hidroelektrana u zaštićenim područjima, ali uz jedan mali izuzetak. Naime, Vlada može, na predlog ministarstva nadležnog za rudarstvo i energetiku, uz prethodno pribavljeno mišljenje ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine, dozvoliti radove i aktivnosti, odnosno projekte na izgradnji hidroelektrane na zaštićenom području, ukoliko se radi o projektima od javnog i opšteg interesa, odnosno o projektima od posebnog ili nacionalnog značaja za Republiku Srbiju. Zanimljivo je činjenicu da se ovde propisom iz oblasti energetike uređuje pitanje koje bi trebalo da uređuje propis u oblasti zaštite prirode. Zadržimo se na tome da **Vlada može odobriti izgradnju MHE u zaštićenom području**, ako se radi o projektu od javnog i opšteg interesa. A proizvodnja energije iz obnovljivih izvora je u javnom interesu i od posebnog je značaja za Republiku Srbiju.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode samo ponavlja ovo rešenje iz Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije. Dakle, **ako je jedan od ključnih ciljeva izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode bio zabrana izgradnje MHE u zaštićenim područjima taj cilj nije ispunjen. Izgradnja MHE u zaštićenim područjima i dalje je dozvoljena.**

● Proces izrade zakona

Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode stavljen je na javnu raspravu 19. marta 2021. godine. Vlada je obrazloženi predlog izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode uputila Narodnoj skupštini 11. juna 2021. godine, a zakon je usvojen u Narodnoj skupštini Republike Srbije 14. jula 2021. godine.

Planom rada Vlade za 2021. godinu nije predviđeno usvajanje izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode. U 2020. godini, kada je resorni ministar bio Goran Trivan Planom rada Vlade predviđeno je usvajanje novog Zakona o zaštiti prirode, i to do kraja 2020. godine. Kako je navedeno u Planu novim zakonom će se unaprediti već postojeći sistem zaštite prirode. U Planu rada Vlade iz 2019. godine takođe se nalazi Zakon o zaštiti prirode, ali je predviđeno usvajanje izmena i dopuna postojećeg zakona i to u pogledu izmena režima zaštite u zaštićenim područjima. Takođe, Plan rada Vlade iz 2019. godine predvideo je izmene i dopune Uredbe o ekološkoj mreži, što je takođe materija koju izvorno reguliše Zakon o zaštiti prirode. Izmene Uredbe o ekološkoj mreži nisu predviđene ni u 2020. ni u 2021. godini. Vlada je u planu za 2021. godinu predvidela usvajanje Uredbe o oceni prihvatljivosti, što nije bilo planirano planom rada Vlade za 2020. godinu, iako je nacrt ove veoma značajne uredbe već odavno pripremljen³. Pravni osnov za usvajanje Uredbe o oceni prihvatljivosti sadržan je u članu 10. Zakona o zaštiti prirode.

U Planu rada Vlade za 2020 i 2019. godinu navedeno je da izmene Zakona o zaštiti prirode nisu predviđene Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA). Međutim, u samom NPAA je navedeno da će za usaglašavanje i sprovođenje određenih propisa EU biti potrebna izmena Zakona o zaštiti prirode (Uredba EU 511/2014 o merama usklađivanja za korisnike Protokola iz Nagoje) te da će se usaglašavanje sa navedenom Uredbom obezbediti izmenama zakona u 2020. godini.⁴

Rad na izmenama Zakona o zaštiti prirode, po svemu sudeći, započeo je još 2018. godine, jer je radna grupa za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode formirana 6. avgusta 2018. godine.⁵ Očigledno je da je u nekom trenutku došlo do promene plana Ministarstva te je odlučeno da će se, umesto izmena i dopuna, raditi novi Zakon o zaštiti prirode. Na taj zaključak navode podaci iz Plana rada Vlade za 2020. godinu gde je navedeno da se planira usvajanje novog zakona, a ne izmene i dopune postojećeg zakona. Potom je, očigledno, Ministarstvo životne sredine na čelu sa novom ministarkom, Irenom Vujović, odlučilo da pristupi izmenama i dopunama postojećeg zakona.

● Predmet zakona

Zakonom o zaštiti prirode uređuje se zaštita i očuvanje prirode, biološke, geološke i predeone raznovrsnosti kao dela životne sredine. Priroda kao dobro od opšteg interesa za Republiku Srbiju uživa posebnu zaštitu u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima.

Iako je u prethodnom poglavlju analiza pažnja posvećena regulisanju izgradnje MHE u zaštićenim područjima, kao predmetu izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode, i pitanju koje je bez sumnje najviše intrigiralo javnost, predmet izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode nije samo izgradnja MHE. U obrazloženju Predloga Ovog Zakona kao razlog za izmene i dopune navedena je potreba da se otklone određeni problemi i nedostaci koji su uočeni u sadašnjoj primeni Zakona (preciznije obrazloženje tih problema je izostalo), obaveza usklađivanja sa odredbama

3 Ministarstvo za evropske integracije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), treća revidirana verzija, Februar 2018, str. 1111.

Prema navodima iz NPAA primena ove Uredbe uslovljava izmene Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, ali ne i izmene Zakona o zaštiti prirode.

4 NPAA, str. 1115; 1118.

5 Rešenje Ministarstva zaštite životne sredine br. 119-01-108/2018-04 od 6. Avgusta 2018. godine.

Zakona o planskom sistemu i Zakon o inspekcijskom nadzoru i usklađivanje sa propisima EU. **Neobično je da se u obrazloženju navodi potreba za usklađivanjem sa propisima EU a da izmene i dopune zakona nisu predviđene Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije** (a tako je navedeno u Planu rada Vlade za 2021. godinu). U obrazloženju je navedeno da su u Predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode detaljnije razrađene i potpunije definisane odredbe koje se odnose na postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu i odredbe o ekološkoj mreži, a u skladu sa zahtevima Direktive o staništima i Direktive o pticama.

Važno je skrenuti pažnju i na **izmene i dopune člana 9. Zakona o zaštiti prirode**, koje suštinski menjaju postupak izdavanja uslova zaštite prirode. Naime, izmenama člana 9. ovog Zakona predviđeno je da akt o uslovima zaštite prirode za nacionalne parkove i zaštićena područja I i II kategorije, koje proglašava Vlada, donosi ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, dok je do sada ove uslove, bez prethodne saglasnosti ministarstva izdavao nadležni zavod za zaštitu prirode. Takođe, za zaštićena područja koja proglašava nadležni organ autonomne pokrajine predviđeno je da uslove zaštite prirode donosi nadležni organ autonomne pokrajine. Ovde je važno skrenuti pažnju da je Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode pretrpeo značajne izmene u postupku izrade Predloga Zakona, te da su odredbe člana 9. u Predlogu Zakona bitno drugačije u odnosu na Nacrt koji je izložen na javnoj raspravi. Naime, Nacrtom je utvrđeno da uslove zaštite prirode izdaje nadležni zavod, uz prethodnu saglasnost ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine. Prema rešenju iz Predloga Zakona, koje je na kraju i usvojeno, akt o uslovima zaštite prirode za nacionalne parkove i zaštićena područja I i II kategorije izdaje ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, po prethodno pribavljenoj stručnoj osnovi nadležnog zavoda. Ovakvim rešenjem bitno je promenjena uloga zavoda za zaštitu prirode u izdavanju uslova zaštite prirode, a ministarstvo je preuzelo još jednu nadležnost čime je sistem zaštite prirode dodatno centralizovan. Predložene izmene člana 9. Zakona o zaštiti prirode izazvale su brojne kritike Zavoda za zaštitu prirode i udruženja. U Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi navedeno je da se „ključno neslaganje predstavnika zavoda sa predlozima iz Nacrta zakona odnosilo na izmenu člana 9. po pitanju nadležnosti i procedure izdavanja rešenja o uslovima zaštite prirode. S obzirom da ni Zavodi ni Ministarstvo nisu odstupili od svojih stavova, te da nije došlo do zajedničkog rešenja u pogledu preformulacije spornih delova predmetnog člana, predstavnici Zavoda za zaštitu prirode Srbije i Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode, smatrajući da nema svrhe dalje polemisati, napustili su sastanak (pretpostavljamo da se misli na sastanak koji je održan 6. aprila).“ Napominjemo da Ministarstvo zaštite životne sredine jeste značajno odstupilo od svojih stavova nakon javne rasprave, te je preuzelo nadležnost izdavanja uslova zaštite prirode, umesto da na već izdate uslove daje saglasnost.

Član 35a Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode kojim je predviđena zabrana izgradnje MHE u zaštićenim područjima takođe je značajno izmenjen u samom Predlogu Zakona, odnosno, član 35a iz Nacrta Zakona nije se ni našao u Predlogu Zakona već je predložena izmena člana 35. postojećeg Zakona, što je Narodna skupština i usvojila. U obrazloženju izmena člana 35. navedeno je da se na taj način vrši usklađivanje sa Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije. Izmenama člana 35. uistinu je predviđeno da izgradnja hidroelektrana u zaštićenim područjima nije dozvoljena uz dodatnu odredbu koja predviđa da „*Ministarstvo izdaje u roku 15 dana od dana podnošenja zahteva nadležnog organa, mišljenje o izgradnji hidroelektrane u zaštićenom području koja se u skladu sa zakonom koji uređuje korišćenje obnovljivih izvora smatra projektom od javnog i opšteg interesa, odnosno o projektima od posebnog ili nacionalnog značaja za Republiku Srbiju.*“ Imajući to u vidu možemo da zaključimo da Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode nije zabranjena izgradnja MHE u zaštićenim područjima jer je ostavljena mogućnost da Vlada određene projekte proglasi projektima od javnog i opšteg interesa i omogući izgradnju, uprkos navedenim ograničenjima.

● Izrada nacrta i rad radne grupe

Prema dostupnim podacima radna grupa za izradu Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode formirana je 6. avgusta 2018. godine sa zadatkom da izvrši analizu postojećih odredi Zakona o zaštiti prirode i na osnovu dosadašnje primene i uočenih problema i nejasnoća pojedinih odredaba zakona pripremi izmene i dopune Zakona o zaštiti prirode.⁶ Radnu grupu su činili predstavnici Ministarstva zaštite životne sredine, Zavoda za zaštitu prirode Srbije, Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode, Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam i zaštitu životne sredine i tri osobe iz reda domaćih i međunarodnih udruženja koja se bave zaštitom prirode i zaštitom životne sredine. Radna grupa je brojala ukupno 15 članova a za predsednika Radne grupe određena je Jasmina Jović iz Ministarstva zaštite životne sredine. **Nisu javno dostupne informacije o načinu obrazovanja radne grupe.** Iako je materija koju obuhvata Zakon o zaštiti prirode multi-sektorskog karaktera u radnu grupu nisu uključeni predstavnici drugih ministarstva, organa i organizacija, osim gore navedenih. Predmet ovog Zakona bilo je usaglašavanje sa odredbama Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije ali u radnu grupu nisu uključeni predstavnici Ministarstva rudarstva i energetike. U samom Obrazloženju Predloga Zakona je navedeno da je upravljanje vodama u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede ali u radnu grupu nisu uključeni predstavnici ovog ministarstva, niti Republičke direkcije za vode ni JP Srbijavode. U radnoj grupi nije bilo ni upravljača zaštićenim područjima niti predstavnika JP Srbijašume, koje upravlja najvećim brojem zaštićenih područja u Srbiji. Zapisnici o radu radne grupe nisu javno dostupni. **Nije poznato koliko je sastanaka radne grupe održano niti u kojoj meri je radna grupa**

6 Rešenje Ministarstva zaštite životne sredine br. 119-01-108/2018-04 od 6. avgusta 2018. godine.

učestvovala u izradi Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Prema informacijama prikupljenim kroz razgovore sa članovima radne grupe nakon 29. januara 2019. godine nije bilo sastanaka radne grupe.

Zakonom o državnoj upravi (član 77.) utvrđeno je da: „Prilikom otpočinjanja pripreme nacrta zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, ministarstva i posebne organizacije putem svoje internet stranice i portala e-uprave objavljuju i polazni dokument koji sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i njihovih uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi (polazne osnove).“ **Polazne osnove za izradu Zakona o zaštiti prirode nisu objavljene ni na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine ni na portalu e-Uprave.**

Prema odredbama Pravilnika o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata iz 2019. godine nadležni organ državne uprave je u obavezi da postavi objavu o početku izrade nacrta zakona i osnovne informacije o planiranim rešenjima koja će biti predložena nacrtom propisa (polazne osnove) na svoju internet prezentaciju i veb aplikaciju eKonsultacije. Prema dostupnim informacijama **Ministarstvo zaštite životne sredine nije objavilo polazne osnove, odnosno, nije postupilo u skladu sa odredbama ovog Pravilnika.**

Vlada Republike Srbije je 17. juna 2021. donela odluku o uspostavljanju portala „eKonsultacije“, ali informacije o izradi Nacrta Zakona o zaštiti prirode nije bilo moguće postaviti na ovaj portal jer isti nije ni postojao.⁷ **Nije poznato da li je Ministarstvo zaštite životne sredine u procesu pripreme Nacrta Zakona o Zaštiti prirode primenilo neku od drugih metoda konsultacija koje su predviđene navedenim Pravilnikom.** Na osnovu razgovora sa udruženjima koja se bave zaštitom prirode možemo da zaključimo da civilno društvo nije u postupku izrade nacrta propisa koji je predmet ove analize. Ministarstvo zaštite životne sredine svakako nije bilo u deficitu za vremenom jer je od osnivanja radne grupe za izradu zakon do početka javne rasprave prošlo više od 2 godine. Ministarstvu, takođe, ne bi trebalo da bude teško da okupi različite zainteresovane strane i obavi konsultacije tokom pripreme nacrta ovog zakona jer poseduje baze podataka o kontaktima udruženja koja konkurišu za sredstva kod ovog ministarstva, ili koja su učestvovala u prethodnim konsultacijama o izradi različitih propisa iz oblasti zaštite životne sredine.

● Javna rasprava

Javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode sprovedena je u periodu od 19. marta do 7. aprila 2021. godine. Odbor za privredu i finansije Vlade Republike Srbije utvrdio je Program javne rasprave na predlog Ministarstva zaštite životne sredine 17. marta 2021. godine.⁸ **Javna rasprava je trajala 20 dana, odnosno utvrđen je minimalni rok trajanja javne rasprave,** budući da Poslovnik Vlade propisuje da javna rasprava traje najmanje 20 dana.

Postupak javne rasprave o nacrtu propisa uređen je članom 77. Zakona o državnoj upravi i Poslovnikom Vlade. U skladu sa članom 41. Poslovnika Vlade Ministarstvo zaštite životne sredine objavilo je javni poziv za učešće na javnoj raspravi, sa programom javne rasprave na zvaničnoj internet stranici ministarstva i na portalu eUprava.⁹ Pojedina udruženja iznela su primedbe da javni poziv nije objavljen na transparentan način i da nije bilo jednostavno pronaći ovaj poziv na internet stranici Ministarstva. Javni poziv je objavljen u posebnom delu internet stranice koji nosi naziv „Informacije“, ispod dela koji nosi naziv „Informacije od javnog značaja, u sekciji „javne rasprave“. Informacije o javnim raspravama nisu dostupne na naslovnoj stranici veb sajta Ministarstva što može da oteža pristup ovim informacijama, posebno za korisnike koji ne poznaju strukturu i sadržaj veb sajta Ministarstva zaštite životne sredine.

Javni poziv sadržao je sledeća dokumenta:

- Tekst Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode;
- Obrazac koji sadrži odredbe Zakona o zaštiti prirode koje se menjaju i dopunjuju;
- Obrazloženje izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode;
- Program javne rasprave;
- Obrazac za podnošenje primedbi;
- Zaključak Odbora za privredu i finansije Vlade Srbije o sprovođenju javne rasprave.

7 Odluka Vlade Republike Srbije od 17. juna 2021. godine („Službeni glasnik RS“ br. 62/2021)

8 Program javne rasprave o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode br. 05 Broj 011-2302/2020 od 17. marta 2021.

9 <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-pripremila-je-nacrt-zakona-o-izmena-i-dopuna-zakona-o-zastiti-prirode> i <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/277>

Javni poziv nije sadržao informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave, iako je to izričito predviđeno članom 41. Poslovnika Vlade.

Poslovníkom Vlade utvrđeno je da se na javnu raspravu pored nacrtu akta i obrazloženja na javnoj raspravi izlažu i prilozi koji su utvrđeni članom 40. Poslovnika, odnosno, analiza efekata zakona. Obrazloženje izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode sadržalo je analizu efekata zakona. Međutim, **obrazloženje nije u potpunosti izrađeno u skladu sa odredbama člana 39a Poslovnika Vlade**. Uz Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode nisu na javnoj raspravi izložene ni Izjava o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije ni Tabela usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije. Ovi prilozi dostavljeni su uz Obrazloženje koje je upućeno Narodnoj skupštini.

Program javne rasprave sadržao je informacije o rokovima za sprovođenje javne rasprave, načinu i rokovima za dostavljanje komentara, ali **ne i precizne informacije o održavanju javne prezentacije i drugim planiranim aktivnostima u toku javne rasprave**, iako je to informacija koju je nadležni organ dužna da objavi u okviru Programa javne rasprave, imajući u vidu odredbe člana 41. Poslovnika Vlade. U Programu je navedeno da će se javna prezentacija (pogrešno nazvana javna rasprava) održati u formi video konferencije ili na drugi mogući način, a o tačnom vremenu i mestu održavanja javne prezentacije navedeno je da će javnost biti blagovremeno obaveštena. Međutim, **javnost nije blagovremeno obaveštena o održavanju video konferencije**. Naime, javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode realizovana je u trenutku kada je na snazi bila Naredba o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru („Sl. glasnik RS“, br. 100/2020, 111/2020 i 133/2020) a radi sprečavanja širenja zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2. Ovom Naredbom zabranjeno je okupljanje više od 5 lica u zatvorenom prostoru. Dakle, Ministarstvo nije moglo da organizuje javnu prezentaciju uz prisustvo svih zainteresovanih lica, zbog čega je, kako je navedeno u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi organizovalo video konferenciju 6. aprila.¹⁰ Međutim, o video konferenciji Ministarstvo nije obavestilo javnost, što je trebalo da učini, već je **poziv na video konferenciju uputilo izabranim organima i organizacijama, upravljačima zaštićenih područja, obrazovnim institucijama i pojedinim udruženjima**. Nije jasno, i nije objašnjeno u Izveštaju o javnoj raspravi, na osnovu kojih je kriterijuma Ministarstvo izabralo kome će uputiti poziv a kome ne. U svakom slučaju, javnost o ovom događaju nije obaveštena.

Prema navodima učesnika ovog onlajn događaja video konferencija je održana uz značajne tehničke smetnje, što Ministarstvo ne navodi u Izveštaju o održanoj javnoj raspravi. U Izveštaju nije navedeno ko je od pozvanih učesnika zaista i prisustvovao video konferenciji, već samo ko je pozvan. Izveštaj o održanoj javnoj raspravi objavljen je na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine, bez datuma objave te nije jasno da li je Ministarstvo izveštaj objavilo u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave, kako to propisuje član 41. Poslovnika Vlade. **Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi izrađen je u slobodnoj formi, bez jasne strukture**. U Izveštaju je opisan tok video konferencije i izlaganja pojedinih učesnika. Kako spisak učesnika video konferencije nije dostupan ne može se utvrditi da li je Ministarstvo dosledno prenelo izlaganja svih učesnika. Iz Izveštaja se može zaključiti da je Ministarstvo održalo i dva sastanaka sa predstavnicima zavoda za zaštitu prirode, 12. i 22. aprila, od kojih su predstavnici zavoda izvesno jedan sastanak napustili zbog neslaganja sa Ministarstvom. Stiče se utisak da su ovi sastanci održani van javne rasprave, koja je zvanično završena 7. aprila, ako je verovati informacijama iz Programa javne rasprave, koji je jedini relevantan izvor informacija za zainteresovane učesnike. Međutim, Izveštaj koji je Ministarstvo objavilo sadrži delimično objašnjenje. Naime, kako doslovno piše u Izveštaju „na javnoj raspravi (očigledno je da Ministarstvo ne razlikuje javnu prezentaciju i javnu raspravu, što nisu kolokvijalni izrazi već pojmovi koji opisuju propisima uređen postupak koji sprovodi organ vlasti) je produžen rok za dostavljanje predloga, primedbi i sugestija za još pet dana.“ **Obaveštenje o produžetku roka nigde nije objavljeno** već su to obaveštenje očigledno mogli da dobiju samo oni privilegovani koji su pozvani na video konferenciju i pri tome su uspeli da savladaju tehničke prepreke i da na istoj učestvuju. Takvo postupanje Ministarstva ukazuje na duboko neodgovoran odnos prema obavezama koje su utvrđene propisima i pravu javnosti da učestvuje u donošenju odluka.

U Izveštaju o javnoj raspravi navodi se i podatak koji ukazuje na zabrinjavajuću neusklađenost u radu organa izvršne vlasti. Naime, Ministarstvo u svom Izveštaju, koji bi, budući da je nastao radom organa javne uprave, trebalo da bude jasan i konzistentan navodi sledeće: „Pre nego što se daju odgovori na konkretne predloge, posebno u delu koji se odnosi na zabranu izgradnje hidroelektrana u zaštićenim područjima, što je predmet predloženog člana 35 a), treba istaći, da je u međuvremenu stupio na snagu Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije („Službeni glasnik RS“, broj 40/2021) od 22. aprila 2021. godine, pa se ovim Nacrtom zakona vrši usklađivanje sa Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije.“ Iako su ovi navodi krajnje nejasni stiče se utisak da će, Ministarstvo zaštite životne sredine izvršiti naknade izmene Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, kako bi ovaj Nacrt bio usklađen sa Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije, koji je usvojen nakon održavanje javne rasprave. Ili, pak, Ministarstvo ukazuje da je u Nacrtu koji je izložen na javnu raspravu već izvršilo usklađivanje sa zakonom koji u trenutku objavljivanja Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode nije ni bio usvojen? Odredbe člana 5. Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije kojima se zabranjuje izgradnja MHE u zaštićenim

10 Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-prirode>

područjima, nisu bile obuhvaćene nacrtom ovog zakona koji je takođe bio na javnoj raspravi i to između 21. januara do 9. februara 2021. godine. Da li su dva ministarstva koja funkcionišu u okviru iste Vlade međusobno komunicirala tokom izrade propisa nije poznato, osim što znamo da Ministarstvo energetike nije bilo zastupljeno u radnoj grupi za izradu Zakona o zaštiti prirode. Efekat ovog šuma u komunikaciji je taj da je, po svemu sudeći, **Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode išao na doradu kako bi bio usklađen sa Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije. Govorimo o periodu od oko 3 meseca u kojem organi izvršne vlasti, dva ministarstva u istoj Vladi, nisu obezbedili koordinaciju u izradi propisa.**

Rešenje nedoumice u pogledu zabrane izgradnje MHE u zaštićenim područjima nalazimo u odgovorima na primedbe učesnika u javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Naime, **na primedbe koje su učesnici u javnoj raspravi izneli povodom člana 35a koji se odnosi na zabranu izgradnje MHE u zaštićenim područjima Ministarstvo zaštite životne sredine navodi da se predloženi član 35a briše, a usaglašavanje sa članom 5. Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije vrši se kroz izmene postojećeg člana 35. Zakona o zaštiti prirode.**

Prema informacijama iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi primedbe i komentare podnelo je 21 pravno i fizičko lice: upravljači zaštićenih područja, udruženja, fizička lica, vlasnici malih hidroelektrana i obrazovne institucije. Uz Izveštaj je priložen i formular sa objedinjenim komentarima svih učesnika u javnoj raspravi i odgovorima nadležnog Ministarstva, kao i izmenjeni tekst Nacrta Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, u skladu sa prihvaćenim primedbama. Zanimljivo je istaći da ni Zavod za zaštitu prirode ni Pokrajinski zavod za zaštitu prirode nisu na listi podnosilaca primedbi.

● Proces usvajanja zakona u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Vlada Republike Srbije uputila je Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode Narodnoj skupštini 11. juna 2021. godine. Predsednik Narodne skupštine je 22. juna sazvaio sedmo zasedanje Narodne skupštine u dvanaestom sazivu za utorak 6. jul 2021. godine. Na dnevnom redu ovog saziva, pod tačkom 1. našao se Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Međutim, isprečila se još jedna prepreka usvajanju zakona koji je najavljen čitave tri godine pre nego što je ušao u skupštinsku proceduru. Naime, **23. juna na zahtev 226 narodnih poslanika tačka 1. dnevnog reda je povučena.** Zahtev je potpisao narodni poslanik Aleksandar Martinović.

Pregledom aktivnosti resornih odbora Narodne skupštine možemo da zaključimo šta je bio razlog za povlačenje Zakona o zaštiti prirode sa dnevnog reda. Član 155. Poslovnika Narodne skupštine propisuje da predlog zakona, pre razmatranja na sednici Narodne skupštine, razmatra nadležni odbor. To nije neobično i deo je redovne procedure usvajanja zakona. Međutim, **Odbor za zaštitu životne sredine nije razmatrao Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode pre njegovog stavljanja na dnevni red.** Uvidom u podatke o održanim sednicama Odbora za zaštitu životne sredine, koji su dostupni na internet stranici Narodne skupštine to se može lako zaključiti. Na sednici ovog Odbora od 15. juna Zakon o zaštiti životne sredine nije bio na dnevnom redu. A naredna, 10. sednica Odbora održana je 12. jula i na dnevnom redu ove sednice bio je upravo Zakon o zaštiti prirode. Istog dana ovaj zakon razmatrali su i Odbor za evropske integracije i Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo. **Na 11. sednici Odbora za zaštitu životne sredine, 14. jula Zakon o zaštiti prirode je razmatran u pojedinostima.** Narodni poslanik Marko Parezanović je podneo 4 amandmana na predlog zakona, uz obrazloženje da se radi o pravno-tehničkoj redakciji teksta zakona koji suštinski ne menjaju predloženi tekst zakona. Ministarka Irena Vujović je prihvatila predložene amandmane, što je učinio i Odbor. **Istog dana, 14. jula, Zakon o izmenama i dopunama Zakon o zaštiti prirode usvojen je u Narodnoj skupštini.** Za ovaj zakon glasalo je 173 narodna poslanika, odnosno, svi prisutni poslanici. Sednici nije prisustvovalo 77 narodnih poslanika. **Po navodima predlagača, Zakon je usaglašen sa važećim propisima Evropske unije.**

● Zaključak

Proces izrade i usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode **otkriva slabosti zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, netransparentnost i neodgovornost organa vlasti i nedostatke kapaciteta Ministarstva zaštite životne sredine u sprovođenju procedura.**

Radna grupa za izradu ovog zakona formirana je u netransparentnom procesu, bez jasnih kriterijuma za izbor članova radne grupe. Već sama odluka o formiranju radne grupe ukazuje na nedostatak horizontalne koordinacije između organa izvršne vlasti i odsustvo multi-sektorskog pristupa. Ne samo da je civilno društvo imalo veoma ograničen pristup radnoj grupi, već u radnu grupu nisu uključeni ni predstavnici organa vlasti koji bi, imajući u vidu materiju koju ovaj zakon uređuje, nužno trebalo da učestvuju u njenom radu. Kako su informacije o radu radne grupe nedostupne javnosti nije moguće zaključivati o tome koliko je radna grupa zaista učestvovala u izradi teksta zakona koji se našao na javnoj raspravi.

Javna rasprava sprovedena je uz delimično poštovanje propisa koji uređuju postupak javne rasprave. A delimično i arbitrarno sprovođenje propisa jednako je nesprovođenju propisa. U tom smislu javna rasprava je sprovedena nezakonitom uz kršenje prava javnosti da učestvuje u procesima donošenja odluka. Konsultacije tokom izrade nacrtu nisu ni sprovedene, ili ne postoji nikakav trag o tome. Tome je doprinela činjenica da Vlada nije ustanovila instrument eKonsultacija, iako je prethodno utvrdila obavezu primene ovog instrumenta u postupku izrade nacrtu propisa. Epidemiološka situacija ne može biti izgovor za uskraćivanje javnosti prava da učestvuje na javnoj prezentaciji.

Razlog za zabrinutost su odredbe zakona kojima se postupak izdavanja uslova zaštite prirode stavlja u ruke ministarstva jer upravo su uslovi zaštite prirode potencijalno efikasan instrument za zaštitu prirodnih resursa od devastirajućeg uticaja MHE. Sa druge strane Zakon o zaštiti prirode je još jedan od propisa koji doprinosi centralizaciji procesa odlučivanja i homogenizaciji moći u rukama izvršne vlasti. Izmene člana 9. Zakona o zaštiti prirode veoma brzo će pokazati pogubne posledice.

Takođe, potrebno je skrenuti pažnju i na nekonzistentan proces planiranja. Zakon o zaštiti prirode usvojen je u godini kada njegovo usvajanje nije ni bilo predviđeno Planom rada Vlade, a nije u prethodne 2 godine kada je usvajanje ovog zakona bilo planirano. Zakon o zaštiti prirode uopšte nije izuzetak.