



Vodič za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini



REGIONAL ENVIRONMENTAL CENTER

Vodič za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini

Autorka

LAZARELA KALEZIĆ

Stručni doprinos

KAIDI TINGAS

MAGDOLNA TOTH NAGY

SNEŽANA MIŠIĆ-MIHAILOVIĆ

MIRA VASILJEVIĆ

Fotografije na koricama

KAIDI TINGAS

Lektura i korektura

LIDA VUKMANOVIĆ-TABAŠ

Avgust 2013.

Izdavač Vodiča je Projekat „Izgradnja kapaciteta za implementaciju Arhuske konvencije i podrška razvoju PRTR sistema u zemljama jugoistočne Evrope“

Ovaj projekat finansira njemačko Savezno ministarstvo za životnu sredinu, očuvanje prirode i nuklearnu bezbjednost kao savjetodavna pomoć Programu za zaštitu životne sredine u zemljama Centralne i Istočne Evrope, Kavkaza i centralne Azije. Projekat tehnički kontrolirše njemačka Savezna agencija za životnu sredinu (Umweltbundesamt, UBA). Sadržaj ove publikacije odgovornost je autora.

O REC-u

Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC) nestranačka je, nezavisna i neprofitna međunarodna organizacija koja pomaže u rješavanju problema životne sredine u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CEE). REC sprovodi svoju misiju kroz promovisanje saradnje između nevladinih organizacija, vladinih institucija, biznis sektora i drugih partnera u oblasti zaštite životne sredine, kao i pružanjem podrške razmjeni informacija i procesima učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini.

REC su 1990. godine osnovale Sjedinjene Američke Države, Evropska komisija i Mađarska. Rad REC-a danas zasnovan je na Povelji koju su potpisale vlade 30 zemalja. Sjedište REC-a je u Sentandreji, u Mađarskoj, a kancelarije se nalaze u svakoj od 17 zemalja korisnica REC-ovih programa: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Crnoj Gori, Češkoj, Estoniji, Hrvatskoj, Latviji, Litvaniji, Mađarskoj, BJR Makedoniji, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji i Turskoj.

REC aktivno učestvuje u ključnim globalnim, regionalnim i lokalnim procesima i doprinosi očuvanju životne sredine i održivim rješenjima u okviru i izvan granica zemalja u kojima ima svoje kancelarije, prenoseći znanje i iskustvo ostalim zemljama i regionima.

Proteklih godina donatori REC-a su Evropska komisija i vlade Albanije, Austrije, Belgije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Češke, Finske, Francuske, Holandije, Italije, Japana, Mađarske, Njemačke, Norveške, Poljske, Sjedinjenih Američkih Država, Slovačke, Slovenije, Srbije, Španije, Švajcarske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i druge međuvladine i privatne institucije.

Autorsko pravo nad cjelokupnim sadržajem publikacije polaže

©2013 Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu

Nijedan dio ove publikacije se ne može prodavati ili umnožavati za prodaju bez prethodne pismene dozvole vlasnika autorskih prava

Izdavač:

The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

Ady Endre ut 9-11, 2000 Szentendre, Hungary

Tel: (36-26) 504-000, Fax: (36-26) 311-294

E-mail: info@rec.org, Web site: www.rec.org

Štampa: Typonova, Mađarska

Ova i sve REC publikacije su štampane na recikliranom papiru ili na papiru proizvedenom bez upotrebe hlora i hemikalija na bazi hlora.

Skraćenice	4
Predgovor	5
1 Uvod	9
Novi pristupi i novi načini razmišljanja	9
2 Zakonski okvir za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini	15
Međunarodni pravni okvir	15
Zakonodavstvo u Crnoj Gori	17
<i>Okvirna pravna regulativa</i>	18
<i>Horizontalno zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine</i>	
<i>Drugi relevantni zakoni</i>	20
Institucionalni okvir	21
Barijere u implementaciji zakonodavstva u oblasti životne sredine u Crnoj Gori	
3 Kako poboljšati organizovanje učešća javnosti	27
Elementi efikasnog učešća javnosti	21
Planiranje korak po korak	30
<i>Na koji način primijeniti zahtjeve učešća javnosti u praksi?</i>	32
Izazovi podrške i motivisanosti javnosti za učešće	38
Održivost procesa učešća javnosti	41
Raspoložive tehnike učešća javnosti	42
Poteškoće u učešću javnosti	50
Uloga nevladinih organizacija	50
Prekogranični uticaj	50
4 Primjeri učešća javnosti	55
Kumulativne ocjene po pojedinim oblicima učešća javnosti	55
Projekat izgradnje HE „Buk Bijela“	55
Zakon o nacionalnim parkovima/proglašenje područja Prokletija za peti nacionalni park u Crnoj Gori	58
5 Zaključak	65
Literatura	65

CG	Crna Gora
DETR	Department of the Environment, Transport and the Regions, UK
EIA	Procjena uticaja projekata na životnu sredinu
EU	Evropska unija
HBB	Hidroelektrana Buk - Bijela
HE	Hidroelektrana
IAIA	Međunarodna asocijacija za procjenu uticaja (<i>International Association for Impact Assessment</i>)
ICT	Informacione i komunikacione tehnologije
IPPC	Integrisano sprječavanje i kontrola zagađivanja
IUCN	Međunarodna unija za zaštitu prirode (<i>International Union for Conservation of Nature</i>)
JP	Javno preduzeće
MAB Programme	Program „Čovjek i biosfera“ (<i>Man and the Biosphere Programme</i>)
NP	Nacionalni park
NVO	Nevladina organizacija
PRTR	Registar ispuštanja i prenosa zagađujućih materija (<i>Pollutant Release and Transfer Register</i>)
REC	Regionalni centar za životnu sredinu
SEA	Strateška procjena uticaja planova i programa na životnu sredinu
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNESCO	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)

Predgovor

Od samog osnivanja Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC) ima važnu ulogu u podržavanju demokratije u oblasti životne sredine, stvaranju uslova za poboljšanje transparentnosti u donošenju odluka o životnoj sredini u regionu i šire. REC neprestano jača kapacitete organa vlasti u resoru životne sredine u ispunjavaju njihovih obaveza, kao i kapacitete civilnog društva da efikasnije učestvuju u procesima i donošenju odluka koje se odnose na životnu sredinu.

Priručnik koji upravo držite u rukama još jedna je ilustracija dugoročne podrške koju REC obezbjeđuje za pitanja demokratije o životnoj sredini, koja su na međunarodnom nivou regulisana Arhuskom konvencijom. Konvencija počiva na principu da je zaštita životne sredine esencijalni uslov za normalan život i blagostanje. Putem zahtjeva koje postavlja za pristup informacijama, učešću u odlučivanju i pristupu pravdi u oblasti životne sredine, Konvencija garantuje fundamentalno ljudsko pravo na zdravu životnu sredinu.

Ovaj priručnik napisan je s ciljem da se napravi pregled načina na koji su principi iz Konvencije, koji se odnose na učešće građana, harmonizovani u zemljama Južne i Istočne Evrope, te da se predstavnicima organa vlasti predstave ideje i savjeti o tome kako se može organizovati učešće javnosti i kakve koristi učešće donosi.

Priručnik je prvenstveno namijenjen predstavnicima organa vlasti, ali sve druge zainteresovane strane, poput investitora, organizacija koje razvijaju i upravljaju projektima, predstavnika javnih i nevladinih organizacija (koje imaju interes da djeluju radi poboljšanja životne sredine, otvorenijeg i demokratskijeg društva) takođe ovdje mogu pronaći nešto interesantno.

Željela bih ovim putem da izrazim svoju zahvalnost Saveznom ministarstvu za životnu sredinu, zaštitu prirode i nuklearnu sigurnost Njemačke i Saveznoj agenciji za zaštitu životne sredine Njemačke, koji su u okviru Programa za savjetodavnu podršku za zaštitu životne sredine u zemljama Centralne i Istočne Evrope, Kavkaza i Srednje Azije omogućili objavljivanje ovog priručnika kao dio aktivnosti projekta „Izgradnja kapaciteta za implementaciju Arhuske konvencije i podrška razvoju PRTR sistema u zemljama jugoistočne Evrope“, u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu*, u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji u periodu 2011–2013.

Nadamo se da će Vam ovaj priručnik biti koristan i inspirativan u svakodnevnom radu i da ćete ga često koristiti!

Marta Szigeti Bonifert,
izvršna direktorica

* Kosovo se pominje bez predrasuda o njegovom statusu ,a u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN-a 1244 i Mišljenjem ICJ-a o Deklaraciji za nezavisnost Kosova.

Učešće javnosti je složen proces koji podrazumijeva različite činioce, situacije, učesnike. Suštinski, to je pravo svakog pojedinca da traži i dobije informacije o određenoj aktivnosti, da iskaže svoje mišljenje i da svoja prava brani ukoliko su ugrožena. U svakom slučaju, to predstavlja demokratski čin, iako će uvijek biti onih koji neće biti zadovoljni donesenim odlukama. Ponekad se smatra da uključivanje javnosti komplikuje i usporava procedure. Međutim, razumijevanjem ovog procesa shvataju se njegovi dugoročni pozitivni efekti.

Na osnovu procjena u okviru Projekta „Izgradnja kapaciteta za implementaciju Arhuske konvencije i podrška razvoju PRTR sistema u zemljama jugoistočne Evrope“ izdvojila se potreba za izradom *Vodiča* za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini.

Vodič je namijenjen svim učesnicima u procesu odlučivanja, jer se cjelokupna problematika može sagledati jedino kroz jasno prepoznate uloge u procesu primjene definisanih prava i obaveza odnosno ustanovljavanja uzajamnog odnosa svih zainteresovanih. *Vodič* se u određenoj mjeri bavi upravo prikazom međunarodnih standarda u ovoj oblasti i nacionalnim zakonodavstvom definisanih odredbi, ukazujući na uloge javne uprave i drugih relevantnih učesnika, da bi na taj način u potpunosti dao sliku mogućnosti i prava javnosti u datim procedurama. Sadržaj *Vodiča* obuhvata i analizu barijera i problema sa kojima se u datom procesu susrijećemo. Kad je u pitanju životna sredina treba imati na umu da svaki proces ima svoju posebnost i da je moguće primijeniti zaista širok spektar mehanizama kojima će se ispuniti zadate obaveze ili, pak, ostvariti data prava. I u samom odnosu zainteresovanih javljaju se različiti vidovi interakcije i uglavnom zavise od znanja i kapaciteta donosioca odluka, od svijesti, motivisanosti, znanja i kapaciteta javnosti kao i od aktivnosti koja je predmet razmatranja. Shodno tome *Vodič* sadržajno obrađuje alate čijom primjenom možemo unaprijediti proces učešća javnosti u proceduri donošenja odluka.

Na kraju *Vodiča* dati su primjeri iz prakse koji ilustruju različite oblike djelovanja kako nadležnih organa, tako i javnosti.

Novi pristupi i novi načini razmišljanja

Uvođenje pristupa za učešće javnosti u organe uprave prilično je sporo jer zahtijeva promjenu načina razmišljanja, od starog tzv. tehnoškog razmišljanja, ka prihvatanju šireg koncepta dobre uprave gdje različiti akteri imaju uloge u donošenju odluka. Razlika koju prihvatanje učešća javnosti donosi može se reflektovati na različite načine koji uključuju:

- *informisane odluke* – boljeg kvaliteta, zasnovane na idejama i preferencama građana
- *trajne promjene* – garantuje se ukoliko je javnost spremna da podrži nove odluke
- *vlasništvo* građana nad odlukom

- *adresiraju se stvarni problemi*, tj. problemi sa kojima se građani istinski suočavaju
- *izbjegavaju se konflikti ili se njima bolje upravlja*
- *smanjuju se troškovi* – zahvaljujući činjenici da se donose ispravne odluke
- *mijenjaju se relacije* – obično javnost jača povjerenje u vlasti
- *poboljšana je reputacija vlasti u javnosti*
- *uzajamno učenje* realizuje se razmjenom između uključenih aktera
- *dobar društveni kapital* – predstavlja dobru polaznu osnovu za nove izazove

U **Tabeli 1** dati su primjeri starog načina razmišljanja i novog načina koji bi javni službenici, operateri i javnost trebali usvojiti.

Za javne službenike lakše je da započnu proces odlučivanja i donesu konačnu odluku bez ičije pomoći. Primjenjujući takav pristup, oni ne mogu znati da li su odluke društveno prihvatljive. Neminovni otpori mogu usporiti implementaciju odluka ili čak potpuno zaustaviti razvoj. Sve uštede, (na primjer, u vremenu) u početnim fazama procesa gube se u fazi implementacije. Stoga je alternativni pristup – s učešćem javnosti – postao dominantan standard. Iako pripremna faza traje nešto duže, uloženi resursi kompenzuju se kasnijim dobitima iz procesa. U skladu s tim, učešće javnosti jeste nedjeljiv dio cjelokupnog procesa odlučivanja, a ne uzrok kašnjenja.

Slika 1 pokazuje da ukoliko eksperti odlučuju, donošenje odluke bude brže na početku, ali efekti ne mogu biti održivi ukoliko se ne uključe građani.

TABELA 1. PROMJENA U NAČINU RAZMIŠLJANJA¹

STARI NAČIN RAZMIŠLJANJA	NOVI NAČIN RAZMIŠLJANJA
Javnost je problem.	Svi smo dio problema.
Učešće nam rasipa resurse i predstavlja prepreku.	Učešće je korisno i trebamo raditi zajednički.
Fokus je na nauci i tehničkim znanjima.	Potrebne su nam različite vrste znanja.
Treba reći drugima što da rade.	Treba slušati otvorenog uma.
Treba pokrenuti druge da naprave promjenu.	Treba raditi sa drugima i dogovoriti promjenu.
Treba se držati formalnih pristupa.	Vrednuju se neformalni pristupi.
Naše ideje	Najbolje ideje
Eksperti	Partneri

SLIKA 1. STARI I NOVI PRISTUP²

- 1 Izvor: „Dijalog između aktera. Dobre prakse za pristup učešću javnosti. Priručnik za trening.“ Dialogue Matters Ltd, 2012.
- 2 Izvor: „Dijalog između aktera. Dobre prakse za pristup učešću javnosti. Priručnik za trening.“ Dialogue Matters Ltd, 2012.

Zakonski okvir za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini

Zaštita životne sredine po aktuelnosti i kompleksnosti svakako predstavlja veoma važan segment politike i zahtijeva ulaganje izuzetnog napora radi ostvarivanja pozitivnog uticaja i efekta u društvu. Crnoj Gori predstoji još mnogo posla u ovoj oblasti, ali se može reći da je značajan napredak učinjen kroz usvajanje niza zakona i transponovanjem standarda EU.

Obezbeđenje pravnog okvira u oblasti zaštite životne sredine i samim tim jačanje odgovornosti za sopstveni razvoj, podrazumijevalo je decentralizaciju pojedinih pitanja zaštite životne sredine s nacionalnog na lokalni nivo, odnosno veću odgovornost lokalnih zajednica na ovom polju.

Učešće javnosti je instrument „dobrog upravljanja“, tako da je posebnost novih zakonskih rješenja upravo sagledavanje i razumijevanje uloge i prava javnosti u postupcima u okviru kojih se donose odluke o zaštiti životne sredine. Preduslov je primjena osnovnih principa međunarodnog prava o pristupu informacijama, učešću javnosti i djelotvornom pristupu administrativnim i sudskim postupcima.

Međunarodni pravni okvir

Djelovanje u zaštiti životne sredine nalazimo u dalekoj prošlosti, možda ne u današnjem kontekstu, ali svakako vrijedno u razmatranju istorijata ove oblasti. Ipak, čini se da ovo pitanje dobija na značaju krajem prošloga i početkom ovoga vijeka kad su razvoj i ljudske aktivnosti dovele do radikalnih promjena u stanju životne sredine.

Da bi se uspostavio ujednačen odnos prema određenom pitanju, a polazeći od principa utemeljenih generalnim instrumentima međunarodne zajednice Poveljom Ujedinjenih nacija (*Charter of the United Nations*), Stokholmskom deklaracijom o čovjekovoj sredini (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, 1972) i Rio Deklaracijom o životnoj sredini i razvoju (*Rio Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development*, 1992), zaključen je određen broj multilateralnih sporazuma kojima je predmet upravo razrada pojedinih, po gradaciji, najvažnijih pitanja zaštite životne sredine.

Konvencija o dostupnosti informacijama u oblasti životne sredine, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima koja se odnose na životnu sredinu – Arhuska konvencija (1998) povezuje životnu sredinu i ljudska prava, priznaje činjenicu da savremena generacija ima obaveze prema budućim generacijama i utvrđuje da održivi razvoj može biti dostignut jedino učešćem svih zainteresovanih subjekata. Crna Gora je Konvenciji pristupila 2009. godine (Međunarodni ugovori – Zakon o potvrđivanju). Prihvatanjem Konvencije Vlada i nadležni organi, pa čak i privatni sektor, obavezuju se da ustanove sistem za informisanje javnosti o problematici zaštite životne sredine i uključe javnost u procese odlučivanja stvaranjem odgovarajućeg pravnog

okvira. Treba napomenuti da se u hijerarhiji izvora prava međunarodni ugovori nalaze iznad svih zakona i drugih propisa i opštih akata na nacionalnom nivou.

Kao opštu napomenu treba naglasiti da se Konvencijom precizira da zainteresovana javnost mora biti obaviještena u ranoj fazi postupka donošenja odluke, dok su sve opcije još otvorene i kad je moguće djelotvorno učešće javnosti. Konvencija snažno naglašava neophodnost organizovanja „javne rasprave“ gdje javnost može da postavi pitanja i izrazi svoje stavove, komentare, prijedloge ili argumente onima koji odlučuju, kao i obavezu organa javne uprave da informiše javnost o svim donijetim odlukama.

S obzirom na započeti proces pregovora o pridruživanju EU za Crnu Goru od značaja je svakako zakonodavstvo Evropske unije, koje zajedničkim imenom označavamo kao *acquis communautaire*. Zemlje kandidati obavezne su da do datuma pristupanja usvoje zakonodavstvo EU u oblasti životne sredine i da njegovu primjenu završe u roku od deset godina nakon pristupanja. Shodno tome, Crna Gora je transponovala odredbe relevantnih direktiva u nacionalni pravni sistem. Cilj Direktive 2003/4/EC o pristupu javnosti informacijama iz oblasti životne sredine je da

PRINCIP AGENDE 21

Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju, održanoj 1992. godine u Riju, potpisan je sporazum kojim su se zemlje članice UN obavezale da primijene princip održivosti u planiranju budućeg razvoja. Akcioni plan održivog razvoja za 21 (XXI) vijek poznatiji pod nazivom „Agenda 21“, daje okvire za privredni, humani i ekološki razvoj, ali i princip koji glasi: „Problemi životne sredine najbolje se rješavaju uz učešće svih zainteresovanih građana, na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama o životnoj sredini, koje su u posjedu javnih organa, uključujući informacije o opasnim materijama aktivnostima u njihovoj zajednici i mogućnost da učestvuje u postupku donošenja odluka. Države će podržavati i podsticati svijest i učešće javnosti kroz obezbjeđenje široke dostupnosti informacijama. Djelotvoran pristup sudskim i administrativnim postupcima, uključujući obeštećenje i sanaciju, biće obezbijeden.“

TRI OSNOVNA STUBA ARHUSKE KONVENCIJE

- a. **pravo na obaviještenost** koje se odnosi na pravo svakog pojedinaca da od javnih organa dobije informacije o životnoj sredini, (npr. informacije o koncentracijama teških metala u vodi za piće u nekom gradu), pri čemu pojedinac ne treba da obrazlaže svoj zahtjev, niti da bude državljanin ili ima boravak u dotičnoj zemlji. Upravo ova Konvencija definiše pravila o načinu traženja informacija, rok davanja odgovora na ovakve zahtjeve, okolnosti pod kojima se može odbiti davanje informacija i šta se može preduzeti kad je zahtjev neopravdano odbijen
- b. **pravo na učešće** što podrazumjeva da bi vlade obavezno trebale da konsultuju javnost prilikom davanja prijedloga za određene aktivnosti, navedene u Prilogu 1 Konvencije (npr. izgradnja postrojenja za spaljivanje čvrstog otpada u nekom gradu), za prijedloge u vezi s prostornim planiranjem razvoja grada ili prilikom donošenja zakonske regulative (npr. zakona o otpadu)
- c. **pravo na pravdu** kojim se omogućava svakom pojedincu da pokrene kod suda ili drugog nezavisnog tijela bilo koji slučaj u kome mu nijesu date tražene informacije ili mu nije omogućeno da učestvuje u procesu odlučivanja o pitanjima životne sredine.

garantuje pravo pristupa informacijama o životnoj sredini, koje posjeduju javni organi i definiše osnovne uslove i praktična rješenja za ostvarivanje toga prava. Isto tako, cilj je da se obezbijedi da informacije koje se odnose na životnu sredinu budu u vidu redovne aktivnosti, dostupne i saopštene javnosti da bi se ostvarila najšira moguća dostupnost istih. Zatim, Direktiva 2003/35/EC o učešću javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine kojoj je cilj da doprinese izvršavanju obaveza koje proizilaze iz Arhuske konvencije, naročito (a) obezbjeđivanjem učešća javnosti u pravljenju planova i programa vezanih za životnu sredinu i (b) poboljšavanjem uslova za učešće javnosti i definisanjem odredaba za ostvarivanje prava na pravnu zaštitu u skladu s direktivama Evropskog savjeta 85/337/EEZ i 96/61/EK; Direktiva 2002/2/EC Uspostavljanje infrastrukture prostornih informacija u Evropskoj zajednici (INSPIRE) kojom se definiše mehanizam pružanja podrške politici očuvanja životne sredine u EU i aktivnostima na tom polju uspostavljanjem odgovarajuće infrastrukture prostornih informacija. Ovom direktivom nalaže se da se usvoje zajednička pravila implementacije koja se odnose na niz precizno određenih oblasti kao što su metapodaci, specifikacija podataka, mrežne usluge, dijeljenje podataka i usluga, praćenje i izvještavanje.

Zakonodavstvo u Crnoj Gori

U prvom članu Ustava stoji da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka država i država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava. Ustavom je zagarantovano pravo na zdravu životnu sredinu i ustanovljena obaveza njenog čuvanja i unapređivanja. Isto tako, Ustavom je definisano da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja.

Okvirna pravna regulativa

Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list RCG“, br. 44/12, raniji Zakon bio je iz 2005) definiše da je pristup informacijama u posjedu organa vlasti slobodan, te propisuje način ostvarivanja prava pravnih i fizičkih lica da do istih dođu. Pravo pristupa informaciji obuhvata pravo traženja, primanja, korišćenja i širenja informacija koje se nalaze u posjedu organa vlasti. Informacija je dokument koji može biti u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi uključujući i njegovu kopiju ili dio, bez obzira na sadržinu, izvor (autora), vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije. Kao organi vlasti Zakonom su prepoznati: državni organi (zakonodavni, izvršni, sudski), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, javna ustanova, javno preduzeće ili drugo pravno lice kome je povjereno vršenje javnih ovlašćenja koje osniva država ili organ lokalne samouprave ili koji se finansira iz javnih prihoda, u čijem posjedu se informacija nalazi. Organ vlasti dužan je sačiniti i na odgovarajući način objaviti pregled vrste informacija u svom posjedu, podatke o proceduri pristupa informacijama, imena ovlašćenih lica i druge podatke od značaja za ostvarivanje ovog prava. Zakonom su precizirana i ograničenja u pogledu pristupa informacijama. Način ostvarivanja ovog prava odnosno postupak za pristup informacijama definisan je u posebnom odjeljku Zakona kojim se jasno, između ostalog, preciziraju sadržaj zahtjeva, obaveze organa, pravna zaštita i troškovi postupka. Zakonom o slobodnom pristupu informacijama propisano je da se protiv akta prvostepenog organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji može izjaviti žalba organu vlasti koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa, a ukoliko takvog organa nema, protiv navedenog akta može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.

Shodno **Zakonu o lokalnoj samoupravi** („Sl. list CG“, br.88/09, 03/10 i 38/12) lokalne samouprave stvaraju uslove, podstiču i pomažu učešće lokalnog stanovništva u ostvarivanju lokalne samouprave različitim oblicima učešća stanovništva u izjašnjavanju i odlučivanju o poslovima od zajedničkog interesa. Kao oblici neposrednog učešća građana u izjašnjavanju i odlučivanju prepoznate su građanska inicijativa, zbor građana, referendum (mjesni i opštinski) i drugi oblici izjašnjavanja i odlučivanja utvrđeni statutom lokalne samouprave. Pored navedenog, građanima je data mogućnost izjašnjavanja putem peticija, prijedloga i žalbi. Zakon takođe predviđa obavezu lokalnih samouprava da donesu posebnu Odluku kojom se uređuju oblici, mehanizmi (anketiranje, medija planovi, table za obavještanje, kutije primjedbi, prijedloga i sugestija, web sajtovi, dežurni telefoni, organizovanje radionica u mjesnim zajednicama, informacioni centri, gostovanja predavača, stručni skupovi i okrugli stolovi i sl.), subjekti, postupci, rokovi i načini učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova, sadržaj izvještaja o uspješnosti postupka i druga pitanja od značaja za aktivnosti lokalnog stanovništva u donošenju odluka.

Horizontalno zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine

Zakon o životnoj sredini („Sl. list CG“, br. 48/08, 40/10 i 40/11) je krovni zakon (lex generalis) kojim se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine. Zakonom je definisan princip pristupa informacijama i učešća javnosti kojim se ukazuje na to da svako ima pravo da bude obaviješten o stanju životne sredine i da učestvuje u procesu donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo uticati na životnu sredinu, te da su podaci o stanju životne sredine javni. Javnost je definisana kao jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, asocijacije, organizacije ili grupe, dok je informacija o životnoj sredini precizirana u smislu svake informacije u pisanom, vizuelnom, audio, elektronskom ili bilo kom drugom dostupnom obliku, a koja se odnosi na životnu sredinu. Sa stanovišta teme *Vodiča* ovdje ćemo ukazati na odredbe Zakona kojim je precizirano da je Agencija za životnu sredinu dužna da prikuplja i objavljuje informacije i izrađuje Izvještaj o stanju životne sredine. Takođe je neophodno naglasiti odredbe Zakona kojima se definiše da svako pravno ili fizičko lice koje smatra da mu je, zbog prirode, lokacije i uticaja zahvata ili zbog djelatnosti drugog pravnog lica ili preduzetnika, povrijeđeno pravo na zdravu životnu sredinu, ima pravo na sudsku zaštitu, u skladu sa zakonom.

Zakonom o strateškoj procjeni uticaja (SEA) („Sl. list RCG“, br. 80/05 i „Sl. list CG“, br. 73/10, 40/11 i 59/11) propisan je postupak kojim se obezbjeđuje procjena kumulativnih, sinergijskih, sekundarnih, globalnih i drugih uticaja predloženog plana ili programa, što se ne može izvršiti procjenom uticaja projekta na životnu sredinu. Strateška procjena radi se uporedo s izradom planskog dokumenta. Procedura strateške procjene uticaja planova ili programa na životnu sredinu podrazumijeva pripremu izvještaja o strateškoj procjeni, sprovođenje postupka za učešće javnosti i konsultacija, pri čemu se, u postupku odlučivanja i usvajanja određenih planova i programa, uzima u obzir rezultat učešća. Javnost je definisana kao jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, udruženja i organizacija, pri čemu je definisanjem izdvojen pojam zainteresovana javnost koja je označena kao javnost na koju plan ili program utiče ili može uticati uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod organa državne uprave nadležnog za zaštitu životne sredine u skladu sa zakonom.

Zakonom je definisana obaveza organa nadležnog za pripremu plana ili programa da obavijesti javnost i zainteresovanu javnost o načinu i rokovima uvida u sadržinu izvještaja o strateškoj procjeni uticaja i dostavljanje mišljenja, kao i vremenu i mjestu održavanja javne rasprave. O sprovedenoj javnoj raspravi nadležni organ dužan je izraditi Izvještaj.

Sa stanovišta teme ovog *Vodiča* može se slobodno reći da je **Zakon o procjeni uticaja (EIA)** („Sl. list RCG“, br. 80/05 i „Sl. list CG“, br. 40/10, 73/10, 40/11 i 27/13) najinteresantniji. Postupak procjene uticaja kao proces kojim se identifikuju i vrednuju mogući značajni uticaji projekta i određuje način sprječavanja, otklanjanja, ublažavanja ili sanacije štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi sastoji se od sljedećih faza:

1. odlučivanje o potrebi procjene uticaja za projekte i odnosi se na projekte za koje nije definisana obavezna izrada Elaborata o procjeni uticaja
2. određivanje obima i sadržaja Elaborata procjene uticaja
3. odlučivanje o davanju saglasnosti na Elaborat procjene uticaja.

Učešće javnosti u proceduri procjene predstavlja bitan element cjelokupnog procesa kojim se obezbjeđuje mogućnost da se pogođena i zainteresovana javnost uključi u proces planiranja, procjenu i monitoring projekta i to kroz javni uvid i javnu raspravu, a kad su u pitanju „komplikovaniji“ projekti, spektar instrumenata za uključivanje javnosti može biti i širi. Na ovaj način obezbjeđuje se prostor za iznošenje mišljenja, analizu i ocjenu projektnih aktivnosti i diskusiju o spornim pitanjima, različitim perspektivama i interesima. Učešće javnosti odnosi se na sve tri faze procesa procjene, s različito definisanom metodologijom i načinom za svaku pojedinu fazu. Zajednički imenitelj svakako je neophodnost uključivanja javnosti u najranijem stadijumu procedure.

Zakonom su utvrđena prava javnosti koja se ostvaruju u proceduri procjene i to:

- pravo na uvid u podnijeti zahtjev i prateću dokumentaciju
- pravo na učešće u javnoj raspravi o elaboratu procjene uticaja na životnu sredinu
- pravo na saopštavanje mišljenja o podnijetom zahtjevu, prije donošenja odluke nadležnog organa
- pravo na informacije o donijetoj odluci, razlozima i činjenicama na kojima se odluka zasniva, kao i o najvažnijim mjerama koje je nosilac projekta dužan da preduzme radi sprječavanja, smanjenja ili otklanjanja štetnih uticaja
- pravo da od nadležnog organa, u pisanoj formi, zatraži uvid u kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procjene uticaja projekta na životnu sredinu.

Informisanjem građana o projektovanju i karakteristikama predloženog projekta smanjuje se njihova bojazan i donošenje proizvoljnih zaključaka. Dalje, građani koji će biti pogođeni realizacijom projekata, mogu identifikovati važna sporna pitanja i izraziti mišljenje u vezi s ponuđenim alternativama i rješenjima. Učešće javnosti obezbjeđuje otvorenost procesa i na kraju prihvatljivost, odgovornost i vjerodostojnost donesenih odluka.

Zainteresovana javnost ima pravo pokrenuti upravni spor protiv odluke kojom je odlučeno o potrebi procjene uticaja na životnu sredinu koju je donio državni organ uprave odnosno podnijeti

žalbu glavnom administratoru, kad je odluku donio nadležni organ na nivou lokalne uprave. Takođe, zainteresovana javnost može pokrenuti upravni spor odnosno podnijeti žalbu i protiv odluke o davanju saglasnosti na elaborat procjene uticaja.

Drugi relevantni zakoni

Zakonom o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja (IPPC) („Sl. list RCG“, br. 80/05 i „Sl. list CG“, br. 54/09 i 40/11) utvrđuju se uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. Radi obezbjeđenja učešća javnosti objavljuje se obavještenje odnosno dostavlja kopija zahtjeva za izdavanje dozvole, na zahtjev zainteresovane javnosti. Troškove navedenog postupka snosi podnosilac zahtjeva. Predstavnici zainteresovane javnosti mogu dostaviti svoja mišljenja nadležnom organu i ista će biti uzeta u obzir. Takođe, postoji obaveza obavještanja javnosti i o nacrtu dozvole i o mogućnosti uvida u prateću dokumentaciju odnosno dostavljanja kopije nacрта dozvole, na zahtjev javnosti. U ovom slučaju zainteresovana javnost snosi troškove izrade i dostavljanja kopije nacрта dozvole, u propisanom iznosu. Na nacrt dozvole zainteresovana javnost nadležnom organu može dostaviti svoje mišljenje. I o rješenju o izdavanju dozvole odnosno odbijanju zahtjeva nadležni organ dužan je obavijestiti javnost.

Zakonom o zaštiti prirode („Sl. list CG“, br. 51/08, 21/09 i 40/11) regulišu se zaštita i očuvanje prirode. Kad je u pitanju pristup informacijama i učešće javnosti, Zakonom je definisano posebno poglavlje čijim odredbama se ukazuje da su Ministarstvo, nadležni organ uprave, Zavod za zaštitu prirode, nadležni organi lokalne uprave i upravljači, dužni, na zahtjev zainteresovanih pravnih i fizičkih lica, dostaviti podatke o stanju i zaštiti prirode, osim podataka koji se smatraju tajnim u skladu sa zakonom. Isto tako, prilikom sprovođenja postupaka pripreme akata o proglašenju i izrade i donošenja plana upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima, nadležni organi dužni su omogućiti učešće javnosti i zainteresovanih lica. Zakonom je definisano da je nadležni organ dužan obavijestiti zainteresovanu javnost o početku pripreme akata o proglašenju i plana upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima, objavljivanjem obavještenja u najmanje jednom štampanom mediju koji se distribuira na teritoriji Crne Gore. Navedeno obavještenje sadrži podatke o načinu, roku i mjestu javnog uvida, kao i načinu i roku dostavljanja primjedbi i mišljenja.

Predmet uređivanja **Zakona o zaštiti vazduha** („Sl. list CG“, br. 25/10 i 40/11) jeste praćenje kvaliteta vazduha, mjere zaštite, ocjenjivanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, kao i planiranje i upravljanje kvalitetom vazduha. Sa stanovišta teme *Vodiča* treba ukazati na obavezu Agencije za životnu sredinu da blagovremeno i na odgovarajući način informiše javnost i zainteresovane organizacije (nevladine organizacije i druga udruženja građana) o kvalitetu vazduha i donošenju planova, programa i mjera za zaštitu i poboljšanje kvaliteta vazduha. Navedeni podaci i informacije su besplatne i dostupne preko sredstava javnog informisanja i na internet stranicama tog organa. Takođe, Agencija je dužna obezbijediti redovno informisanje javnosti o koncentracijama zagađujućih materija u vazduhu, koje su izražene u srednjim vrijednostima, o koncentracijama i taloženju teških metala i policikličnih aromatičnih ugljovodonika i drugim zagađujućim materijama u vazduhu.

Institucionalni okvir

Zakonom o državnoj upravi ustanovljena je obaveza javnosti rada državnih organa, a specifičnim legislativnim okvirom definisane su pojedinačne nadležnosti kojima se prejudicira i ispunjenje zahtjeva učešća javnosti po datim pitanjima. Decentralizacijom zakonodavstva u oblasti životne sredine, i lokalne samouprave dobijaju veću odgovornost na ovom polju.

U pravnom sistemu Crne Gore svakom pojedincu ili pravnom licu obezbijedena je sudska ili upravna zaštita u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obavezama. Postupci koji se vode pred sudovima, uređeni su nizom propisa u oblasti sudske zaštite.

Osnivanjem Agencije za životnu sredinu, bez obzira na podijeljenost nadležnosti u oblasti životne sredine, stvara se institucija koja sublimira informacije i podatke iz različitih segmenata djelovanja ministarstava i vladinih institucija na ovome polju.

Kao odgovor na postavljene obaveze, preduzete su aktivnosti na jačanju kapaciteta službi za sprovođenje postulata Arhuske konvencije, a osnivanjem arhus centara otišlo se korak dalje.

U Crnoj Gori otvorena su tri arhus centra, sa ciljem da se uspostavi saradnja između Vlade, lokalnih samouprava i građana, i razvijaju demokratski procesi iz oblasti zaštite životne sredine. Arhus centri su u službi efikasnijeg sprovođenja Arhuske konvencije, u smislu jačanja kapaciteta u implementaciji, kako institucionalnih tako i administrativnih, te podizanja svijesti javnosti i pružanja podrške u procesu pristupa informacijama i učešća u postupku donošenja odluka.

Arhus centar u Podgorici počeo je sa radom 15. aprila 2011. godine i u istom se vrše poslovi koji se odnose na

- slobodan pristup informacijama o životnoj sredini
- podsticanje učešća javnosti u procesu iniciranja i donošenja odluka
- poboljšanje informisanosti i znanja zainteresovane javnosti o zaštiti životne sredine
- aktivno učešće građana, udruženja građana i zainteresovane javnosti u planiranju i donošenju odluka iz oblasti zaštite životne sredine
- uspostavljanje saradnje i umrežavanje lokalnih samouprava, službi za zaštitu životne sredine, kao i pojedinaca koji se bave zaštitom životne sredine
- učešće javnosti tokom pripreme zakonski obavezujućih normativnih instrumenata
- obezbjeđenje prava na pravnu zaštitu
- organizovanje javnih rasprava, okruglih stolova i tribina o temama iz oblasti zaštite na kojima bi učestvovali predstavnici institucija zagađivača i zainteresovani građani
- organizovanje treninga i seminara za predstavnike lokalnih samouprava, ekoloških i drugih udruženja o implementaciji Arhuske konvencije i jačanje vještina komunikacija s javnošću
- organizaciju medijskih kampanja radi rješavanja problema zaštite životne sredine
- pripremu materijala koji objašnjavaju prava i obaveze u skladu s Arhuskom konvencijom.

ARHUS CENTRI-GRAĐANI

Arhus centar građanima i udruženjima građana bez naknade nudi usluge:

- prostor za organizaciju sastanaka, okruglih stolova, seminara i drugih događaja koji su u vezi sa zaštitom životne sredine
- uvid u zakone i propise Crne Gore
- uvid u propise lokalnih samouprava
- besplatne konsultacije na temu zaštite životne sredine
- korišćenje interneta radi pristupa informaciji od značaja
- mogućnost širenja informacija preko websitea
- stručnu literaturu o zaštiti životne sredine.

Arhus centar u Nikšiću uspostavljen je kao posebna organizaciona jedinica Ekološkog pokreta „OZON“, 11. novembra 2011, a 21. septembra 2012. godine osnovan je i Arhus centar u Beranama.

Barijere u implementaciji zakonodavstva u oblasti životne sredine u Crnoj Gori

Potvrdom statusa zemlje kandidata za članstvo u EU, Crnu Goru kroz predstojeće pregovore očekuju novi izazovi vezani za poglavlje 27. Pitanje zaštite životne sredine dobija nove dimenzije kojima se uslovljava sveobuhvatno zajedničko djelovanje. Donošenje i sprovođenje propisa kao instrumenata za djelotvornu administrativnu zaštitu životne sredine predstavljaju nezaobilazan zahtjev i podrazumijeva ostvarivanje interakcije između javnosti i nadležnih organa.

Preduslov uspješne implementacije politike životne sredine je podrška javnosti što zahtijeva jačanje svijesti kroz potenciranje pitanja životne sredine, sprovođenje kampanja o značaju zaštite i očuvanja prostora u kome bitišemo, podsticanjem učešća civilnog sektora i građana u donošenju odluka i pravovremeno informisanje javnosti o svim planiranim aktivnostima u životnoj sredini i dr.

I pored pozitivnog napretka, čini se da još uvijek ne možemo govoriti o zadovoljavajućem stepenu učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova kroz propisane procedure i postupke. Naročito je primjetno odsustvo pokretanja inicijative i podnošenje prijedloga za uređenje pojedinih pitanja. I učešće u javnim raspravama nema adekvatnu dimenziju. Kao moguće razloge za navedeno, trebalo bi analizirati:

- a. način informisanja javnosti o njihovim pravima i mogućnostima djelovanja
- b. stepen povjerenja građana u nadležne organe u smislu da će njihovi zahtjevi, sugestije i primjedbe biti razmatrane
- c. svjesnost donosioca odluka da učešće javnosti širi dijapazon djelovanja kad je u pitanju zaštita životne sredine.

Kao što je navedeno, transponovanjem odredbi direktiva u nacionalno zakonodavstvo, stvorio se okvir za prihvatanje demokratskog djelovanja na ovom polju. Međutim, definisane pravne odredbe su uopštene i gotovo da ostavljaju dosta prostora za individualno tumačenje i kruto držanje zacrtanog da javnost ima „prava“ da bude informisana i da učestvuje u procedurama donošenja odluka. Iskustva pokazuju da, u tom pogledu administracija mora napraviti iskorak, te da je neophodno koristiti i druge instrumente koji nijesu striktno precizirani u pojedinim zakonskim odredbama, a odnose se na kampanju u medijima o potrebi učešća javnosti koje može biti podržano posjetom zajednici od strane zaposlenih u nadležnom organu, konsultacije, dijalog uz uvažavanje posebnosti kulturne i socio-ekonomske strukture i potreba zajednice i dr. Jednom riječju, učiniti napor da se privuče javnost kako bi pomogla da se donesu primjenjiva i održiva rješenja.

Poseban problem je nedostatak sistematizovanih podataka i informacija o stanju segmenata životne sredine, što za posljedicu ima nemogućnost definisanja odgovarajućeg sistema upravljanja u smislu sprovođenja mjera zaštite i očuvanja. Iako su napravljeni određeni pomaci, bez modernizacije baze podataka o pojedinim parametrima definitivno se dovode u pitanje argumenti za donošenje odluka bez obzira na propisana prava.

Analiza iznijetih stavova i nova saznanja razvijaju vještine i znanja. Uključivanjem većeg broja ljudi dobijamo različita mišljenja i opcije, a samim tim više mogućnosti, pri čemu uvijek treba imati na umu da zapravo radimo za i u interesu građana.

Kako poboljšati organizovanje učešća javnosti

Zakonodavni okvir propisuje procedure i postupke kojima se obezbeđuje informisanje javnosti i njeno učešće u donošenju odluka.

Polazna tačka za dobro i efikasno sprovođenje procedura je u odgovoru na pitanje *Zašto učešće javnosti?* Analizom ovog pitanja dolazimo do niza prednosti i benefita koje donosi navedeni proces:

- a) Korišćenje tradicionalnog znanja lokalnog stanovništva predstavlja potencijal na kome će se donijeti utemeljene i ispravne odluke.
- b) Aktivno učešće građana podrazumijeva i podjelu odgovornosti.
- c) Međusobna saradnja svih činilaca procesa odlučivanja u oblasti životne sredine donosi benefite: javnosti koja može sagledati rizike ali i mehanizme kontrole istih; kad su u pitanju konkretni zahvati, nosioci projekata postaju svjesni uticaja koji njihova aktivnost može imati na životnu sredinu i spremniji su preduzeti mjere za njihovo sprječavanje; dok donosioci odluka na osnovu novih saznanja usvajaju bolja rješenja bilo da se radi o donošenju politika ili pravnih akata, bilo da se radi o procjeni projekata ili planova i umnogome su efikasniji u svom radu.
- d) Ujedinjuje se snaga, energija i vrijeme, što nekad rezultira i finansijskom uštedom.
- e) Uključivanje javnosti u donošenje odluke podrazumijeva praćenje realizacije što doprinosi efikasnosti i uspješnosti rada nadležnih organa.
- f) Razmatranje zaštite životne sredine dobija na značaju uvrštavanjem kulturnih, socijalnih, ekonomskih i tehnoloških pitanja.
- g) Efikasniji način sagledavanja i rješavanja eventualnih konflikata i sprječavanje „sporova“ nakon donesene odluke.
- h) Adekvatnim informisanjem javnosti o karakteristikama predloženog pravnog akta ili planiranog projekta smanjuje se mogućnost proizvoljnih zaključaka s negativnom konotacijom i stvara prostor da zainteresovana strana argumentovano tretira sporna pitanja i predložena rješenja.
- i) Doprinosi boljoj analizi prijedloga koji vode kreativnijim rješenjima i većoj podršci javnosti.
- j) Primjena efikasnih mehanizama kojima će se sanirati štete u životnoj sredini iz prošlosti te spriječiti pojava novih, svakako je mnogo lakše uz učešće i podršku najšire javnosti.
- k) Podsticanjem javnosti na uključivanje u procese donošenja odluka i potpunim uvažavanjem, od strane nadležnih organa, argumentovanih mišljenja/primjedbi/sugestija, javnost postaje svjesnija značaja svoje uloge i odgovornosti za razvoj društva u cjelini, a time i naš dragocjeni i aktivni saradnik/partner u svakodnevnom djelovanju na ovom polju.

Elementi efikasnog učešća javnosti

Bez obzira na specifičnost tema kojima se bave pojedini postupci odnosno procedure učešća javnosti, čini se da postoji set elemenata/načela³ koji je primjenjiv u svim situacijama.

- Prilikom organizovanja postupka učešća javnosti prvi korak se odnosi na upoznavanje sa kontekstom cjelokupnog procesa, naročito u dijelu razumijevanja i uvažavanja istorijske, kulturne, ekološke, političke i društvene pozadine zajednica pogođenih posljedicama predloženih aktivnosti (donošenje politika, pravnog akta, plana ili izvođenje projekta).
- Ujedno, važno je prepoznati pravo javnosti da bude rano i smisleno informisana o prijedlozima koji bi mogli uticati na život ili okruženje širenjem jednostavnih i razumljivih informacija i motivacijom učešća iste.
- Takođe je neophodno shvatiti da je u odnosu na demografiju, znanje, oblike vlasti, vrijednosti i interese, javnost heterogena, tako da je nužno pratiti pravila djelotvorne komunikacije među ljudima.
- Kad je riječ o podjeli odgovornosti, pokrivanju štete i koristi, mora se poštovati princip pravednosti u smislu uvažavanja svih interesa, uključujući i one koji nijesu predstavljeni ili nijesu dovoljno zastupljeni (starijedioci, žene, djeca, stari i siromašni ljudi), što treba naročito podsticati. Takođe, nužno je promovisati i ravnopravan odnos između sadašnjih i budućih generacija u pogledu jednakih prava na održivi razvoj.
- Dobra praksa učešća javnosti podrazumijeva međusobno poštovanje i razumijevanje kad je riječ o vrijednostima, interesima, pravima i obavezama svih zainteresovanih strana.
- Učešće javnosti u sebi inkorporira i promoviše saradnju, saglasnost i izgradnju konsenzusa. Potrebno je težiti uključivanju suprotstavljenih gledišta i vrijednosti, te opštoj saglasnosti u pogledu donijetih odluka.
- Čitav proces treba zaključiti obavještenjem zainteresovanim stranama upravo o prihvatanju njihovih sugestija i primjedbi i pružanjem povratne informacije o njihovom doprinosu u procesu odlučivanja.

Nakon definisanja okvira koji sadrži upravo navedene inpute potrebno je naći odgovarajuće smjernice za uspješno sprovođenje procesa učešća javnosti.

- Javnost mora biti uključena što je ranije moguće (prije donošenja najvažnijih odluka) i redovno učestvovati u postupku. Na ovaj način stvara se povjerenje među učesnicima, ostavlja se više vremena za sam postupak učešća javnosti, unapređuje se analiza potreba zajednice, poboljšava se predloženi dokument, smanjuje se rizik od širenja neosnovanih glasina i unapređuje javni imidž predlagača.
- Sve zainteresovane strane trebalo bi da budu upoznate sa ciljevima, pravilima, organizacijom, procedurama i očekivanim rezultatima planiranog procesa učešća javnosti. Na ovaj način poboljšava se vjerodostojnost samog procesa, kao i svih uključenih strana. Budući da

konsenzus nije moguće uvijek ostvariti, postupkom učešća javnosti trebalo bi naglasiti razumijevanje i poštovanje vrijednosti i interesa učesnika, kao i da se usmjeri na pitanja koja su predmet dogovora, a koja su relevantna za proces odlučivanja.

- Potrebno je podržati javnost u namjeri da učestvuje kroz adekvatno širenje informacija o prijedlogu aktivnosti, postupku i drugim relevantnim činjenicama. Posebno je značajno pojednostaviti procedure i dati podršku grupama bez potrebnih kapaciteta, naročito u područjima u kojima ne postoji praksa učešća javnosti ili tamo gdje bi lokalna kultura mogla predstavljati barijeru za ovaj proces.
- Program učešća javnosti trebalo bi da bude pokrenut u najpogodnijoj fazi procesa odlučivanja o prijedlogu aktivnosti (na nivou politike, plana ili programa). Javnost treba redovno pozivati da učestvuje, pri tome naglašavajući odgovarajuće vrijeme za učešće. Vremenski i prostorno usklađeno učešće javnosti trebalo bi da obezbijedi i veću motivisanost građana.
- Transparentnost je osnov uspješnosti cjelokupnog procesa tako da pojedinci i organizacije koji su direktno pogođeni i zainteresovani za učešće, kao i neupućene osobe, treba da imaju pristup svim relevantnim informacijama (npr. projektnoj dokumentaciji, izvještajima o nalazima i rezultatima i dr.) bez obzira na etničko porijeklo, pol i prihode. Takođe, istima bi trebalo omogućiti učešće na relevantnim radionicama i na sastancima.
- S obzirom na to da mnoge zajednice imaju svoja formalna i neformalna pravila za pristup i korišćenje resursa, rješavanje sukoba i upravljanje, učešće javnosti treba prilagoditi kulturnim, društvenim, ekonomskim i političkim aspektima tih zajednica. Na taj način pokazuje se poštovanje prema navedenim zajednicama i unapređuje javno povjerenje u proces i njegove rezultate, čime se svakako podstiče i njihovo aktivnije učešće.
- Postupak učešća javnosti trebalo bi da se pridržava postojeće, uspostavljene etike i profesionalnih normi ponašanja. Angažovanje neutralnog moderatora u postupku učešća javnosti unapređuje objektivnost procesa. Takođe, doprinosi samopouzdanju javnosti prilikom iznošenja mišljenja o konkretnom pitanju. Ovim postupkom omogućava se smanjenje tenzija, rizik od sukoba između učesnika i mogućnost korupcije. U jednom takvom formalnom kontekstu preporučuje se definisanje i usvajanje etičkih kodeksa.
- Da bi komunikacija između učesnika u postupku bila djelotvorna, isti bi trebalo da aktivno slušaju jedni druge bez obzira na drugačija shvatanja značenja pojmova i njihove uloge. Isto tako, nužno je obratiti pažnju i na opšte stanje u kojem se odvija komunikacija, na ciljeve komunikacije, kao i neophodne pripreme. Za efikasnu dvosmjernu komunikaciju potrebno je poštovanje drugih, prije svega u domenu njihove kulture, tradicije i ličnosti.

Prostor za unapređenje procedura postoji u dijelu pristupa javnosti korisnim i značajnim informacijama, jer iako su informacije uglavnom i de facto dostupne, bilo bi neophodno da budu razumljive i neupućenima, da se u njima naglasi konkretan problem, te da se učine relevantnim za proces odlučivanja. Nesporno je da treba raditi i na nalaženju kreativnih načina angažovanja javnosti.

Planiranje korak po korak

Efikasan proces učešća javnosti podrazumijeva izradu plana odnosno strategije s jasno definisanim potezima i efektivnim rješenjima. Planiranje procesa učešća javnosti treba zasnivati na odredbama preciziranim Arhuskom konvencijom (član 6):

- **Građani se uključuju u ranoj fazi procesa kad mogu ostvariti uticaj na odlučivanje** (vidi stav 4): Primjenom ove mjere, obezbjeđuje se učešće javnosti kad su sve opcije još uvijek otvorene i omogućava se organizatoru da identifikuje i analizira zainteresovane aktere, prepozna rizike i otpore i upravlja procesom na taj način da bi se izbjegli konflikti koji ga mogu ugroziti. S druge strane, građani će razumjeti da je proces otvoren i transparentan i imaće više entuzijazma za uključivanje. U praksi to ponekad znači da građane treba informisati o samoj ideji planirane aktivnosti i u vezi s tim pitati ih za potrebe i mišljenja. Eksperti koji se angažuju za izradu stručnih analiza i studija, često misle da stručna i tehnička rješenja mogu zadovoljiti cjelokupne zahtjeve realizacije određene aktivnosti, što nije uvijek slučaj. Često se dešava da uključivanje javnosti u fazi nacрта odluke može biti prekasno, jer kao posljedicu može imati produženje vremenskog okvira za donošenje konačne odluke što najčešće prati i povećanje troškova ili, pak, donošenje „nepopularnih“ odluka.

- Svi segmenti društva trebaju biti uključeni u proces učešća, a vlasti imaju obavezu da im obezbijede siguran prostor u kome svi mogu postavljati pitanja, izraziti mišljenje, komentare, prijedloge ili ponuditi argumente onima koji su nadležni za donošenje odluka.

U Crnoj Gori postoje primjeri dobre prakse. Na primjer, u procedurama donošenja planskih rješenja odluka o izradi planskog dokumenta objavljuje se u sredstvima javnog informisanja i na web strani nadležnog organa i ista sadrži informacije o vrsti planskog dokumenta; teritoriji, odnosno području za koje se izrađuje; načinu finansiranja; vremenu za koje se donosi; rokove izrade; osnovne smjernice iz planskih dokumenata širih teritorijalnih jedinica i dr. Na ovaj način omogućeno je da građani nadležnom organu iskažu različite oblike interesovanja i prije početka izrade samog planskog dokumenta.

- **Za učešće javnosti definišu se razumni vremenski rokovi** (vidi stav 3): Navedeno podrazumijeva da se građanima mora obezbijediti dovoljno vremena da se upoznaju s prirodom planirane aktivnosti, odnosno nadležni organ obavezan je prvo da objavi osnovne informacije, a zatim – na zahtjev građana – da dostavi i dodatne informacije i podatke. U zavisnosti od same aktivnosti, građanima treba dati dovoljno vremena da se pripreme za učešće. To može obuhvatiti niz različitih aktivnosti u zavisnosti od vrste slučaja i događaja koje vlasti planiraju (npr. konsultacije pismenim putem, serija radionica, javne rasprave, itd.). Prema zakonskim odredbama u fazi odlučivanja o davanju saglasnosti na elaborat o procjeni uticaja, nadležni organ obavještava zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost o načinu, roku i mjestu javnog uvida, dostavljanja primjedbi i mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne rasprave o elaboratu. Javna rasprava može se održati najranije 10 dana od dana obavještavanja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. (član 20 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu). Međutim, ovo su minimalni rokovi i ukoliko se u praksi ukaže potreba, oni se produžavaju.

- **Građane treba adekvatno informisati o mogućnostima učešća** (vidi stav 2): Potpuna informacija koju treba putem obavještenja dostaviti građanima uključuje: (i) informaciju o procesu odlučivanja, odnosno o procedurama učešća, (ii) informacije o predmetu odlučivanja, kao što su tehničke studije, pravni dokumenti, nacrti planova i programa, itd. (web link ili adresa za dobijanje ovih informacija ili te dokumente treba objaviti zajedno s obavještenjem). Da bi se javnost na najbolji način pripremila za informisano učešće u odlučivanju, organi vlasti treba da objave sljedeće podatke: opis predložene nove aktivnosti (odluke); nacrt odluke ili prijedlog za alternativne odluke; podatke o organu uprave koji je nadležan za donošenje odluke; opis cjelokupne procedure odlučivanja, uključujući opis svih tehnika učešća javnosti i opcija za davanje komentara; detalje o domaćoj i međunarodnoj legislativi koja se odnosi na predmetni proces odlučivanja.

U primjeru obavještenja za javni uvid i javnu raspravu za elaborat procjene uticaja na životnu sredinu izgradnje golf terena na Luštici, Opština Tivat, koje je objavljeno na web stranici Agencije za zaštitu životne sredine Crne Gore, evidentno je da su građani bili obaviješteni o svim detaljima vezanim za datu aktivnost. Tekst obavještenja:

PRIMJER

<http://www.epa.org.me/index.php/dokumenti/obavjestjenja-eia>

Javna rasprava izgradnja golf terena na Luštici Opština Tivat

Objavljeno: 19. 07. 2013.

CRNA GORA • VLADA CRNE GORE • AGENCIJA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

„Na osnovu člana 20 Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list RCG“, broj 80/05 i „Službeni list CG“, broj 40/10, 73/10, 40/11 i 27/13) Agencija za zaštitu životne sredine

OBAVJEŠTAVA

zainteresovanu javnost

da je „Luštica Development“ a.d. iz Tivta, Radovići, Novo Naselje bb, podnijela zahtjev za davanje saglasnosti na Elaborat procjene uticaja na životnu sredinu izgradnje golf terena na Luštici, u zahvatu Detaljnog urbanističkog plana „Golf i Donji Radovići Zapad“, Opština Tivat.

U vezi s navedenim pozivamo vas da izvršite uvid u dostavljenu dokumentaciju u prostorijama Agencije za zaštitu životne sredine/Arhus centar Podgorica, ulica IV Proleterske 19, I sprat, kancelarija broj 10 ili u Sekretarijatu za uređenje prostora i zaštitu životne sredine Opštine Tivat, kancelarija broj 6, Trg Magnolija, radnim danima od 8 do 11 časova.

Rok za javni uvid i dostavljanje primjedbi i mišljenja u pisanoj formi, na adresu Agencije za zaštitu životne sredine je 1. avgust 2013.godine.“

Javna rasprava o predmetnom elaboratu održaće se u prostorijama Preduzeća „Luštica Development“ a.d. iz Tivta, Radovići (bivša vojna kasarna), I sprat, Sala za sastanke, dana 2. avgusta 2013. godine, s početkom u 12 časova.“

Primjedbe, sugestije i mišljenja mogu se poslati na mail podgorica@arhuscentri.me .

- **Javnosti treba da su dostupne sve informacije korišćene u procesu odlučivanja** (vidi stav 6): Na zahtjev zainteresovane javnosti vlasti bi trebale učiniti dostupnim sve informacije relevantne za proces odlučivanja. Informacije se mogu odnositi na bilo koju vrstu relevantnih podataka i dokumenata, uključujući opis lokacija, fizičke i tehničke karakteristike predloženih aktivnosti, opis značajnih uticaja na životnu sredinu, mjere predviđene za prevenciju ili smanjenje negativnih efekata, poput emisija, itd. Raspoloživim treba učiniti i podatke prikupljene u toku analize situacije, baze podataka kreirane tokom procesa, glavne izvještaje i preporuke, a ne samo sažetke studija ili nacрте odluka. Informacije treba obezbijediti besplatno ili po razumnoj cijeni koja pokriva isključivo materijalne troškove (npr. kopiranje). Troškovi vremena koje osoblje javnog organa provede na pripremanju informacija, ne smiju se naplaćivati.

Navedena obaveza sadržajno je precizirana u Zakonu o pristupu informacijama Crne Gore i u praksi su evidentirani dobri primjeri, ali i problemi u primjeni ovih odredbi.

- **Treba omogućiti adekvatno dostavljanje komentara** (vidi stav 7): Specifičnost procesa učešća javnosti jeste u tome da građani imaju pravo podnijeti komentare ili mišljenje o predloženoj aktivnosti. Način njihovog dostavljanja mora biti jasno definisan i nadležni organ treba da odgovori na komentare građana na način kako je iste i primio. Ukoliko se primi veliki broj komentara, preporuka je da se vodi evidencija i da se kroz izvještaj sumiraju komentari i odgovori. Navedeni izvještaj treba objaviti.
- **Nadležni organ mora uzeti u obzir rezultate učešća javnosti** (vidi stav 8): To znači da vlasti moraju analizirati komentare, posebno izdvojiti one komentare koji sadrže relevantne informacije o životnoj sredini, javnom zdravlju, socijalnim ili ekonomskim aspektima, razviti mjere za adresiranje tih problema i pripremiti obrazloženje za odbacivanje komentara koji nijesu relevantni. **Informacije o konačnoj odluci pravovremeno se objavljuju** (vidi stav 9): Nadležni organ ima obavezu da informiše javnost o donesenim odlukama, kao i informaciji o mogućnosti podnošenja žalbe. Javnosti se mora staviti na raspolaganje tekst odluke, razlozi za njeno donošenje i izvještaj o komentarima javnosti koji su uzeti u obzir. Preporučljivo je da se ove informacije objave putem istog medija koji je korišćen i za objavu obavještenja o procesu.

Na koji način primijeniti zahtjeve učešća javnosti u praksi?

Izrada samog plana učešća javnosti koji prati sve faze procesa odlučivanja uključuje analizu svih dostupnih informacija i pratećih dokumenata vezanih za planiranu aktivnost. Ovdje je dat primjer formata za plan učešća javnosti koji pomaže da se razmotre svi koraci, ciljevi učešća, faze odlučivanja, ciljne grupe, alati, vremenski rokovi i resursi.

Tabela 2 se može koristiti i popuniti prateći korake objašnjene u narednom tekstu.

Korak 1: Definisati faze u cjelokupnom procesu odlučivanja

Proces odlučivanja i procedura učešća javnosti definisani su zakonskim odredbama tako da je

TABELA 2. PLAN UČEŠĆA JAVNOSTI (PRIMJER PROCESA EIA)

Faze u procesu odlučivanja	Cilj učešća javnosti (poruke za javnost) u pojedinim fazama	Ciljne grupe	Tehnike za učešće javnosti	Kanali za komunikaciju, informisanje i aktiviranje ciljnih grupa	Vremenski okvir/rokovi (obično su definisani zvaničnom procedurom)	Potrebni resursi (ljudski resursi, finansije, vrijeme)
Snimanje stanja						
Procjena obima uticaja						
Procjena rizika i izrada nacrtu izvještaja						
Izvještaj o EIA						
Odluka						

neophodno sagledati i iskristalisati što su zahtjevi objedinjenog postupka. Propisani okviri su polazište koje, ukoliko se ukaže potreba i interes, trebaju biti prilagođeni specifičnim uslovima, te da se napravi širi kontekst za učešće javnosti. Identifikovanje i sačinjavanje liste s hronološkim fazama sveukupnog procesa može se označiti kao prvi korak u izradi plana učešća javnosti.

Korak 2: Definisati cilj učešća javnosti

Razmatranje procesa podrazumijeva i prepoznavanje i jasno definisanje cilja uključivanja građana u proces odlučivanja. Definisani cilj značajno će uticati na način organizovanja svih događaja i pratećih elemenata procesa učešća javnosti. Specifični ciljevi mogu se definisati za svaku pojedinu fazu procesa odlučivanja (npr. informisanje javnosti da se priprema nova javna politika ili odluka, prikupljanje mišljenja i ideja, pripremanje odluke u skladu s potrebama i interesima građana, itd.).

Za razumijevanje učešća javnosti pogodno je razlikovati četiri načina interakcije između javnih službenika i lokalnih aktera:

- Pružanje informacija: Jednosmjerna komunikacija, od vlasti prema javnosti, kojoj je cilj povećanje transparentnosti odlučivanja. U ovom slučaju ne traže se komentari javnosti.

- Prikupljanje informacija: Jednosmjerna komunikacija, od vlasti prema javnosti, koja se primjenjuje kad vlasti prikupljaju informacije za donošenje odluka.
- Konsultacije: Napredna jednosmjerna komunikacija, od vlasti prema javnosti, koja se primjenjuje kad vlasti traže komentare na predložene odluke i prijedloge za alternativna rješenja.
- Zajedničko donošenje odluke: Dvosmjerna komunikacija i aktivna interakcija između vlasti i javnosti koja podrazumijeva da svi učesnici postizu konsenzus o elementima odluke.

Ove četiri faze učešća javnosti često se ilustruju ljestvicom učešća na kojoj je pružanje informacija na najnižoj stepenici, a zajedničko donošenje odluka na najvišoj. Što je faza naprednija, jača je uloga javnosti i njen uticaj na rezultat odlučivanja. U **Tabeli 3** date su indikacije o nivou moći u odlučivanju na svakoj od faza i niz ideja o ciljevima učešća.

Korak 3: Identifikovati ciljne grupe

Nadležni organ treba aktivno da identifikuje aktere koji mogu biti pogođeni novom odlukom da bi ih uključili u proces.

Sljedeća pitanja mogu pomoći prilikom identifikovanja aktera:

- Koji ljudi mogu biti pogođeni novom odlukom?
 - o Direktno ili indirektno pod uticajem aktivnosti?
 - o Na koji način (interes na lokalnom, regionalnom ili međunarodnom nivou; opšti ili profesionalni interes)?
- Ko su ključni akteri (pojedinci) koje treba uključiti u proces?
- Ko su ljudi koji doprinose problemu kroz svoje aktivnosti ili nedostatak akcije?
- Ko su ljudi koji mogu ugroziti proces? Zašto? Kako prevazići problem?
- Ko može pomoći da se poboljša plan ili aktivnost?

TABELA 3. MOĆ U ODLUČIVANJU

	VLASTI	JAVNOST
Pružanje informacija	Odlučuju i saopštavaju	Nemaju moć
Prikupljanje informacija	Traže informacije koje koriste za donošenje odluke	Nemaju moć
Konsultacije	Odlučuju o opcijama, traže mišljenja i odlučuju šta da rade	Ograničena moć – mogu uticati na opcije ili amandmane
Zajedničko donošenje odluke	Organizuju proces da bi obezbijedili zajedničko odlučivanje	Učestvuju u odlučivanju

TABELA 4. PRIMJER MATRICE ZA ANALIZU AKTERA

Br.	Akter	Uloga u pitanju o kojem se odlučuje	Utjecaj nove javne politike/odluke na aktera	Utjecaj koji akter ima na javnu politiku/odluku		
				Pripremna faza	Faza odlučivanja	Faza implementacije
1						
2						
3						
4						
5						

Preporučuje se da nadležni organi sistematski prikupljaju podatke o interesnim stranama i redovno ažuriraju baze podataka. Analiza interesnih strana je alat koji može pomoći prilikom identifikovanja učesnika za proces. Primjer matrice za analizu interesnih strana nalazi se u **Tabeli 4**.

Korak 4: Odabrati tehnike za učešće javnosti

Kriterijumi za odabir tehnika mogu biti različiti, i zavise od raspoloživog budžeta i drugih resursa do društvene prihvatljivosti i pristupačnosti. Recimo, nije razumno niti efektivno koristiti društvene medije ukoliko su ciljne grupe penzioneri ili ruralna populacija s ograničenim mogućnostima pristupa internetu ili bez znanja o radu na računaru (**Tabela 5**).

Korak 5: Odabrati kanale za komunikaciju i informisanje

Kad se odaberu ciljne grupe i tehnike učešća javnosti, postavlja se pitanje o tome koji su najpogodniji kanali i sredstva komunikacije da se dopre do ciljnih grupa, odnosno koje kanale te grupe koriste i kojima najviše vjeruju. Iako se televizija smatra najuticajnijim medijem, dobro je koristiti sve raspoložive medije (radio, novine, internet) kao i druge vidove komunikacije (oglasne ploče na javnim mjestima, sastanci, SMS i e-mail poruke, distribucija letaka, itd.). Odabir kanala komunikacije može se napraviti uzimajući u obzir sljedeće kriterijume:

- pristupačnost određenog kanala komunikacije ciljnim grupama (npr. pokrivenost određenog područja medijskim signalom, obavještenjima, dostavom novina, itd.);
- pristupačnost i budžetske mogućnosti da određeni kanal komunikacije koristi nadležni organ, tj. organizatori događaja za učešće javnosti.

Korak 6: Odrediti vremenski okvir

Vrijeme koje je potrebno građanima da formiraju mišljenje o odlukama i prenesu ga nadležnom

TABELA 5. PITANJA KOJA MOGU POMOĆI PRILIKOM ODLUČIVANJA NA KOJEM NIVOU UČEŠĆA DA SE RADI

VRSTA AKTIVNOSTI	KADA JE NAJBOLJE KORISTITI AKTIVNOST
Pružanje informacija	Ukoliko informacije nijesu kontroverzne ili kada između aktera postoji povjerenje; kad organizacija/organ vlasti ima mandate za donošenje odluke; u hitnim situacijama.
Prikupljanje informacija	Ukoliko je izvjesno da će građani voljno i bez sumnje ustupiti informacije; kad je jasno na koji način će se informacije koristiti.
Konsultacije	Kad akteri vjeruju organizaciji/organu vlasti koji donosi odluku.
Zajedničko donošenje odluke	Kad postoji solidan društveni kapital i velika je vjerovatnoća da će građani biti kooperativni; kad ne dominira jedna strana/interes; kad je organizacija/organ vlasti voljna i u mogućnosti da omogući uticaj na krajnji rezultat; kad su pitanja kompleksna i treba ih integrisati; kad treba razriješiti konflikte i smanjiti tenzije; kad je saradnja unutar šire grupe vezana za specifično pitanje; kad je rezultat debate potpuno otvoren i javnost može izvršiti uticaj; kad postoji potreba za dugoročnom saradnjom i partnerstvom.

organu može varirati. Trebalo bi izbjeći veoma kratke rokove, ali ni predugi rokovi nijesu produktivni i mogu biti uzrok značajnih kašnjenja. Minimalni rokovi obično su propisani zakonima, ali je važno sagledati prirodu same aktivnosti, areal uticaja odluke i na osnovu toga procijeniti potreban vremenski okvir.

Korak 7: Pripremiti potrebne resurse

Ljudski resursi

Znanje i vještine za dizajniranje i upravljanje procesom učešća ključan su resurs za efektivne rezultate učešća. Pored toga, uključeni pojedinci trebali bi posjedovati znanje i vještine komunikacije, upravljanja ljudskim resursima, upravljanja događajima, upravljanja konfliktima, facilitacije, liderstva, organizacione vještine i tematsku ekspertizu vezanu za predmetni proces odlučivanja. Za dugotrajne procese odlučivanja poželjno je uspostaviti multi-sektorski tim koji će upravljati procesom učešća javnosti.

Finansijski i materijalni resursi

Troškovi učešća javnosti uglavnom se odnose na dizajn, štampanje, zakup prostora za događaje, poštanske usluge, medijsku pokrivenost, reklamiranje, transport, kancelarijski materijal, osvježenje,

podršku za korišćenje ICT-a, ekspertizu (ukoliko je potreban angažman spoljnih eksperata ili moderatora) i istraživanje (npr. ankete koje je potrebno sprovesti u dugotrajnim i kompleksnim procesima). Procjena budžetskih sredstava treba da bude dio plana učešća javnosti pošto to može biti kritičan aspekt za odabir tehnika učešća i kanala komunikacije.

Vrijeme

Vrijeme je važan resurs za proces. Učešće javnosti zahtijeva vrijeme za planiranje, pripremu, realizaciju i davanje povratne informacije. Pravovremeno planiranje i pažljiv izbor aktivnosti omogućava ekonomičan proces i doprinosi štednji resursa. Što je kompleksniji proces odlučivanja, potrebno je više vremena za njegovu kvalitetnu realizaciju. Trajanje i redosljed aktivnosti treba da se odredi u planu učešća javnosti, a taj dio plana može se dodatno posebno razraditi u vidu Gantovog dijagrama.

Korak 8: Provjera

Lista za provjeru koraka u procesu učešća javnosti može biti od pomoći:

TABELA 6. LISTA PROVJERE ZA UČEŠĆE JAVNOSTI*

PITANJE	DA	NE
Je li učešće javnosti za specifičnu aktivnost (studija o uticaju na životnu sredinu, izdavanje ekološke dozvole) regulisano zakonom?		
Jesu li se ispunili svi pravni zahtjevi za učešće javnosti?		
Jesu li identifikovani svi relevantni akteri?		
Je li identifikovana zainteresovana javnost?		
Je li napravljen vremenski raspored aktivnosti u okviru procesa učešća javnosti?		
Jeste li razmotrili na koje načine možete pomoći predstavnicima zainteresovane javnosti da učestvuju u odlučivanju?		
Da li ste razmotrili koje vrste informacija su pogodne za korišćenje u toku procesa učešća javnosti?		
Znate li koje aktivne tehnike informisanja javnosti ćete koristiti?		
Jeste li obezbijedili pristup informacijama koje javnost traži?		
Jeste li obezbijedili da svi zainteresovani pojedinci i grupe imaju pravične mogućnosti da iskažu svoje mišljenje (javni sastanci i sl.)?		
Jeste li obezbijedili da sve zainteresovane strane imaju pravične mogućnosti da utiču na dizajn projekta i njegovu implementaciju?		
Jesu li na raspolaganju resursi za učešće javnosti (vrijeme i novac)?		

Izazovi podrške i motivisanosti javnosti za učešće

Zbog specifičnosti pitanja zaštite životne sredine čini se adekvatnim da ono bude stalno otvoreno i da podrazumijeva kontinuiranu komunikaciju između nadležnih organa/donosioca odluka i građana. Navedeno proizilazi i iz činjenice da je obaveza nadležnih organa da se svakodnevno bave ovom problematikom bilo kroz donošenje odgovarajućih strateških dokumenata i politika, ustanovljavanje zakonom definisanih pravila i standarda, te sprovođenja različitih procedura u pojedinačnim slučajevima. Radi dostizanja partnerskog odnosa i jačanja uloge javnosti u proceduri donošenja odluka, potrebno je primjenom različitih metoda držati temu životne sredine stalno u fokusu primjenjujući adekvatne instrumente. Izrada vodiča edukativnog karaktera (poput ovog) o pravima i obavezama na temu racionalnog korišćenja prirodnih resursa, upravljanja otpadom, zaštiti vazduha, voda i biodiverziteta, čini se dobar mehanizam u nastojanju da se jača svijest. Ovi vodiči mogu biti polazni materijal na osnovu kojeg će se organizovati edukativne kampanje, naročito za najmlađu populaciju.

Kao efikasan način aktuelizacije problematike životne sredine jeste organizovanje anketa (npr. pitanja *Koji od navedenih subjekata, po Vašem mišljenju, imaju ključnu ulogu u zaštiti životne sredine? Koje probleme smatrate najizraženijim kad je u pitanju kvalitet životne sredine u našem gradu? Koji način informisanja o značajnim pitanjima iz oblasti životne sredine smatrate najkorisnijim? Koje bi mjere trebalo prioritarno preduzeti da bi se poboljšalo stanje životne sredine? Jeste li spremni dati lični doprinos poboljšanju životne sredine? Koji je Vaš prijedlog za akciju koja bi trebalo da se prioritarno realizuje u narednom periodu? Imate li pitanje za nadležni organ?*). Prema iskustvima lokalnih samouprava koje sprovode ovakvu aktivnost, ovo može biti dobar izvor informacija o nivou svijesti i potrebama građana i od velike pomoći u selekciji prioriteta na koje treba obratiti pažnju. Vrlo dobra tehnika ostvarivanja interakcije jeste formiranje eduko-info kancelarije i uspostavljanja besplatne telefonske linije u okviru nadležnog organa.

Kao što smo naveli, proces učešća javnosti treba da bude pokrenut u najranijoj fazi procedure odlučivanja i to davanjem adekvatnih informacija o planiranoj aktivnosti. Opisano predstavlja i zakonom propisanu obavezu kao definisano pravo građanina na pristup informacijama, na očuvanu životnu sredinu i kvalitetan način življenja. Dobra informacija je vitalna za efikasno učešće javnosti. Postoje dva tipa informacija potrebnih učesnicima⁵:

- informacije o procesu
- informacije o prijedlogu.

Informacije o procesu: Da bi efikasno učestvovali, ljudi moraju biti informisani o sprovođenju procesa da bi se mogli uključiti. Ovo se obično radi tako što se informacija objavi u lokalnim medijima ili na oglasnoj tabli. Mada je ovo zakonski minimum, jedan dio javnosti ne čita novine niti prolazi kraj oglasne table, te bi stoga mogao propustiti informaciju o procesu.

Dobra praksa podrazumijeva da se bude aktivan, te da se informacija objavi uz korišćenje čitavog opsega različitih metoda. Razmislite o mogućoj publici za svaki metod objavljivanja/publiciteta.

Informacije o prijedlogu: Informacije o prijedlogu govore javnosti kakva je odluka (o čemu se radi u odluci) te kakvi bi mogli biti mogući ishodi. Da bi se to uradilo, od vitalnog značaja je da informacija bude dobrog kvaliteta.

Informacija mora biti:

- **Kompletna.** Dajte javnosti dovoljno informacija da se može formirati jedno obrazovano/edukovano mišljenje o svim pitanjima, čak i o tehničkim pitanjima. Dokumenti kao što je EIA moraju tretirati sva pitanja, ali upamtite, previše informacija može također spriječiti učešće.
- **Lako razumljiva.** Tehnički jezik sprječava javnost da razumije pitanja i adekvatno formira mišljenje. Informacije, čak i tehničke informacije, moraju biti u prikladnom formatu za javnost.
- **Dostupna.** Informacije se moraju lako pribavljati. Metode obezbjeđivanja informacija, kao što je internet, mogu se činiti veoma otvorenima ali bi to moglo učiniti teškim pribavljanje informacija ljudima ukoliko im računari nijesu dostupni. Odaberite prave metode za obezbjeđivanje informacija za svaki slučaj, sa ciljem da ih učinite dostupnim za što je više moguće ljudi.

Da bismo pravilno postavili postupak i odabrali najbolje opcije potrebno je da polazište nađemo analiziranjem buduće aktivnosti u odnosu na pitanja koje bi probleme i posljedice mogla izazvati; ko bi bio najviše pogođen i koja metoda komunikacije s javnošću bi dala najviše efekata. Analiza buduće aktivnosti podrazumijeva detaljno sagledavanje uticaja ponuđenih rješenja bilo da se radi o politici/strategiji, zakonu, konkretnom projektu (npr. da li planska rješenja utiču na neposredno okruženje određenog broja ljudi smanjujući kvalitet njihovog življenja; da li su zakonskim odredbama date jednake obaveze i odgovarajuća prava; da li su data alternativna rješenja za budući zahvat i je li odabrano najbolje (nekad ne i najjeftinije rješenje za nosioca projekta). Pre-

TABELA 7. POLAZNA PITANJA ZA IZRADU STRATEGIJE ZA UČEŠĆE JAVNOSTI

Dobra praksa ukazuje da u slučaju da se odlučimo da pravimo odgovarajuću strategiju za učešće javnosti povodom određene aktivnosti možemo koristiti sljedeća pitanja⁶:

- Što se od javnost traži da uradi?
- Ko treba da učestvuje u odlučivanju?
- Kako ćemo obezbijediti da cjelokupna javnost bude predstavljena?
- Kako ćemo ubijediti javnost da učestvuje?
- Koje informacije će javnosti biti potrebne?
- Koja će pomoć javnosti biti potrebna (npr. telefonska linija za pomoć ili seminar)?
- Koji resursi su dostupni?
- Kad javnost treba da učestvuje?
- Koliko dugo će javnosti trebati da napravi komentare?
- Kako će komentari biti obrađeni?
- Što treba da se uradi nakon što odluka bude donesena?

TABELA 8. PRIKAZ TEHNIKA ZA UKLJUČIVANJE JAVNOSTI IZ MEĐUNARODNE PRAKSE⁸

• Fokus grupe (male reprezentativne grupe građana)	• Izložba na javnom mjestu (trgovinski centri, sportski centri)
• Javni sastanci	• Uključivanje medija za podizanje nivoa svijesti
• Kancelarija za informisanje s obučanim osobljem	• Edukativni programi životne sredine koji objašnjavaju javnosti sporna pitanja prijedloga i koji će joj pomoći da formira mišljenje
• Posjeta sličnoj lokaciji ili postrojenju	• Distribucija letaka na javnim mjestima
• Distribucija rezimea tehničkih dokumenata koji su pisani lako razumljivim jezikom	• Učestvovati u lokalnim događajima kao što su proslave, tako što ćete napraviti izložbu.
• Raditi s interesnim grupama iz zajednice.	• Sastanci jedan na jedan
• Poslati upitnike interesnim grupama.	• Običi značajna lokalna mjesta
• Sastanci s javnošću radi intenzivne razmjene ideja „breinstorming“ (ideje se izvikuju/iznose jedna po jedna i kasnije se lagano analiziraju)	• Priprema brošura s pitanjima i označena tako da je javnost može poslati poštom nazad organu.
• Objavljivanje studija slučaja u lokalnim biltenima, da bi se podržale dobre prakse	• Angažovanje nezavisnih konsultanata, koji su na raspolaganju javnosti za davanje savjeta da bi ista mogla formirati mišljenje
• Angažovanje osoba koje posjeduju vještine i znanja o uključivanju građana u proces odlučivanja	• Formiranje internet stranice za davanje informacija i tehnika koje omogućavaju da se komentari formulišu
• Obilježavanje ekoloških datuma radi podizanja nivoa svijesti javnosti	• Nakon sprovođenja procedure organizovati izradu slajd prezentacije s pitanjima i dogovorima
• Otvoreni parlamentarni sastanci generišu povjerenje	• Koristiti igru i zabavu za podsticanje učešća javnosti
• Držanje uvodnih razgovora o prijedlogu	• Koristiti radionice za dobijanje mišljenja
• Takmičenja s dodjelom nagrada radi podizanja interesa javnosti (npr. smišljanje naziva za strategiju)	• Koristiti lokalno stanovništvo da se prevaziđe nedostatak povjerenja javnosti u vlast.

poznavanjem uticaja reflektujemo moguće posljedice (npr. smanjenje zelenih površina; promjena mikroklima; zagađen vazduh; gubitak biodiverziteta; buka) i najviše pogođene grupe (svi građani; starije stanovništvo; žene i djeca). Na osnovu datih elemenata razmatramo tehnike pristupa u smislu kako možemo približiti i zainteresovati javnost da učestvuje i da da svoj doprinos u donošenju opšte prihvatljivih odluka (Tabela 7).

Ukoliko procijenimo da nema potrebnih znanja i kapaciteta, te da je preduslov uključivanja javnosti širenje informacija o prijedlogu aktivnosti, o postupku i o drugim relevantnim činjenicama, mora se prethodno uspostaviti koncept kojim se omogućava distribucija relevantnih podataka. U zavisnosti od procjene i dostupnosti novčanih sredstava za date namjene, može se napraviti medijska kampanja putem elektronskih i pisanih sredstava informisanja objavljivanjem informacija o planiranoj aktivnosti, mjestu gdje se mogu dobiti dodatne informacije, kao i o budućim koracima u proceduri učešća javnosti. Pogodan način informisanja svakako je pisani materijal poput brošura, flajera, te obavještanje postavljanjem panoa i postera na prometnim mjes-

tima. Organizovanje radionica i predavanja na lokalitetima bliskim pogodenoj javnosti prihvatljiv je mehanizam kad se radi o manjem arealu djelovanja (**Tabela 8**).

U sprovođenju opisanih metoda komunikacija važna komponenta je predstavnik nadležnog organa koji posjeduje komunikacione vještine i potrebna znanja tako da zainteresovanom može dati tražene informacije ili ga uputiti u to kako da do njih dođe. Posebno mora biti upoznat s obavezama koje proizilaze iz zakonskih odredbi u smislu sprovođenja procedura i postupaka učešća javnosti, kao i u dijelu odgovornosti pojedinih učesnika u njima.

Značajan dio ovog postupka svakako bi bilo upoznavanje javnosti s očekivanim rezultatima koji se manifestuju kroz dostizanje postavljenih ciljeva. Ciljeve je neophodno, u najvećoj mogućoj mjeri, a na osnovu dostupnih podataka, prethodno prepoznati. Isti moraju biti realni i ostvarivi, i podložni promjenama usljed pojave novih činjenica i argumenata.

Održivost procesa učešća javnosti

Nakon prvobitnog informisanja javnosti o namjerama neophodno je održati njihovu zainteresovanost u narednim fazama postupka i na taj način u potpunosti kvalitetno sprovesti cjelokupnu proceduru. Nesporno ovo, predstavlja prilično težak posao i najbolje ga je osmišljavati uporedo s početnim akcijama.

Kad se ostvari komunikacija kroz davanje relevantnih informacija i podataka, sljedeći korak je uspostavljanje dijaloga sa zainteresovanima o svim spornim pitanjima. Poželjno je obnoviti poziv za uključivanje i onih koji do tada nijesu iskazali interes. U praksi se pokazalo dobrim organizovanje posebnih grupa sastavljenih od pojedinaca čije mišljenje se cijeni u okviru lokalnih zajednica i koji će svojim autoritetom motivisati na učešće i preostale članove lokalnog stanovništva.

Cjelokupna dokumentacija vezana za planiranu aktivnost treba da bude dostupna javnosti organizovanjem višednevnog uvida uz učešće predstavnika nadležnog organa i ukoliko je moguće pripremljene kopije materijala ili bar njegovih značajnih dijelova. Takođe, treba nastaviti s organizovanjem tribina i radionica manjeg obima koje će prethoditi javnim raspravama.

Mediji predstavljaju dobar instrument kad želimo da držimo neku temu u fokusu. Korišćenje ovog mehanizma u ovoj fazi zahtijeva kreativniji i sadržajniji okvir u vidu organizovanja konferencija za medije ili emitovanjem u udarnim terminima reportaža na datu temu.

Vremenski okvir mora biti pažljivo planiran s dovoljno vremena za svaku opisanu pojedinačnu radnju, ali i dinamičan da bi držao pažnju i aktuelnost. Poseban akcent treba staviti na pojednostavljenje samog procesa davanja sugestija i primjedbi. Iste moraju biti razmatrane, uvrštene ili argumentovano odbijene uz obavezno obavještanje zainteresovanih o urađenom. Nakon sprovođenja politika/strategija, planova ili realizacije projekta, javnost treba da bude redovno informisana, što dugoročno stvara efekat povjerenja i predstavlja dodatnu motivaciju za uključivanje javnosti za drugu planiranu aktivnost.

I nakon usvajanja nekog dokumenta, pravnog akta ili donošenja odluke vezano za određeni projekat, zainteresovanima treba omogućiti uvid u kompletnu dokumentaciju (izuzev one koja se i u toku same procedure smatrala poslovnom, službenom ili državnom tajnom) i u cjelokupan proces učešća javnosti.

Raspoložive tehnike učešća javnosti

Postoji niz raspoloživih tehnika učešća javnosti koje se mogu koristiti. Resorni zakoni obično sadrže specifične zahtjeve organizovanja javnog uvida i javne rasprave kao obavezne tehnike u procedurama odlučivanja. Međutim, zakonski minimum često nije dovoljan da se dobiju relevantni komentari građana. Stoga se nadležnim organima preporučuje da koriste kombinaciju još nekoliko tehnika.

Na osnovu vrste procesa učešća javnosti, organi vlasti mogu koristiti različite *reaktivne* (jednosmjerne tehnike, s pasivnom komunikacijom) i *interaktivne* (dvosmjerne tehnike, s aktivnom komunikacijom) tehnike učešća. Primjeri raspoloživih tehnika navedeni su u **Tabeli 9**.

Ovaj *Vodič* posebno se fokusira na javni uvid, kao javno konsultovanje u pismenoj, štampanoj ili elektronskoj formi i javnu raspravu kao događaj na kojem su vlasti u direktnoj interakciji s građanima. Pored tih tehnika, *Vodič* obrađuje i fokus grupe, radionice i društvene medije, kao tehnike koje nijesu propisane važećim zakonima, ali mogu biti veoma korisne za prikupljanje podataka u ranim fazama procesa i za poboljšanje kvaliteta cjelokupnog procesa u naprednim fazama odlučivanja.

Javni uvid

Javni uvid u relevantna dokumenta, u štampanoj i elektronskoj formi, uz javne konsultacije o tim dokumentima, predstavlja standardnu tehniku učešća.

TABELA 9. PRIMJERI REAKTIVNIH I INTERAKTIVNIH TEHNIKA ZA UČEŠĆE JAVNOSTI

	STIL DOGAĐAJA	
	REAKTIVNI	INTERAKTIVNI
Pružanje informacija	saopštenje za medije internet bilteni reklame displeji	otvoreni dani terenske posjete volonterski rad
Prikupljanje informacija	upitnici istraživanja fokus grupe	radionice javni sastanci mapiranje u zajednici
Konsultacije	komentari na prijedlog izložba javni sastanci	radionice javne rasprave okrugli stolovi društveni mediji
Zajedničko donošenje odluke	Dizajniran proces s vođenim radionicama: • otvoren dijalog • pregovaranje • medijacija	

Dobre strane: Ovo je široko rasprostranjena i razumljiva forma komunikacije. Relativno je lako organizovati i predstavlja niskobudžetni način za konsultovanje javnosti.

Loše strane: Mnogim građanima nije lako da napišu mišljenje i komentare.

Potrebni resursi: Vrijeme osoblja koje priprema materijale, primanje komentara i odgovaranje. Troškovi dizajna, štampe i distribucije štampanih primjeraka. ICT podrška za objavljivanje putem interneta (web stranice).

Priprema:

- Razmotrite najbolji oblik komunikacije sa ciljnim grupama – leci, poster, web stranice, velika slova (npr. ako su ciljna grupa starije osobe), audio sadržaji. Uvijek je preporučljivo koristiti više različitih oblika komunikacije.
- Materijal bi trebalo razviti i distribuirati u saradnji s građanima koji su ranije koristili usluge ili učestvovali u srodnim procesima. Preporučuje se da materijali budu što jednostavniji.
- Faza planiranja od velike je važnosti. Ispravljanje grešaka je skupo kad se već odštampaju velike količine materijala.
- Razmotrite višestruke kanale za distribuciju materijala prema ciljnim grupama: dostava poštom, distribucija u poštanskim sandučićima, oglasne ploče, distribucija preko interesnih grupa u zajednici, distribucija na javnim mjestima (poput zgrade opštine), online izdavaštvo.
- Objavite obavještenje da bi se javnost informisala o tome gdje se može preuzeti dokumentacija, koji kanali komunikacije su na raspolaganju i koji su rokovi za dostavljanje komentara.

Nakon javnog uvida:

- Dokumentujte sve pristigle komentare i ažurirajte informacije o osobama/organizacijama koje su dostavile komentare.
- Analizirajte primljene komentare i odaberite one koji su relevantni i koje bi trebalo uvrstiti u konačnu odluku. Budući da većina sektorskih zakona predviđa angažovanje stručne podrške (ekspertske komisije), poželjno je napraviti tijesnu komunikaciju naročito kad je potrebna specifična ekspertiza.
- Sačinite izvještaj o cjelokupnom procesu i dostavite povratnu informaciju.

Javna rasprava

Javna rasprava je tradicionalna tehnika za konsultacije s građanima i predstavlja dobar način razmjene informacija između većeg broja ljudi i iniciranja diskusije koja je otvorena za sve. Međutim, organizovanje uspješne javne rasprave zahtijeva dobro planiranje i ulaganje napora. Posebnu pažnju treba posvetiti upravljanju konfliktima koji se mogu pojaviti oko kontroverznih pitanja.

Dobre strane: Ukoliko se kvalitetno najavi, javna rasprava može biti značajan događaj i omogućiti velikom broju ljudi da se uključe u konsultacije u kratkom vremenu. Na ovaj način i građanima i predstavnicima javnih organa omogućeno je da javno iskažu svoje mišljenje i stavove.

Loše strane: Građani mogu imati nerealna očekivanja o tome koliko oni sami mogu uticati na konačnu odluku. Događaj može privući samo lokalne aktiviste, a ne predstavnike šire zajednice. Dešava se da mediji pogrešno izvještavaju o toku i zaključcima javnih rasprava, što može pogoršati

situaciju, naročito ako se radi o kontroverznim pitanjima.

Potrebni resursi: Prostor, osvježenje, vrijeme administrativnog osoblja, medijska pokrivenost, kancelarijski materijal, zapisničari. Dobar moderator često je značajan preduslov za uspjeh, pa je nekad potrebno angažovati spoljnog stručnjaka.

Priprema:

- Objavite dnevni red prije događaja, da bi se javnost upoznala o tome šta i na koji način se planira diskutovati.
- Pripremite moderatora za sesije i informišite ga/je o tome ko su ključni predstavnici određenih stavova među potencijalnim učesnicima, ko su lideri u interesnim grupama i drugi ključni aktivisti koji se očekuju na događaju.
- Nemojte raditi s neiskusnim moderatorima ili predavačima ukoliko je u pitanju kontroverzna tema javne rasprave.
- Identifikujte ključne aktere i pobrinite se da svi dođu na raspravu. Preliminarna registracija je dobar način da se planira događaj i procijeni broj učesnika, iako treba uzeti u obzir da se dosta učesnika pojavi bez prethodne registracije.
- Obezbijediti osvježenje ukoliko je moguće.
- Pobrinite se da lokacija bude lako pristupačna i dobro označena. Pripremite dodatne stolice za neočekivano veliki broj učesnika.
- Pobrinite se da osobe u invalidskim kolicima i osobe s drugim vrstama potreba imaju dovoljno prostora da pristupe sali i učestvuju u raspravi.
- Organizujte adekvatnu komunikacijsku podršku: mikrofone, pomoć za osobe s problemima sluha.
- Raspored sjedjenja kao u učionici je dobar za veći broj učesnika, ali može uticati na stvaranje impresije o podjeli „mi i oni“. Razmotrite alternative.
- Odredite osobu koja će voditi zapisnik, a koja dobro razumije predmet javne rasprave.

U toku javne rasprave:

- Pobrinite se da svaki član osoblja koje organizuje događaj nosi pločice s imenima da bi ih učesnici mogli lako prepoznati. Takođe se pobrinite da osoblje poznaje lokaciju (uključujući toalete i izlaze za slučaj opasnosti).
- Odredite osobe koje će dočekivati učesnike koji zakasne na događaj, da bi se što manje ometala diskusija. Možete rezervirati nekoliko stolica u posljednjim redovima za one koji zakasne.
- Pripremite prezentacije na laptopu i provjerite opremu za projektovanje.
- Bolje je da govorite direktno prema učesnicima nego da čitate tekst sa slajdova.
- Nemojte prezentovati velike količine informacija, nego radije dodajte informacije na zahtjev učesnika.
- Nemojte koristiti akronime i tehnički žargon.

- Provjerite da li je veličina fonta u prezentaciji dovoljno velika da se može čitati iz svih djelova sale.
- U diskusiji priznajte kad nešto ne znate, ali izrazite spremnost da pronađete odgovor.
- Pripremite formular za povratnu informaciju, tako da učesnici koji ne budu imali priliku da izraze svoje mišljenje mogu napisati komentare i dostaviti ih na kraju rasprave.
- Zahvalite se učesnicima i predavačima. Tražite od učesnika da ostave formulare za povratnu informaciju. Precizirajte naredne korake. Obavijestite učesnike o tome kako i kad mogu dobiti povratnu informaciju sa rasprave.

Nakon javne rasprave:

- Napišite koncizan zapisnik; navedite zaključke sa sastanka i zaduženja za pojedine osobe ili organe. Ukoliko nešto nije jasno, tražite dodatne informacije od moderatora ili predavača.
- Dostavite zapisnik ili ga objavite na način koji je objašnjen učesnicima javne rasprave.

SADRŽAJ OBAVJEŠTENJA (SAOPŠTENJA/IZVJEŠTAJA)

- Predložena aktivnost
- Piroda mogućih odluka ili nacrt odluke (npr. dozvola)
- Nadležni organ koji je odgovoran za donošenje odluke (npr. poseban odsjek u Ministarstvu ili lokalna vlast)
- Sveukupan pregled procedure (kad data procedura počinje, vremenski raspored različitih faza (selekcija/screening, utvrđivanje obima/scoping, donošenje odluke, itd.)
- Prilike za javnost da učestvuje (koji su načini na koje se ljudi mogu uključiti/angažovati: radne grupe, sastanci, konferencije sa konsenzusom, podnošenje komentara, itd.)
- Vrijeme i mjesto gdje će se izvršiti bilo koja od predviđenih javnih rasprava
- Navođenje nadležnog organa od kojega se mogu pribaviti relevantne informacije i gdje se te relevantne informacije mogu dati na uvid javnosti da ih moglu pregledati. A to je:
 - (a) vlast koja može obezbijediti više informacija ako se to od nje traži i koja može dati odgovore na pitanja (obično lokalna vlast ili vlast koja donosi odluke)
 - (b) gdje se sve detaljne informacije i dokumenti o projektu mogu pregledati (na primjer, kod lokalnih vlasti, u lokalnoj biblioteci, itd.)
- Navođenje relevantnog nadležnog organa ili bilo kojeg drugog zvaničnog tijela kojem se mogu podnijeti komentari ili pitanja, i vremenski raspored za podnošenje komentara ili pitanja (što znači, do kad se mogu davati komentari i kad će konačno oni biti evaluirani)
- Navođenje koje su informacije o životnoj sredini dostupne a koje su relevantne za predloženu aktivnost (lista dokumenata i drugih materijala koji su dostupni javnosti na pregled)

Fokus grupe

U osnovi, fokus grupe su grupni intervjui sa 6–10 osoba. Fokus grupa može biti brz i relativno jeftin način za otkrivanje mišljenja i stavova građana. Na taj način vlasti mogu otkriti što građani zaista misle i osjećaju o bilo kojem aspektu odlučivanja, a mogu i generisati nove ideje. Mogu biti naročito korisne za otkrivanje stavova ciljnih grupa koje se inače ne uključuju u odlučivanje. U određenim uslovima, fokus grupa se može koristiti za razgovor o osjetljivim pitanjima. Prije odluke o primjeni ove tehnike, predstavnici vlasti treba da razmotre da li je to najbolji metod za ostvarenje cilja učešća javnosti. Fokus grupe se mogu preporučiti kao veoma efektivna tehnika učešća, naročito kad se kombinuju s drugim tehnikama, poput dubinskih intervjua, javnih rasprava ili radionica, u sklopu šireg procesa konsultacija.

Dobre strane: Fokus grupa je efikasan način za dobijanje velike količine informacija pošto se učesnici mogu detaljno baviti odabranim temama i idejama. Neki građani se osjećaju slobodnije da govore unutar fokus grupe nego u više formalnim situacijama, pa su fokus grupe korisne za dobijanje mišljenja osjetljivih grupa (omladina, žene, etničke manjine...)

Loše strane: Učesnici mogu imati osjećaj da se moraju povinovati stavovima većeg dijela grupe ili dati pozitivne ocjene za rad uprave ukoliko su prisutni predstavnici uprave. Dobro je kombinovati fokus grupu s individualnim intervjuima da bi se čula mišljenja ljudi koji ne žele da govore pred grupom.

Potrebni resursi: Ukoliko ne postoji interni kapacitet za moderiranje i vođenje zapisnika, treba angažovati spoljne saradnike. Treba obezbijediti prostor, osvježenje i kancelarijski materijal. Nekad se učesnicima može ponuditi pokrivanje troškova putovanja kao znak priznavanja njihovih napora i vremena za učešće.

Priprema:

- Identifikujte cilj fokus grupe.
- Pažljivo definišite pet ili šest pitanja, što je dovoljno za sesiju u trajanju 1–2 sata. Pitanja treba formulisati na način koji omogućava da se lakše dođe do željenog rezultata u fokus grupi: trebate saznati da li je novi prijedlog (odluka ili plan) prihvatljiv za stanovništvo, na koji način pripadnici ciljne grupe određuju prioritete ili kako gledaju na razloge za i protiv novog prijedloga.
- Odabir učesnika. Fokus grupe se obično organizuju sa 6–10 učesnika koji imaju nešto zajedničko, poput pripadnosti istoj starosnoj grupi, interesnoj grupi, i sl. Pokušajte da odaberete ljude koji se međusobno ne poznaju. Što je grupa sličnija po starosnoj strukturi, polu ili društvenoj grupi, komunikacija će biti jednostavnija.
- Potencijalne učesnike pozovite na sastanak. Zatim im pošaljite pozivnicu s prijedlogom dnevnog reda, vremenskim rasporedom rada i listom pitanja za diskusiju.
- Planirajte da dostavite primjerak izvještaja o fokus grupi svakom učesniku i obavijestite ih da će se to učiniti.
- Otprilike tri dana prije fokus grupe, pozovite svakog učesnika i podsjetite ih na termin.
- Planirajte sastanak u trajanju 1–2 sata tako da se učesnici mogu odazvati čak i u toku radnih

sati. Razmislite o sljedećem prijedlogu za dnevni red: uvodna riječ i pozdravljanje učesnika, prezentovanje dnevnog reda, pregled ciljeva sastanka, upoznavanje s osnovnim pravilima, uvodno izlaganje, pitanja i odgovori, sumiranje osnovnih tačaka iz diskusije i najava narednih koraka.

- Organizujte fokus grupu na lokaciji na kojoj će se ljudi osjećati opušteno. Preduzmite napore da sesiju organizujete u blizini mjesta na kojem učesnici rade ili stanuju. Na primjer, prostorije mjesne zajednice su pogodna lokacija ako su učesnici građani s područja te mjesne zajednice.

U toku fokus grupe:

- Postavite stolice tako da se svi učesnici mogu međusobno vidjeti. Ukoliko je moguće, napravite kartice s imenima učesnika.
- Efektivna moderacija veoma je važna. Ukoliko je potrebno, angažujte spoljnog eksperta.
- Definišite osnovna pravila. Na primjer: a) zadržite fokus na osnovnoj temi; b) odaberite pravi momenat u diskusiji da se uključite; c) svi bi trebali poštovati mišljenja drugih; g) ne postoje tačni i netačni odgovori.
- Snimajte sastanak diktafonom ili video kamerom ili odredite nekoga da vodi zapisnik. Preporučljivo je voditi zapisnik na klasičan način, jer se neki učesnici mogu protiviti snimanju.

Nakon fokus grupe:

- Uraditi nacrt zaključaka, odnosno izvještaj i dostaviti svim učesnicima na komentare.

Radionice

Radionica je jednostavna tehnika koja se lako organizuje i omogućava učešće građanima koji imaju interes da identifikuju ključna pitanja i moguće situacije u vezi s određenim problemom životne sredine. Radionica omogućava učesnicima da daju maksimalan doprinos diskusiji o pitanjima od zajedničkog interesa i da generišu ideje za akciju. Ova tehnika ima najbolje efekte kad je jasno definisana tema o kojoj treba diskutovati.

Dobre strane: Ova tehnika uključuje veliki broj mišljenja učesnika koji dolaze kao predstavnici različitih grupa. Pomaže da se izgrade relacije između različitih grupa i sektora.

Loše strane: Postoji rizik da u radionici ili pojedinim radnim grupama u toku radionice, dominira određeno pitanje, a da se druga pitanja ne obrade. Nije uvijek lako analizirati, izvještavati i izvući zaključke o velikom broju različitih mišljenja.

Potrebni resursi: Vrijeme osoblja, angažovani spoljni saradnici, lokacija i osvježenje. Nekad se učesnicima može ponuditi pokrivanje putnih troškova ili drugih direktnih troškova kao znak priznavanja njihovih napora da učestvuju u odlučivanju.

Priprema:

- Treba preduzeti napore da se za radionice obezbijedi učešće ljudi koji imaju uticaj ili važnije pozicije u lokalnim mrežama ili organizacijama.
- Broj učesnika može biti u rasponu od 30 do 100 na svakoj radionici.
- S učesnicima je dobro organizovati pripremni sastanak prije radionice.

Planiranje sesije:

- Konsultanti se često angažuju za inicijalno organizovanje i pripremne sastanke.
- Učesnike je pogodno smjestiti da sjede po 5–10 učesnika za okruglim stolovima da bi se izbjegao hijerarhijski raspored.

Fasilitacija u toku sesije:

Proces ima sljedeće faze:

- Kratak uvod – da bi se objasnio kontekst i ciljevi događaja. Razmotrite da radionicu otvori osoba koja po prirodi svog posla može imati uticaj na odlučivanje, odnosno, osoba koja uživa ugled među učesnicima. Voditelj radionice, zapisničari i druge osobe koje organizuju događaj mogu se odabrati iz različitih organa ili sektora, čime se pokazuje razumijevanje o potrebi uključivanja različitih aktera.
- Stručne prezentacije su neophodne da bi se prezentovale tehničke informacije i studije slučaja, sa ciljem generisanja novih ideja i novih pristupa. Prezentatori mogu uz pomoć vizuelnih ili verbalnih metoda pokazati primjere sličnih procesa da bi se stimulisalo kreativno razmišljanje.
- Diskusije se organizuju za okruglim stolovima i vode se bilješke ili se snima kamerom. Učesnici za svakim stolom biraju vođu tima i prezentatora.
- Može se otvoriti prostor za pitanja i odgovore prije završne sesije u kojoj grupe prezentuju rezultate rada.

Nakon sesije:

- Nacrt izvještaja s radionice sačini se i proslijedi učesnicima na komentare.

Društveni mediji

Pod društvenim medijima podrazumijevaju se aplikacije na internetu koje omogućavaju interakcije između ljudi u virtuelnim prostorima i putem umrežavanja. Društveni mediji se sve više koriste za komunikaciju sa ciljnim grupama, naročito s mladima i ljudima koji ne koriste tradicionalne oblike komunikacije i žele da dobiju direktnu i brzu povratnu informaciju. Popularne društvene mreže, poput Facebooka, nude različite opcije za komunikaciju, uključujući slanje poruka i dopisivanje u realnom vremenu, ažurno dostavljanje vijesti i razmjenu vizuelnih materijala (fotografije, filmovi). Korisnici se mogu uključiti u diskusije na jednostavan i direktan način. Zato raste broj korisnika društvenih mreža i foruma na internetu.

Dobre strane: Društveni mediji sve su popularniji među ljudima koji ne koriste tradicionalne načine komunikacije i daju prednost ličnim i neformalnim oblicima komunikacije. Ove tehnike su veoma efikasne s obzirom na vremenski okvir i troškove.

Loše strane: Društveni mediji ne mogu prenijeti informacije ljudima koji ne raspolazu osnovnim ICT vještinama ili koji nemaju pristup internetu. Organizatori učešća javnosti trebali bi

kombinovati društvene medije s drugim tehnikama da bi se uključile ciljne grupe. Pri tome se pitanja privatnosti, povjerljive komunikacije i zaštite podataka moraju uzeti u razmatranje.

Potrebni resursi: Organi vlasti moraju uložiti vrijeme u dizajn procesa, moraju obezbijediti ICT podršku i pristup potrebnoj tehnologiji.

Priprema:

- Pitanja za diskusiju moraju se pažljivo pripremiti. Pitanja moraju biti zanimljiva i pobuditi interes korisnika.
- Dodatni materijali se mogu razviti i objaviti online na sličan način kao i za javni uvid. Za dugoročne procese preporučljivo je kreirati bazu podataka s korisnim dokumentima na internetu.
- Potrebno je organizovati ljudske resurse: podrška za upotrebu informacionih i komunikacionih tehnologija mora se obezbijediti za cijeli proces, te profesionalni koordinator i moderator diskusije.
- Odluka o tome koje društvene medije treba koristiti, može se donijeti na osnovu vrste identifikovanih ciljnih grupa. U okviru raspoloživih resursa, treba razmotriti korišćenje nekoliko vrsta društvenih medija.

Nakon online diskusije:

- Dokumentujte sve primljene informacije, komentare i pitanja.
- Analizirajte informacije i odaberite one koje su relevantne i treba ih uvrstiti u konačnu odluku. Preporučljivo je obezbijediti ekspertsku podršku u ovom koraku (to podrazumijeva angažovanje spoljnih stručnjaka, ako je potrebno).
- Sačinite izvještaj o cjelokupnom procesu i objavite ga kao povratnu informaciju putem istih društvenih medija koji su korišćeni za diskusiju.

Poteškoće u učešću javnosti⁸

1. Učešće javnosti ne vodi automatski do konsenzusa

Važno je zapamtiti da učešće javnosti ne vodi uvijek do toga da se svi slože oko odluke. S prikladnim sprovođenjem učešća javnosti može se prezentovati problem i pokušati dobiti konsenzus. Identifikovanje svih zainteresovanih strana i konsultovanje sa njima na najbolji način (kako bi se oni složili) nije uvijek moguće.

Učešće javnosti ne znači da vlasti ne mogu donijeti odluku koja nije popularna. Uloga učešća javnosti je da se dozvoli da javnost izrazi svoja mišljenja i da ih vlasti razmotre kod donošenja odluke. Ponekad vlasti moraju donijeti odluku koja je u interesu šire zajednice ali koja nije popularna kod lokalne zajednice.

2. Ljudi i javne vlasti mogu biti cinični u vrednovanju učešća

Gdje je učešće javnosti novo, službenici u lokalnim vlastima mogu se osjetiti ugroženim zbog

učesća javnosti budući da će njihove odluke biti otvorene za oštro preispitivanje javnosti prvi put. Mogu, takođe, postojati određene rezerve prema odlukama zasnovanim na mišljenju javnosti budući da su komentari javnosti „neprofesionalni“. Međutim, ovo nijesu razlozi da se izbjegne učesće javnosti. Javne vlasti preduzimaju aktivnosti u ime javnosti i od vitalnog je značaja da su stanovišta/pogledi javnosti poznata i razumljiva.

3. Ljudi mogu učestvovati samo ako misle da su njihovi interesi ugroženi

Postoji obično veliko učesće javnosti kad su ljudi zabrinuti, ili se protive prijedlogu. Može biti mnogo teže da se zainteresuju ljudi za planove i programe tamo gdje možda ne postoji direktna/neposredna prijetnja ili problem. Da bi se prevazišao ovaj nedostatak interesa, može se koristiti mnoštvo tehnika da bi se sprovođenje učesća javnosti učinilo interesantnijim i relevantnijim za javnost.

4. Učesće javnosti može podstaći nerealna očekivanja o tome što se može postići

Učesće javnosti može dati ljudima utisak da će se sve promijeniti vrlo brzo. A kad se to ne promijeni, javnost može postati frustrirana i izgubiti povjerenje u vlast i u proces.

Da bi se izbjeglo stvaranje zabluda kod ljudi na takav način, važno je biti pošten i jasan o prirodi samog sprovođenja, mogućim ishodima i vremenskim periodima.

5. Učesće javnosti može usporiti odluku (donošenje odluke)

Učesće javnosti može usporiti donošenje odluka ali dugoročne koristi prave prevagu u korist učesća javnosti i dužeg donošenja odluka. Treba postići ravnotežu između potreba da se odluka donese brzo i potrebe da se uključi javnost u donošenje te odluke. Učesće javnosti ne bi trebalo spriječiti da odluka bude donesena unutar razumnog vremenskog perioda.

6. To košta novaca, a mi ih nemamo!

Učesće javnosti zaista koristi više resursa kratkoročno, ali su dugoročne koristi mnogo veće. Postoje tehnike koje ne koriste mnogo resursa.

Uloga nevladinih organizacija

Organizovano civilno društvo možemo posmatrati kao koncept uspostavljanja i ostvarivanja slobode pojedinca kroz njegovo participiranje u vršenju javnih poslova. Civilno društvo predstavlja skup organizacija koje formiraju građani i u kojima djeluju nezavisno od državnih institucija. Po prirodi osnivanja ove organizacije realizuju društveno korisne aktivnosti u skladu s postavljenim ciljevima, djelujući tako na probleme koje država ne može sama da riješi ili im ne daje dovoljno pažnje. Aktivna participacija podrazumijeva da građani saraduju s predstavnicima vlasti,

pokreću inicijative, iznose svoje mišljenje i sugestije i tako učestvuju u procesima odlučivanja. Pasivna participacija je kad građani prisustvuju organizovanim skupovima ili se na drugi način informišu, ali ne iznose svoje mišljenje.

Nevladine organizacije predstavljaju vid organizovanja civilnog društva i označavaju se kao neprofitne autonomne organizacije. Nevladine organizacije osnivaju se radi organizovanog djelovanja u odabranim ciljanim oblastima i za razliku od neformalnih grupa građana imaju zakonom definisana prava i obaveze.

Praksa je da se nevladine organizacije uključuju u rješavanje pitanja koja se tiču njihovog polja djelovanja. Nevladine organizacije su veoma važan dio demokratskih procesa jer mobilišu i podržavaju uključivanje građana u različite društvene aktivnosti, pa i u procese donošenja odluka. Postoji veliki broj društvenih pitanja koja zaslužuju da budu predmet pažnje građana, jer od njihovog ishodišta korist ima cjelokupno društvo.

Jedna od uloga nevladinih organizacija jeste dinamizovanje aktivizma i podsticanje entuzijazma i inicijativa građana.

Većina nevladinih organizacija nema dovoljno finansijskih i materijalnih sredstava i još uvijek nema dovoljno kapaciteta i stručnosti da bi odgovorila na postavljene ciljeve u polju svoga djelovanja. Naročito je to teško u oblasti životne sredine gdje zaista postoji široka lepeza tema i otvorenih pitanja. Zato je neophodno djelovanje na ovom polju u smislu organizovanja programa obuka namijenjenih jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva.

Uloga nevladinih organizacija u oblasti životne sredine podrazumijeva da od državnih i drugih institucija kontinuirano traže informacije za koje smatraju da su od interesa za zaštitu životne sredine i da u tome istrajavaju, te naročito da se bore protiv manipulisanja i prikrivanja informacija koje mogu bitno da utiču na stav javnosti. Dalje, nevladine organizacije moraju biti uključene u razvoj politika i zakonodavstva u ovoj oblasti. Takođe, nevladine organizacije treba da reaguju na svaki ekološki incident, neodgovornost ili nepažnju pojedinca, zajednice ili države. Za svoje djelovanje trebaju pribaviti dovoljan broj relevantnih podataka, materijalnih dokaza da bi njihove tvrdnje bile argumentovane, a djelovanje ozbiljno shvaćeno.

Vlada Crne Gore 2009. godine usvojila je Strategiju saradnje s nevladinim organizacijama.

Prekogranični uticaj

Poseban vid organizovanja učešća javnosti je u slučajevima planiranja projekata koji mogu imati negativne posljedice na životnu sredinu susjedne države i obrnuto. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu — Espoo konvenciju.

Odbredbama Konvencije, zemlje potpisnice obavezuju se da preduzimaju djelotvorne mjere za sprječavanje, smanjenje i kontrolu značajnih negativnih uticaja planiranih aktivnosti na životnu sredinu preko granica države.

- Strategija se donosi radi unapređenja saradnje Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija i stvaranja uslova u kojima će građani i nevladine organizacije, u partnerstvu s ostalim društvenim subjektima, rukovodeći se tolerancijom i razumijevanjem, poštovanjem različitih stavova i mišljenja, dijalogom i argumentovanim iznošenjem činjenica, na načelima održivog razvoja, interakcije, odgovornosti i jednakih mogućnosti za sve, te poštovanja nezavisnosti nevladinih organizacija i stvaranja podsticajnog okruženja za njihov rad, učestvovati u razvoju Crne Gore kao demokratske i otvorene države, doprinoseći prema svojim mogućnostima njenom uspjehu na putu evropskih i evroatlantskih integracija.

U kontekstu Konvencije razlikujemo prava i obaveze država potpisnica. Obaveza države koja planira određeni projekat koji može imati uticaj preko državne granice jeste da sprovede proceduru procjene uticaja za dati projekat i da obezbijedi da pogođena država i njeni građani u području vjerovatnoće uticaja imaju mogućnost učešća u datoj proceduri i to u najranijoj fazi procesa. Shodno tome, između administracija država uspostavlja se otvoren dijalog i razmjena informacija.

U slučaju kad od susjedne države dobijemo obavještenje da se planira realizacija određene aktivnosti koja može imati negativan uticaj i posljedice po životnu sredinu, neophodno je ostvariti odgovarajuću komunikaciju i pribaviti informacije o projektu zajedno sa svim dostupnim podacima o njegovim mogućim uticajima, prirodi odluke koja može biti donijeta i vremenskom okviru u kojem se mogu saopštiti namjere o učestvovanju u postupku procjene uticaja.

Nakon dobijenih informacija i relevantne dokumentacije, nadležni organ pogođene države o tome obavještava javnost na svojoj teritoriji i organizuje javni uvid, konsultacije i javnu raspravu odnosno prikuplja mišljenja zainteresovane javnosti. Prilikom davanja mišljenja o planiranom projektu nadležni organ uzima u obzir iznijete primjedbe i sugestije.

Nadležni organ države porijekla u obavezi je da obavještava državu koja je učestvovala u postupku procjene uticaja o sadržini donijete odluke, o razlozima na kojima se odluka zasniva, uključujući i razloge prihvatanja ili odbijanja dostavljenih primjedbi, prijedloga i mišljenja zainteresovanih strana, kao i o najvažnijim mjerama koje se imaju preduzeti radi otklanjanja, sprječavanja, ublažavanja ili saniranja štetnih posljedica.

3 IAIA 2006

4 Izvor: „Učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite životne sredine”, UK, 2000. Dostupno na www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.html, www.communityplanning.net

5 Izvor: „Učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite životne sredine”, UK, 2000. Dostupno na www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.html, www.communityplanning.net

6 DETR 2000

7 DETR 2000

8 Iz „Public Participation in Making Local Environmental Decisions”, UK, July 2000, www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.html; Takođe pogledajte: www.communityplanning.net

Primjeri učešća javnosti

Kumulativne ocjene po pojedinim oblicima učešća javnosti

Kao što smo naveli, u zavisnosti od aktivnosti koja se planira realizovati zavisi i motivisanost učešća javnosti. U tom pogledu ovdje ćemo iznijeti ocjene proizišle iz prakse učešća javnosti kad je u pitanju usvajanje:

- politika/strategija ili pravnih akata
- prostorno-planskih dokumenta izvještaja o strateškoj procjeni uticaja
- konkretnih projekata.

Kad su u pitanju politike/strategije ili pravna akta može se konstatovati da uglavnom učestvuju predstavnici nevladinog sektora. Građani su većinom nezinteresovani iako se npr. zakonskim obavezama osim prava definišu i njihove obaveze.

Procedura usvajanja prostorno-planskih dokumenata podrazumijeva javni uvid/raspravu od najmanje 15 dana i ista se karakteriše uključivanjem velikog broja pojedinaca koji iskazuju svoje lične interese koji su često suprotni opštim. Izvještaj o strateškoj procjeni datog plana predmet je pažnje uglavnom nevladinog sektora.

Učešće javnosti u postupcima procjene uticaja pojedinačnih projekata manjeg obima, gotovo je zanemarljivo. Kad su u pitanju veći zahvati, građani se uključe tako što svojim djelovanjem daju podršku nevladinim organizacijama koje su u ovakvim slučajevima vrlo aktivne.

Projekat izgradnje HE „Buk Bijela“

Planirana HE „Buk Bijela“ trebala je biti izgrađena na rijeci Drini u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), ali je dio akumulacije pomenute hidrocentrale trebao zahvatiti i 10 km rijeke Pive i 12 km rijeke Tare u Crnoj Gori. Rijeka Tara se od 1977. godine nalazi na UNESCO Listi svjetskih rezervata biosfere u okviru Programa „Čovjek i biosfera“ (UNESCO „MAB“ Program). Istovremeno, taj dio kanjona rijeke Tare koji bi predstavljao akumulaciju HE „Buk Bijela“ nalazi se u blizini granica NP „Durmitor“, koji je od 1980. godine na UNESCO Listi svjetske prirodne baštine.

Projekat je trebao biti realizovan u aranžmanu u kojem koncesionar preuzima izgradnju, finansiranje, eksploataciju i održavanje hidroenergetskog objekta i eksploatiše postrojenje u narednih 30 godina nakon čega bi isto bilo vraćeno elektroprivredama Republike Srpske i Crne Gore (po utvrđenom sporazumu – dvije trećine Republici Srpskoj, jedna trećina Crnoj Gori). Za potrebe planiranog Projekta 2000. godine urađena je analiza uticaja hidroelektrana na životnu sredinu, ekološki elaborat.

Na sjednici Vlade Crne Gore, aprila 2004. razmatran je i prihvaćen Sporazum o saradnji Republike Srpske i Republike Crne Gore na realizaciji izgradnje i korišćenja zajedničkog hidroenergetskog sistema „Buk Bijela“. Sporazum je trebalo da potpišu predsjednici vlada odnosno da ga ratifikuju parlamenati Crne Gore i Republike Srpske.

Nakon razmatranja Sporazuma na Vladi, NVO sektor pokrenuo je građansku inicijativu i kampanju „Neću baru, hoću Taru“, koja se razvila kao odgovor na najave visokih zvaničnika vlada Crne Gore i Republike Srpske da će se pristupiti izgradnji hidroelektrane „Buk Bijela“, kao i zbog onemogućenog pristupa informacijama o planiranom Projektu. Prema mišljenju nevladinog sektora, Vlada nije prikupila informacije od javnosti o njihovim stavovima prema pitanjima zaštite životne sredine odnosno o realizaciji predloženog projekta.

Kao početak kampanje uzima se saopštenje NVO „Most“ od 5. maja 2004. godine, u kome traži „slobodno izjašnjavanje svih građana Crne Gore o ovom pitanju“. U saopštenju je javnost „upozorena na pogubne ekonomske i ekološke posljedice realizacije ovakvog projekta“.

Kao reakciju na veliko interesovanje građana Crne Gore, Vlada je iznijela stav da je prihvatila Sporazum, ali da isti nije potpisala zato što je u njemu predviđeno ispunjenje i obezbjeđenje neophodne procedure koju je potrebno ispoštovati saglasno nacionalnim zakonodavstvima dvije države, te da je njegovo potpisivanje i prihvatanje, tek konačno kad ga ratifikuje odnosno potvrdi crnogorski parlament.

Uporedno s aktivnostima nevladinog sektora, i tadašnje Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora Crne Gore započelo je aktivnosti na organizovanju okruglih stolova i tribina po ovom pitanju. Takođe, cjelokupan događaj bio je predmet medijske pažnje. Kroz saopštenja i izjave za javnost, Ministarstvo je iznijelo stav o potrebi da se izvrši stručna procjena postojeće Studije o procjeni uticaja, uz primjenu međunarodnih standarda. Shodno navedenom, Ministarstvo se u junu obratilo Ministru za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, sa zahtjevom za dostavljanje postojeće Studije procjene uticaja izgradnje HE „Buk-Bijela“ na životnu sredinu. Međutim, nije dobijen nikakav odgovor.

NVO sektor je nastavio s aktivnostima i organizovao proteste (na Mostu na Tari i Šćepan polju) protiv gradnje hidroelektrane, a NVO „Most“ je na svom sajtu pokrenuo online peticiju. Protest dobija i internacionalni karakter kroz pisanu podršku velikog broja ekoloških NVO iz regiona i iz čitave Evrope.

S obzirom na cjelokupnu situaciju, a radi sveobuhvatnije analize date problematike, Ministarstvo je u julu uputilo pismo direktoru UNESCO Centra za svjetsku baštinu Frančesku Bandariniju i od njega je zatraženo da predloži eksperte koji bi se uključili u stručnu raspravu oko Studije procjene uticaja kad ista bude dostupna.

Po datoj temi NVO „Zeleni Crne Gore“ i kancelarija UNDP, u oktobru, organizovali su okrugli sto, na temu „Tri E za Taru“ na kojem su iznijeti stavovi o potrebi izrade nove Studije procjene kojom bi se dala sveobuhvatna analiza uticaja realizacije datog Projekta. Isto bi podrazumijevalo njenu ocjenu uz učešće javnosti, domaćih i međunarodnih eksperata, kao i eksperata UNESCO-a i tek nakon sprovedenog postupka i međunarodno prihvatljive procedure donijeti odgovarajuće zaključke. Vlada je više puta ponovila svoj zaključak „da neće preduzeti bilo kakve korake koji bi ugrozili društvene uslove i uslove u životnoj sredini u regionu, prije nego sve studije ne budu završene i od javnosti konsultovane, uključujući i UNESCO-ov stav“.

U odgovoru dobijenom od g-dina Bandarina iskazana je zabrinutost da planirana aktivnost može ugroziti NP „Durmitor“ i spremnost da Studiju o procjeni pregledaju stručnjaci IUCN. O datoj problematici obaviješteno je Odjeljenje za ekološke nauke Kancelarije UNESCO u Veneciji sa čijim predstavnicima je održan sastanak, na kome je podržan stav o potrebi izrade nove Studije procjene uticaja i sprovođenja kvalitetne javne i stručne rasprave, na osnovu iste, uz učešće predstavnika Odjeljenja.

Uzimajući u obzir sprovedene aktivnosti upućena je urgencija nadležnom ministarstvu Republike Srpske, u vezi s izradom nove Studije i o zajedničkom obraćanju Svjetskoj banci, da se uradi navedena Studija. S navedenom namjerom upoznata je i Svjetska banka, a i Kancelariji UNDP u Podgorici, upućen je zahtjev za pomoć u vezi s izradom Studije. I pored svih nastojanja od Republike Srpske nije dobijen postojeći Elaborat procjene iz 2000. godine, kao ni izjašnjenje o zajedničkom obraćanju Svjetskoj banci za izradu nove Procjene uticaja izgradnje HE „Buk Bijela“ na životnu sredinu.

U oktobru 2004. godine Ministarstvo je pozvalo misiju UNESCO-a da posjeti Crnu Goru i izvrši stručnu elaboraciju planiranog zahvata cijeneći da je dobro da eksperti UNESCO-a u ovoj fazi iznesu stavove, te da ocijene Ekološki elaborat iz 2000. godine, koji im je dostavljen, a do kojeg se došlo nezvaničnim putem.

U međuvremenu, NVO je nastavio s kampanjom kroz niz protesta i performansa iz kojih je proizišla Deklaracija o zaštiti rijeke Tare (NVO „Most“), podnijeta na usvajanje Skupštini Crne Gore. Podnošenju ovog dokumenta prethodilo je prikupljanje potrebnih 6000 potpisa građana Crne Gore. Akciju „Crna Gora za Taru“, koja je održana septembra 2004. godine, podržalo je više od 20-ak nevladinih organizacija, koje su sakupljale potpise za pokretanje skupštinske rasprave o Deklaraciji, u svim gradovima Crne Gore. Deklaraciju je podržalo više od deset hiljada građana. Akciju su propratili i internacionalni mediji. Skupština Crne Gore, većinom glasova, usvojila je 14. decembra 2004. godine Deklaraciju o zaštiti rijeke Tare. Deklaracijom se sprječava gradnja objekata koji bi ugrozili kanjon rijeke Tare.

U januaru 2005. god., Crnu Goru posjećuje ekspertska misija UNECO/IUCN. Tom prilikom Misija je obišla područja NP „Durmitor“, rijeke Tare i opštinu Foča. Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora, JP „Nacionalni parkovi“ i Zavod za zaštitu prirode organizovali su okrugli sto „Zaštita i valorizacija rijeke Tare“, na kojem su učestvovali predstavnici Vlade CG, resornih institucija, Vlade Republike Srpske, NVO sektora i članovi misije UNESCO/IUCN.

Nakon posjete Crnoj Gori ekspertske misije, UNECO/IUCN je u martu 2005. godine dostavila izvještaj u kojem je precizirano da će se donijeti odluka o stavljanju NP „Durmitor“ na UNESCO Listu svjetske baštine u opasnosti, ukoliko se nastavi s realizacijom aktivnosti na izgradnji HE „Buk Bijela“. Misija je registrovala da predloženi projekat HBB treba da bude ocijenjen u prekograničnom kontekstu, naglasivši da su obje države članice Konvencije o svjetskoj baštini, i da se član 6.3 Konvencije posebno odnosi na ovaj konkretan slučaj: „Svaka država članica ove Konvencije obavezuje se da neće preduzimati bilo kakve namjerne aktivnosti koje bi direktno ili indirektno mogle da oštete kulturnu i prirodnu baštinu... lociranu na teritoriji druge države članice ove Konvencije“. Dalje, Misija je u Izvještaju konstatovala da Ekološka studija o procjeni uticaja na životnu sredinu – u formi u kojoj je zvanično predstavljena Misiji, ne može biti prihvaćena kao odgovarajuća.

U odgovoru Ministarstva na dostavljeni izvještaj i tekst odluke o NP „Durmitor“ izražen je stav Vlade Crne Gore da će ispoštovati preporuku UNESCO-a i zaustaviti dalje aktivnosti oko moguće

ZAKLJUČAK

Analizom cjelokupnog procesa oko projekta izgradnje HE „Buk Bijela“ može se konstatovati da nadležni organi nijesu definisali adekvatan plan djelovanja u skladu s Espo konvencijom i nijesu na odgovarajući način pristupili procjeni negativnih uticaja projekta na dati prostor. Vlada je smatrala da nije zakasnila sa sprovođenjem procedure budući da joj nije ni bila dostavljena procjena uticaja datog projekata na životnu sredinu. U tom smislu zadržala je stav da je neophodno sačekati izradu Studije o procjeni uticaja izgradnje HE „Buk Bijela“ i njenu ocjenu s ekološkog aspekta uz učešće javnosti, eksperata UNESCO-a i drugih eksperata iz međunarodnih i domaćih institucija. Na osnovu tih zaključaka i ocjena te dodatnih ekonomskih i energetske analize Vlada bi donijela konačanu odluku. Ipak, Vlada je prihvatila komentare i sugestije na Tehnički izvještaj ekspertske misije UNESCO-a i IUCN-a i obustavila sve dalje aktivnosti na realizaciji projekta. Shodno percepciji cjelokupnog procesa civilni sektor je konstatovao da je došlo do nedostatka komunikacije s javnošću na samom početku planiranja aktivnosti, zanemarivanja procedure njenog uključivanja u smislu davanja mišljenja, tako da je čitava priča dobila negativne konotacije.

gradnje HE „Buk Bijela“, ali i stav da bi bilo ispravno organizovati rad na izradi Studije o procjeni uticaja, koja bi bila usaglašena sa standardima Evropske unije, a kojom bi se odredili uticaji koje bi izgradnja HE „Buk Bijela“ mogla imati na rijeku Taru i NP „Durmitor“. (april 2005. godine)

U Durbanu, u Južnoj Africi od 10. do 17. jula 2005. god. održano je 29. zasjedanje Komiteta za svjetsku baštinu UNESCO-a. U okviru tačke 7 podtačka 21. usvojena je Odluka o NP „Durmitor“ iz koje je nakon dostavljanja pisma u kojem je izkazan stav Vlade Crne Gore o zaustavljanju daljih aktivnosti na izgradnji HE „Buk Bijela“, izbrisan član koji je predviđao stavljanje Durmitora na UNESCO Listu svjetske baštine u opasnosti.

Zakon o nacionalnim parkovima/proglašenje područja Prokletija za peti nacionalni park u Crnoj Gori

Osnovni razlog za donošenje izmjena i dopuna Zakona o nacionalnim parkovima je proglašenje područja Prokletija za peti nacionalni park u Crnoj Gori.

Odredbama tada važećeg Zakona o zaštiti prirode bilo je definisano da se nacionalni parkovi proglašavaju zakonom. Shodno navedenom, tadašnje Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora zadužilo je Zavod za zaštitu prirode da uradi Studiju za ustanovljavanje zaštićenog područja prirode na području plavskog dijela Prokletija kojom bi se sprovela ekološka evaluacija/vrednovanje područja i odredio adekvatan status/kategorija njegove zaštite i režim upravljanja, u skladu s nacionalnim i međunarodnim zahtjevima za zaštićena područja prirode, kao i analiza glavnih aktera koji će učestvovati u budućem održivom upravljanju zaštićenim područjem. Na osnovu rezultata dobijenih istraživanjima na datom području sačinjen je prijedlog proglašenja Plavskih Prokletija za nacionalni park.

Smatrajući važnim da aktivnost podrži lokalno stanovništvo, Ministarstvo je napravilo plan aktivnosti za organizovanje niza radionica i okruglih stolova na datu temu, čime bi se obezbijedilo učešće i uzmanje u obzir mišljenja javnosti u pripremi konačnog akta. Osnovna namjera bilo je informisanje javnosti o pokrenutoj inicijativi; pružanje informacija i objašnjenja da bi se shvatila

relevantna sporna pitanja; prikupljanje mišljenja i komentara, te razmatranje istih. Predviđeno je da većina radionica bude održana u Opštini Plav i zajednicama koje gravitiraju datom području. Stručna rasprava planirana je u Podgorici. S navedenim aktivnostima organizovanja radionica započeto je jula 2008. godine, a plan javnih rasprava odnosio se na septembar iste godine.

U nastavku je dat **Program održavanja javnih rasprava o Nacrtu zakona o nacionalnim parkovima. (Tabela 10.)**

Međutim, prihvatajući da je ideja potekla od samog lokalnog stanovništva, ne ulazeći u analizu percepcije javnosti spornih pitanja, te ne shvatajući da se radi o lokalitetu gdje građani nijesu imali iskustva i znanja o proceduri učešća, nijesu se osmislile aktivnosti koje bi uključile javnost u trenutku iniciranja izrade Studije, a koje bi bile usmjerene na povećanje nivoa svijesti i znanja i stvaranja partnerskog odnosa s lokalnim stanovništvom.

Prije nego su započete navedene aktivnosti, po ovom pitanju pokrenuta je inicijativa (od strane tri poslanika) u Skupštini Crne Gore da se ne prihvati Studijom predložena površina NP „Prokletije“ (21000 ha). U tom smislu Skupština Crne Gore preporučila je da se sagleda mogućnost da granice parka ne budu veće od 11 800 ha.

Već na prvoj radionici vidljiv problem bio je nizak nivo tolerantnosti. Mišljenja su bila podijeljena. Dio građana bio je za, a dio protiv proglašenja. Pojedinci su, usljed neinformisanosti odnosno negativnih konotacija vezanih za dato pitanje, izrazili veliku zabrinutost u pogledu njihovih imovinskih prava i ograničenja proglašenjem nacionalnog parka. Građani su upoznati, kroz prezentacije, sa samom idejom i njenim pozitivnim efektima koje će imati za razvoj ovog kraja u smislu ekonomskog benefita kroz zaštitu prirodnih vrijednosti i razvoj održivog turizma. Takođe, dat je pregled zakonodavnog okvira koji se odnosi na aktivnosti koje isti dozvoljava, a koje zabranjuje. Što se tiče većih zahvata ukazano je da se ništa neće preduzeti što bi ugrozilo razvoj i interes građana.

Ipak, iskazana je opstrukcija ideji i vođena je negativna propaganda i kampanja u lokalnim medijima protiv proglašenja nacionalnog parka, pri tome zanemarujući činjenicu da je još od 1985 (a i kasnije) lokalno stanovništvo tražilo od države da proglasi Nacionalni park Prokletije i što je isto definisano Prostornim planom države, koji je donijet, a da u procesu javne rasprave nije bilo predmetom nikavih reakcija lokalnog stanovništva.

Javnost nije prihvatila prijedlog odluke i kao rezultat, nadležni organ je morao da iznađe nove načine da se ovaj vrijedni prostor stavi pod zaštitu. Jednostrano donesena odluka ne bi imala održivost. Isto tako, saznanja i informacije dobijene u komunikaciji s građanima usmjerila su nadležni organ na potrebu obuke lokalnog stanovništva, obezbjeđenje dodatnih finansijskih sredstava za nove analize, uspostavljanje dijaloga i partnerstva. Nastavljeno je s organizovanjem radionica, obezbijedena su sredstva za izradu cost-benefit analize i za izradu karte koja će jasno precizirati vlasništvo nad zemljištem na datom prostoru. Kako je čitava priča oko nacionalnog parka kao glavno sporno pitanje imala površinu istog, formirana je radna grupa sa zadatkom da razmotri predložene granice budućeg parka uzimajući u obzir ekološke, ekonomske i socijalne aspekte. Kao polazne osnove uzeti su mapirani prikaz prijedloga granice ustanovljen Studijom (na kojoj je bilo označeno vlasništvo nad zemljištem) i na drugoj strani mapirani prijedlog granica koje su predložila tri poslanika u Skupštini Crne Gore. Takođe, na mapi su bili označeni budući planirani razvojni zahvati za Opštinu Plav, preuzeti iz važećih planskih dokumenta.

TABELA 10. JAVNE RASPRAVE

MJESTO ODRŽAVANJA	DATUM	VRIJEME	UČESNICI	VRSTE JAVNE RASPRAVE
PLAV	10. 09. 2008.	11-14	javnost, zainteresovana javnost, organi lokalne uprave, naučne institucije i turističke organizacije	opšta
GUSINJE	18. 09. 2008.	11-14	javnost zainteresovana javnost, organi lokalne uprave, naučne institucije i turističke organizacije	opšta
PODGORICA	19. 09. 2008.	11-14	stručne institucije, Zavod za zaštitu prirode, Zavod za zaštitu spomenika kulture, Prirodno-matematički fakultet – biologija, druga ministarstva i Vladina tijela i institucije, stručne organizacije i NVO	stručna
PLAV	26. 09. 2008.	11-14	javnost, zainteresovana javnost, organi lokalne uprave, naučne institucije i turističke organizacije	završna

Napravljeni su novi napori između neophodnosti da se tako osobeno područje prirodne ljepote i kulturno-istorijskih vrijednosti zaštititi i da se zadovolje zahtjevi lokalnog stanovništva, dajući alternativu da se sagledavanjem vlasništava na datom području (prejudicirajući da se u granicama parka nađe uglavnom zemljište čiji je vlasnik država) nađe najbolje rješenje po pitanju granica parka. Nastavljena je intenzivna komunikacija sa stanovništvom ovog kraja.

Kao krajnji rezultat datog procesa, 2009. godine Skupština je usvojila Zakon o nacionalnim parkovima kojim je ustanovljen Nacionalni park „Prokletije“ u površini od 16630 ha.

NAUČENA LEKCIJA

Sumirajući cjelokupan proces vezan za pripremu i donošenje Zakona o nacionalnim parkovima odnosno proglašenje područja Prokletija za peti nacionalni park, može se konstatovati da usljed pogrešnih informacija ili njihovog nedostatka planirani proces nije sproveden na zadovoljavajući način. Nadležni organ je za polazište imao pogrešnu percepciju baziranu na ranijoj inicijativi lokalnog stanovništva da se Prokletije proglase za nacionalni park, a nije imao saznanja o nivou znanja građana o procesu donošenja odluke i njihovoj ulozi. S druge strane, lokalno stanovništvo nije bilo dovoljno informisano, tako da je stvorilo negativnu percepciju čitavog procesa, pa i same prirode odluke. Pozitivno je što se i s jedne i s druge strane uložila energija i volja da se kroz dijalog i alternative dođe do rješenja kojim se pokušao postići konsensus između nacionalnog interesa i interesa lokalne zajednice. Nakon ustanovljavanja parka, shodno zakonu, lokalno stanovništvo uključeno je u njegovu upravljačku strukturu.

Zaključak

Uključivanje javnosti podrazumjeva da se u proceduri donošenja odluka njen glas čuje i uzme u obzir. Sagledavajući u potpunosti datu problematiku može se konstatovati da je neophodno sveobuhvatno planirati proces učešća javnosti u dijelu prihvatljivih i efikasnih mehanizama i tehnika da bi isti bio uspješan.

Na duže vrijeme učešće javnosti unapređuje demokratizaciju društva. Organizovano parcipiranje javnosti pokazuje građanima da su oni dio zajednice i da je njihov stav važan. Dugoročno, kroz svaki organizovan postupak širenja informacija, uključivanja javnosti i uvrštavanja u konačnu odluku iznijetih argumentovanih mišljenja, gradi se povjerenje i partnerski odnos. Takođe, ovakve procedure stimulišu pojedince i zajednice da budu aktivnije i mnogo odgovornije prema pitanjima zaštite životne sredine.

Uspješnost dostizanja postavljenih ciljeva zavisi od naše otvorenosti i spremnosti da intenziviramo komunikaciju s građanima. Imajući u vidu prirodu ovog pitanja, *Vodič* je osmišljen upravo da pruži smjernice da bi se stvorile pretpostavke za animiranje građana da uzmu učešće u donošenju odluka.

Literatura

- Tekst Arhuske Konvencije dostupan na: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>
- Deklaracija iz Rija dostupna na: <http://www.un.org/documents>
- Agenda 21 dostupna na: <http://sustainabledevelopment.un.org>
- Direktiva Savjeta 97/11/EC kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 85/337/EEC o procjeni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu
- Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta 2003/35/EC kojom se omogućuje učešće javnosti i Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list RCG“, br. 44/12)
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. list CG“, br.88/09, 03/10 i 38/12)
- Zakon o životnoj sredini („Sl. list CG“, br. 48/08, 40/10 i 40/11)
- Zakon o strateškoj procjeni uticaja (SEA) („Sl. list RCG“, br. 80/05 i „Sl. list CG“, br. 73/10, 40/11 i 59/11)
- Zakon o procjeni uticaja (EIA) („Sl. list RCG“, br. 80/05 i „Sl. list CG“, br. 40/10, 73/10, 40/11 i 27/13)
- Zakon o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja („Sl. list RCG“, br. 80/05 i „Sl. list CG“, br. 54/09 i 40/11) •
- Zakon o zaštiti prirode („Sl. list CG“, br. 51/08, 21/09 i 40/11)
- Zakon o zaštiti vazduha („Sl. list CG“, br. 25/10 i 40/11)
- Public participation International Best Practice Principles. IAIA, Special Publication Series No. 4, August 2006
- Handbook “Public Participation in Making Local Environmental Decisions”, UK, July 2000, available online at: www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.html
- Strategija za primjenu Arhuske konvencije u Crnoj Gori, REC 2004.
- Uputstvo za primjenu Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, REC, 2009.
- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 1991) <http://www.unece.org/env/eia/>

- www.iaia.org
- www.mrt.gov.me
- www.durmitorg.com
- www.ngo-most.org
- www.epa.org.me
- www.arhuscg.me
- www.argov.me/minurpizzs

Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC) nestranačka je, nezavisna i neprofitna međunarodna organizacija koja pomaže u rješavanju problema životne sredine u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CEE). REC sprovodi svoju misiju kroz promovisanje saradnje između nevladinih organizacija, vladinih institucija, biznis sektora i drugih partnera u oblasti zaštite životne sredine, kao i pružanjem podrške razmjeni informacija i procesima učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini.

REC su 1990. godine osnovale Sjedinjene Američke Države, Evropska komisija i Mađarska. Rad REC-a danas zasnovan je na Povelji koju su potpisale vlade 30 zemalja. Sjedište REC-a je u Sentandreji, u Mađarskoj, a kancelarije se nalaze u svakoj od 17 zemalja korisnica REC-ovih programa: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Crnoj Gori, Češkoj, Estoniji, Hrvatskoj, Latviji, Litvaniji, Mađarskoj, BJR Makedoniji, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj, Sloveniji, Srbiji i Turskoj.

REC aktivno učestvuje u ključnim globalnim, regionalnim i lokalnim procesima i doprinosi očuvanju životne sredine i održivim rješenjima u okviru i izvan granica zemalja u kojima ima svoje kancelarije, prenoseći znanje i iskustvo ostalim zemljama i regionima.

Proteklih godina donatori REC-a su Evropska komisija i vlade Albanije, Austrije, Belgije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Češke, Finske, Francuske, Holandije, Italije, Japana, Mađarske, Njemačke, Norveške, Poljske, Sjedinjenih Američkih Država, Slovačke, Slovenije, Srbije, Španije, Švajcarske, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i druge međuvladine i privatne institucije.