

доц. др Слободан Вукадиновић*

УЛОГА ПАРЛАМЕНТА У ПОДСТИЦАЊУ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ ПРИ РАЗМАТРАЊУ ЕКОЛОШКИХ ПИТАЊА

У раду се полази од појаве и тенденција за јачањем парламентарне демократије кроз призму еколошких питања. У фокусу су три нивоа са примерима на које начине парламенти, односно скупштине подстичу учешће јавности у разматрању еколошких политика и доношењу одлука које утичу на животну средину. Полази се од међународног нивоа, у коме се разматра допринос Интерпарламентарне уније кроз доношење резолуција, издавање четири уже целине у којима се разматра улога парламента у управљању животном срединам, као и четири начина на које парламент може имати кључну улогу у развоју здравих еколошких политика. На националном нивоу, посебно се разматра рад Одбора за заштити животне средине Народне скупштине и новине које је овај одбор имплементирао кроз иницијативе: „зелене столице” – укључивања организација цивилног друштва на рођивајућој основи у рад Одбора, одржавање седница одбора ван седница парламента и јавна слушања. Указује се и на чињеницу да су наведена три механизма и њихова примена у Републици Србији прекозности и истакнути у Трећем глобалном парламентарном извештају из 2022. године као примери добре праксе учешћа и укључивања јавности. На локалном нивоу, истају се актуелни начини на које су поједине скупштине јединица локалне самоуправе успеле да у условима пандемије у онлајн формију организую еколошка јавна слушања, како би свеобухватно сагледали питања утицаја на животну средину пре доношења коначних одлука.

Кључне речи: јавност, зелена столица, парламент, грађани, јавно слушање, одбори, екологија, животна средина.

* Др Слободан Вукадиновић, доцент Правног факултета Универзитета Унион у Београду, научни сарадник Института за упоредно право у Београду, <https://orcid.org/0000-0002-4692-321X>, e-mail: slobodan.vukadinovic@pravnikultet.rs.

1. ИНТЕРПАРЛАМЕНТАРНА УНИЈА: ЕКОЛОГИЈА И ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА

Интерпарламентарна унија последњих година посвећује све већу пажњу улози националних парламената у заштити животне средине. У оквиру напора ове најстарије међународне парламентарне организације (основане 1889. године)¹ треба издвојити да је на 114. седници Скупштине Интерпарламентарне уније 2006. године² усвојена Резолуција о улози парламената у управљању живојном средином и борби против глобалне деградације живојне средине, за коју се у преамбули наглашава да се доноси због алармантног стања у светским екосистемима и подсећајући на већ донете споразуме и инструменте, као и извештаје и догађаје, те се указује на дубоку забринутост што су, упркос предузетим мерама у вези са обавезама, многе од њих и даље неиспуњене.³ Препознајући да глобални еколошки проблеми представљају заједничку претњу целом човечанству, те да представљају заједничку, али диференцирану одговорност за све земље, ИПУ у оквиру 42 тачке које садржи наведена резолуција, на више места указује на потребу за сарадњом између свих заинтересованих страна, укључујући државне институције, цивилно друштво и привреду. Резолуција подсећа на суштинску улогу коју имају парламенти у јачању напора за подстицање одрживог развоја кроз законодавну и буџетску политику која је у складу са циљевима постављеним у међународним конвенцијама, кроз одговарајуће иницијативе за надзор над деловањем владе, као и кроз заговарање усмерено на јавно мњење и друштво у целини, те између осталог предлаже да се осигура учешће свих релевантних актера, укључујући невладине организације у стварању међународне еколошке политике и да се подстичу еколошка партнерства на више нивоа⁴; подстиче парламенте и владе да заговарају еколошку свест и образују јавност о координисаној акцији против деградације животне средине⁵; подстиче парламенте и владе да грађанима омогуће приступ информацијама о локалној еколошкој ситуацији⁶; подстиче парламенте да олакшају учешће невладиних организација у јачању подршке јавности за рад на животној средини, посебно у ублажавању ефеката климатских промена⁷.

1 Наша држава има статус пуноправног члана у Интерпарламентарној унији (у даљем тексту: ИПУ). На дан 7.7.2022. ИПУ има 178 пуноправних чланова и 14 придружених чланова. Подаци о Народној скупштини Републике Србије као члану ИПУ јавно су доступни на посебној интернет страни: https://data.ipu.org/content/serbia?chamber_id=13558, 24. јун 2022.

2 Седница је одржана 12. маја 2006. године у Најробију у Кенији.

3 Вид. архиву седница ИПУ: <http://archive.ipu.org/conf-e/114/114-2.htm2>, 24. јун 2022.

4 Тачка 2. Резолуције ИПУ о улози парламената у управљању животном средином и борби против глобалне деградације животне средине.

5 Вид. тачку 17. Резолуције ИПУ о улози парламената у управљању животном средином и борби против глобалне деградације животне средине.

6 Вид. тачку 40. Резолуције ИПУ о улози парламената у управљању животном средином и борби против глобалне деградације животне средине.

7 Вид. тачку 42. Резолуције ИПУ о улози парламената у управљању животном средином и борби против глобалне деградације животне средине. Осим наведеног, Резолуција у тачки

Све интензивнији рад националних парламената и Интерпарламентарне уније⁸ у области животне средине, све већи број акција и мера које се предузимају, као и потреба и препознавање важности парламента као институције у одлучивању о еколошким питањима, заједно су довели до систематизације, тј. поделе на четири уже целине које истовремено представљају четири актуелне и специјализоване улоге парламената у свету у борби за здраву животну средину. То су најпре (1) парламент и климатске промене. У оквиру ове уже области ИПУ је 2016. године објавила *Парламентарни акциони план који се односи на климатске промене*, који је усредсређен на улогу парламента у јачању међународне реакције, јер полази од тога да је парламент централни део (срце) одговора на климатске промене. У том смислу се наглашавају четири кључне акционе области са практичним препорукама како постићи смањење глобалне емисије која доводи до ефекта стаклене баште и ублажити најгоре ефекте климатских промена.⁹ Затим (2) парламент и обновљива енергија; (3) парламент и деградација шума; (4) парламент и екстрактивна индустрија. У оквиру сваке од наведене четири уже целине, израђују се и приручници и водичи за парламентарце као корисни извори информација приликом доношења одлука.

2. НАСТОЈАЊА ПАРЛАМЕНТА ДА СТАВИ У ФОКУС ПИТАЊА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Данас се сматра да парламенти имају кључну улогу у обликовању шире визије развоја земље и развоју здравих еколошких политика које подржавају ову визију. Указује се да, осим обликовања политике и регулаторног оквира кроз своју функцију доношења закона, парламенти треба да обезбеде ефикасан надзор како би осигурали да се законодавство које доносе довољно финансира и спроводи, као и да грађани које представља буду консултовани и укључени у процесе доношења одлука.¹⁰

30 позива парламенте и владе и да размењују најбоље праксе, спроводе примењене студије и истраживања, укључујући коришћење приступа повратних информација.

8 Овде треба имати у виду и да су Уједињене нације 2015. године усвојиле Агенду 2030 за одрживи развој, која са својих 17 циљева, укључује три димензије одрживог развоја: економски раст, социјалну инклузију и заштиту животне средине. Вид.: Z. Meškić *et al.*, Digitalization and Innovation in Achieving SDGs – Impacts on Legislation and Practice, IOP Conference Series: *Earth and Environmental Science*. У овом контексту треба додати и да је у јануару 2022. године представљена нова иницијатива Европске уније и Владе Републике Србије, под називом: Зелена агенда за Србију, чији је циљ унапређење стратегије и политике, као и предузимање конкретних акција и повећања инвестиција за зелену трансформацију, посебно у областима декарбонизације (смањења зависности од фосилних горива), смањења загађености ваздуха, воде и земљишта, циркуларне економије, пољопривреде и хране, као и заштите биодиверзитета.

9 Inter-Parliamentary Union, 2016, *Parliamentary action plan on climate change*, 17–18.

10 Вид. Портал за парламентарни развој Агора. Агора је глобална платформа знања о парламентарном развоју, чији је циљ да централизује и шири знања о парламентарном развоју и да развија висококвалитетне ресурсе са циљем да пружи техничку подршку парламентарима, као и да друштву пружи релевантне информације из праксе и академских радова. Вид.: <https://agora-parl.org/resources/aoe/parliaments-environment-and-climate-change>, 15. јун 2022.

Парламенти у савременим условима препознају као једну од главних тема настојање да се грађани у већој мери укључе у процес обликовања јавних политика и доношења закона, како би се превазишли проблеми који се називају дефицити демократије. У том контексту и Интерпарламентарна унија је свој трећи глобални извештај из 2022. године посветила управо теми учешћа и укључивања јавности у рад скупштина и парламената, па у вези са тим указује на пет кључних момената: (1) укључивање младих, (2) „не оставити никога иза“ (сви су заступљени, инклузија), (3) трансформација начина комуникације и рада у складу са савременим технолошким променама (дигитални алати), (4) охрабривање иновација и (5) повезивање и „умрежавање“.¹¹ Зато се у овом раду разматрају напори законодавне гране власти да подстакне укључивање и учешће јавности приликом одлучивања о еколошким питањима.

Парламент као централна институција демократије има на више нивоа механизме како може кључно утицати на однос према животној средини. То подразумева утицај како кроз рад пленума, тако и кроз рад радних тела – одбора, при чему је у Народној скупштини Републике Србије један од 20 сталних одбора намењен управо питањима заштите животне средине. Уз то, парламент може установљавати механизме, канале комуникације и предузимати кораке са циљем да подстиче учешће јавности у разматрању и одлучивању о еколошким питањима.

Ако пођемо од прве и основне улоге парламента као органа законодавне власти, онда треба рећи да парламент доноси и може да мења законе којима се уређују питања од значаја за животну средину. Сваки народни посланик има право предлагања закона, а парламент самостално одлучује о дневном реду, те је неспорно да је законодавни оквир први и можда најефикаснији начин како парламент директно одређује циљеве и правну политику у домену заштите животне средине. Осим доношења „националних“ закона, парламент у форми закона о потврђивању врши и ратификацију међународних конвенција из области заштите животне средине.

Надаље, осим законодавне функције, веома је важна и контролна функција парламента и реаговање када се уоче евентуални проблеми у имплементацији, односно примени закона. Бројни механизми контролне функције парламента омогућавају и народним посланицима појединачно и колективно, али и одборима Народне скупштине као радним телима вршење парламентарног надзора и контроле над извршном влашћу у домену заштите животне средине. У такве механизме спадају: тражење обавештења и објашњења, постављање посланичких питања, време за разговор на актуелну тему (*question time*), информисање (тримесечно извештавање) одбора о раду ресорног министарства, извештавање Народне скупштине о раду Владе¹², разматрање извештаја државних органа, организација и тела, образовање анкетног одбора

11 Inter-Parliamentary Union, 2022, *Global Parliamentary Report 2022: Public engagement in the work of parliament*, 8–9.

12 Осим наведених механизма и института, Народна скупштина у оквиру постојећих механизма има могућност и интерпелације у вези са радом Владе или члана Владе, гласања о неповерењу Влади или члану Владе, а врши и контролу сектора безбедности.

и комисије, доношење и контрола извршења буџета као и завршног рачуна буџета Републике Србије.¹³

Осим претходно наведених традиционалних механизма и инструмената уставног права, а који су познати и у другим земљама, Народна скупштина Републике Србије је у последњих десетак година институционализовала и применила и нове, тј. иновативне инструменте парламентарне праксе који доприносе укључивању јавности, као што су нпр. јавна слушања, седнице одбора ван седишта парламента и „зелена столица“. Сва три наведена механизма су у складу са актуелним тенденцијама у области парламентарног права и парламентарног развоја да се тежи премештању фокуса рада из пленума ка специјализованим радним телима (одборима) парламента који би се продубљено бавили посебним областима, јер су сва три иновативна механизма која је у протеклом периоду увела Народна скупштина управо везана за одборе, односно примењују их парламентарни одбори. Уз то, у многим парламентима широм света стварају се и међустраничке неформалне групе посланика које се баве посебним питањима, као што је нпр. заштита животне средине или борба против корупције.

То све заједно показује начине на које парламенти као централне институције демократије настоје да задрже у пракси своју улогу прве гране власти и да преузму одговорност за питања која суштински утичу на животе људи и на целокупно стање у друштву, а неспорно је да еколошка питања представљају предуслове за квалитетан живот људи. У том смислу су и настојања парламента широм света да континуирано раде на унапређењу двосмерне комуникације грађана и њихових представника. Истовремено, могло би се рећи и да настојање парламента да ојача учешће јавности и активно укључивање јавности у решавање актуелних друштвених питања, подразумева и отвореност и транспарентност у раду¹⁴ као претходна питања тј. предуслове¹⁵, као и пола-

13 У упоредном парламентарном праву истичу се и примери како парламент кроз одлучивање о буџету може утицати на стање у области заштите животне средине. У том смислу, портал за парламентарни развој Агора издваја два примера. Један из Индије, у којој су посланици у оквиру мреже климатског парламента успели да 1% националног буџета одреде за развој обновљиве енергије. Други пример долази из Уганде, у којој су посланици успели да приступ енергији постане „Девети миленијумски циљ развоја“ за земљу – основали су нови национални енергетски фонд, у који је уложено више од 150 милиона долара. Вид.: <https://agora-parl.org/resources/aoe/parliaments-environment-and-climate-change>, 25. јун 2022.

14 О важности питања транспарентности сведочи и чињеница да је Радна група за допринос парламента демократији, коју је образовала Интерпарламентарна унија, након глобалног истраживања у коме је учествовао и наш парламент, идентификовала пет кључних карактеристика савременог парламента, а то је да: (1) обезбеђује адекватну представљеност, (2) отворен и транспарентан, (3) доступан, (4) полаже рачуне, (5) ефикасан на свим нивоима (међународном, националном и локалном). Вид. детаљније: D. Beetham, 2013, *Парламент и демократија у XXI веку*, Београд: Интерпарламентарна унија и Програм Уједињених нација за развој, 13–181.

15 Претпоставка за учешће јавности јесте могућност увида, јавност података и доступност информација. У том контексту је важна и улога медија. Седнице Народне скупштине, седнице одбора и осталих радних тела, јавна слушања, активности председника Народне скупштине, конференције за новинаре, остале активности Народне скупштине директно

гање рачуна, а што све доприноси и изградњи поверења јавности у парламент (и шире у институције). Грађани, односно целокупна јавност мора бити благовремено и у потпуности обавештена да би људи могли да учествују и износе мишљења¹⁶.

Партиципацији грађана, односно учешћу и укључивању у обликовање политика, стратегија и прописа, а нарочито у области заштите животне средине и еколошким питањима посвећује се све већа пажња како у међународним, тако и у националним изворима права (и то и на законском и подзаконском нивоу), али и у академским радовима.¹⁷

У контексту улоге парламента и укључивања јавности, треба скренути пажњу и на могућност подношења иницијатива, петиција, представки и предлога грађана одборима Народне скупштине. Право грађана на подношење иницијатива, петиција, представки и предлога, гарантовано је Уставом Републике Србије. Сагласно Закону о Народној скупштини, Народна скупштина, односно народни посланици разматрају иницијативе, петиције, представке и предлоге. Пословником Народне скупштине је прописано да одбори Народне скупштине, као њена радна тела, у оквиру свог делокруга разматрају иницијативе, петиције, представке и предлоге. Након што размотри поднету иницијативу, петицију, представку или предлог, одбор о свом ставу писаним путем обавештава подносиоца иницијативе, петиције, представке и предлога. У случају када одбор поднету иницијативу, петицију, представку и предлог уступи другом органу као надлежном обавештава о томе њеног подносиоца. Грађани могу поднети иницијативе, петиције, представке и предлоге на следеће начине: (1) у писаном или електронском облику у ком случају могу користити образац који је доступан на интернет страници Народне скупштине;¹⁸ (2) грађа-

се преносе на сајту Народне скупштине, а доступни су и у форми снимака на сајту Народне скупштине, где су доступни и дневни и недељни извештаји, као и архива. Вид.: <http://www.parlament.gov.rs/prenosi.2092.html>, 25. јун 2022.

- 16 Према јавно доступним подацима из истраживања спроведеног новембра 2021. године, еколошки проблеми представљају 4 од 6 главних локалних приоритета широм земље, а екологија је главна локална тема у Београду. Загађење ваздуха и река се истичу као проблеми који забрињавају испитанике. Вид.: Heinrich Böll Stiftung Београд (у сарадњи са истраживачком кућом IPSOS), *Резултати истраживања јавног мњења о животној средини и екологији*, Београд, 2021, 7–8 (доступно на: <https://rs.boell.org/sites/default/files/2021-12/Istra%C5%BEivanje%20final-converted.pdf>). Исто истраживање показује да се индустрија, производња енергије из угља, саобраћај и индивидуална ложишта перципирају као највећи загађивачи (стр. 10 истог истраживања). Истраживање такође показује да грађани желе да буду део решења за проблем климатских промена, као и да сарадња на проналажењу решења за проблеме са животном средином треба да буде међусекторска (стр. 14–15 наведеног истраживања), али и да је понашање грађана кључно за решавање проблема са животном средином, јер истраживање показује перцепцију испитаника да су управо грађани ти који највише спутавају побољшање стање животне средине (стр. 17 наведеног истраживања).
- 17 О улози и значају јавности у заштити животне средине, вид.: С. Лилић, М. Дреновак-Ивановић, 2014, *Еколошко право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 245–251.
- 18 Треба поменути да, сагласно напомени на веб презентацији Народне скупштине, анонимни поднесци и поднесци који су нејасни, нечитки, неразумљиви или увредљиве садржине неће се узимати у разматрање.

ни се могу обратити путем телефона преко телефонске централе Народне скупштине¹⁹ и (3) грађани се могу обратити и непосредно Народној скупштини, односно њеном радном телу, у ком случају ће са њима разговор обавити одговарајуће лице у просторијама Народне скупштине. Према информацијама јавно доступним на интернет страници Народне скупштине, дежурства за пријем грађана организују се, по правилу, понедељком, средом и петком, од 10.00 – 14.00 часова, у згради, у Краља Милана 14.²⁰ Јавно су доступни контакт подаци, укључујући адресе електронске поште²¹, као и директне бројеве телефона²² секретара свих одбора Народне скупштине, укључујући Одбор за заштиту животне средине, чиме је олакшана и комуникација и доступност.²³

3. ПРЕПОЗНАВАЊЕ ПРИМЕРА ДОБРЕ ПРАКСЕ ИЗ СРБИЈЕ ОД СТРАНЕ ИНТЕРПАРЛАМЕНТАРНЕ УНИЈЕ

Важно је истаћи чињеницу да су три механизма („зелена столица“, јавна слушања и седнице одбора ван седишта парламента) и њихова примена у Републици Србији препознати и истакнути од стране Интерпарламентарне уније у последњем Трећем глобалном парламентарном извештају из 2022. године као примери добре праксе учешћа и укључивања јавности. Конкретно, у контексту изласка скупштинских одбора ван седишта у циљу да чују и укључе, истичу се седнице одбора ван седишта и јавна слушања која се одржавају у Републици Србији.²⁴ У вези са скупштинским одборима и консултативним процесима, тј. настојањима да се подстакне већа укљученост, указује се на

19 На број: 011/30–26–100.

20 Вид.: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative,-peticije,-predstavke-i-predlozi.1098.html>, 26. јун 2022, где је доступан за преузимање и поднесак који се може упутити надлежном одбору Народне скупштине.

21 За сваки од одбора Народне скупштине, јавно је доступна информација ко је секретар одбора, као и његова/њена адреса електронске поште, вид.: <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pitajte/inicijative,-peticije,-predstavke-i-predlozi.1098.html>, 26. јун 2022.

22 Вид.: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/organizacija-i-strucna-sluzba/radna-telana-narodne-skupstine.2871.html>, 26. јун 2022.

23 У актуелном сазиву Народне скупштине, грађани се могу обраћати свим одборима, спрам њихове надлежности, док је у ранијим периодима постојало посебно стално радно тело Народне скупштине за представке и предлоге – Одбор за представке и предлоге, који је имао специфичан начин рада. О начину рада тог одбора вид.: С. Вукадиновић, 2007, Одбор за представке и предлоге Народне скупштине Републике Србије, у: В. Драговић, Б. Меденица, Н. Ненадић, Н. (ур.), *Грађани пред корупцијом: ко може да помоћне и како*, Београд: Транспарентност Србија, 49–52. У актуелној структури одбора Народне скупштине, неки одбори су образовали посебе радне групе за представке и предлоге, као што је управо Одбор за заштиту животне средине 2019. године формирао Радну групу за представке грађана. Током 2021. године, Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова је 4. марта 2021. године донео одлуку о образовању Радне групе за иницијативе, петиције, представке и предлоге, а 19. априла 2021. године је Одбор за права детета донео одлуку о образовању Радне групе за иницијативе, петиције, представке и предлоге.

24 Inter-Parliamentary Union, 2022, *Global Parliamentary Report 2022: Public engagement in the work of parliament*, 27.

иновативни пример из Србије – Одбор Народне скупштине за заштиту животне средине који омогућава „зелену столицу“.

4. „ЗЕЛЕНА СТОЛИЦА“

„Зелена столица“ је назив за једно место у Одбору Народне скупштине за заштиту животне средине, које је, на ротирајућој основи, резервисано за представника цивилног сектора, који може активно да учествује у раду одбора, поставља питања и учествује у седницама ван седишта и јавним слушањима, те на тај начин артикулише интересе и боље информише чланове одбора.²⁵ Актуелно је већ 50 организација цивилног друштва (невладиних организација) укључено кроз механизам „зелене столице“ у рад седница Одбора за заштиту животне средине.

Механизам „зелене столице“ је правно уређен како Пословником Народне скупштине, тако и посебним Правилником о зеленој столицу који је донет од стране организација цивилног друштва које су заједно окупљене у механизам „зелене столице“.

Пословником Народне скупштине је предвиђено да Одбор може да омогући присуство, односно учешће представника грађана и удружења грађана на седници Одбора у расправи о одређеним питањима из области заштите животне средине.²⁶ Суштински, могло би се рећи да „зелена столица“ представља институционални механизам за учешће еколошких организација цивилног друштва у раду парламентарног одбора за заштиту животне средине.

Правилником о зеленој столицу дефинисани су основни принципи рада овог механизма, као и права и обавезе чланица мреже. Правилник је конципиран тако да садржи одговоре на следећих 10 питања: (1) Шта учешће у овој мрежи омогућава представницима цивилног друштва? (2) Како механизам практично функционише? (3) Како се заказују седнице и утврђује дневни ред Одбора? (4) Како се делегирају представници Зелене столице за учешће на седници Одбора? (5) Колико представника организација цивилног друштва може присуствовати седници? (6) Избор представника мреже на седницама Одбора (7) Која су очекивања од представника Зелене столице на седници и које су обавезе након исте? (8) Осим учешћа на састанцима Одбора, које су још активности чланица Мреже? (9) На који начин организација може да постане чланица ове мреже? (10) Разлози за искључење организације из чланства мреже.

25 Као пример заједничког деловања у оквиру механизма зелене столице може се навести случај из фебруара 2016. године, када су након састанка и разговора са стручњацима, организације окупљене око Зелене столице послале Одбору предлоге измена и допуна закона из области заштите животне средине који су били у процедури Народне скупштине. Ови коментари су разматрани и од стране надлежног Министарства и о њима је разговарано на седници Одбора на ком је Министарство представљало предлоге измена и допуна закона. Вид. о томе: <https://zelenidijalog.rs/zs/pravilnik/>, 27. јун 2022.

26 Вид. члан 63. став 2. Пословника Народне скупштине.

Сагласно наведеном правилнику, учешћем у седницама и активности-ма Одбора Народне скупштине за заштиту животне средине, представници цивилног сектора, активни у области животне средине, у могућности су да директно допринесу унапређењу стања у овом сектору како кроз (секторске) експертизе²⁷ својих организација тако и указивањем на специфичне проблеме са локалног нивоа имајући у виду да организације окупљене око Зелене столице долазе из целе Србије. У циљу што једноставнијег начина комуникације (имајући у виду велики број организација окупљених у Мрежи) у договору са Одбором формиран је координациони тим²⁸ за директну комуникацију са секретаром Одбора. Након сазивања седнице, секретар Одбора упућује позив и релевантна документа координационом тиму, који затим прослеђује позив на мрежу и у складу са дефинисаним критеријумима и доступношћу представника организација делегира представнике на седницу или планирану активност Одбора. У циљу што ефикаснијег рада, седници Одбора присуствује до три представника, чланова Зелене столице, док је присуство већег броја представника цивилног друштва, могуће на јавним слушањима и тематским округлим столовима које Одбор организује.²⁹

Избор представника мреже на седницама Одбора је посебно уређен Правилником и то на следећи начин. По добијању позива за седницу, Координациони тим прослеђује позив са дневним редом свим организацијама чланицама. Заинтересовани представници организација чланица обавештавају координациони тим о својој намери да учествују на седници у оквиру рока наведеног у позиву. Координациони тим оцењује пристигле пријаве и прави избор од 3 представника мреже на седници на основу дефинисаних критеријума: (1) да су у пријавном формулару навели област која је на дневном реду као једну од тематских области којима се организација бави (у складу са темом седнице) и да је то поткрепљено искуством наведеним у формулару; (2) да су претходно имали одговоран однос према учешћу на седницама, долазили када су изабрани или на време најавили изостанак; (3) да се поштује принцип да организације ван Београда буду укључене, уколико је могуће дати прилику колегама који до сада нису учествовали на седницама; (4) редослед пријаве.³⁰

27 Сагласно Правилнику о зеленој столици, представници Зелене столице имају могућност да током седнице учествују у дебати, дају коментаре на теме које су на дневном реду, као и предлоге унапређења законских и подзаконских решења представљених на седници. Основна идеја и намера рада кроз овај механизам је да се народним посланицима, члановима Одбора, пружи стручна експертиза, да увид цивилног сектора, као и са локала. Представници организација које су присуствовале састанку достављају координационом тиму извештај са седнице који се затим прослеђује свим чланицама мреже и објављује на сајту.

28 Координациони тим чине три организације: Млади истраживачи Србије, Центар модерних вештина и Београдски фонд за политичку изузетност.

29 Текст Правилника је доступан на интернет адреси: <https://zelenidijalog.rs/zs/pravilnik/>, 29. јун 2022.

30 Вид. Правилник о зеленој столици, који осим учешћа на седницама и састанцима Одбора НС за заштиту животне средине, предвиђа и друге активности чланица мреже и то пре свега да се чланице окупљају (једном до два пута) годишње како би унапредиле унутрашње механизме функционисања и размениле релеванте информације. Предвиђени су и

5. ЗЕЛЕНЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ (ПОСЛАНИЧКЕ И ОДБОРНИЧКЕ) ГРУПЕ

Одвојено од свега претходно наведеног, потребно је, у контексту теме овог рада, указати на још један механизам који је у Републици Србији омогућио међустранично повезивање најпре народних посланика у Народној скупштини, потом посланика у Скупштини АП Војводине, као и одборника у појединим скупштинама јединица локалне самоуправе. Овај механизам које се различито насловљава (зелена посланичка група, зелена парламентарна група, неформална зелена група посланика) довео је и до регионалне парламентарне сарадње на заштити животне средине.

У Народној скупштини Републике Србије је у протеклих петнаестак година формирано више неформалних посланичких група, као што су, примера ради: Економски кокус³¹, Национални огранак Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције, Женска парламентарна мрежа, Парламентарни форум за енергетску политику Србије, Парламентарна мрежа за дигиталну безбедност итд. Једна од таквих неформалних група је и **Зелена посланичка група**, која је образована још 2009. године. Као и друге неформалне

састанци мреже у циљу договора о заједничком наступу односно креирања заједничких предлога за унапређење законских решења, као и по потреби и у складу са могућностима додатни састанци и обуке. Мрежа је отворена за пријем нових чланица које испуњавају критеријум препознатог и ангажованог рада у области животне средине. Заинтересоване организације попуњавају онлајн формулар, који координациони тим оцењује са аспекта испуњености критеријума о ангажовању и стручности у области животне средине и потом обавештава кандидате о пријему у чланство. Учешће у мрежи је добровољно и бесплатно, организација у било ком тренутку може донети одлуку о престанку чланства, а Правилник садржи и разлоге за искључење организације из чланства мреже. У том смислу и сагласно Правилнику, координациони тим задржава право да организацију искључи из чланства уколико чланица ради противно принципима механизма Зелене столице, и/или нарушава њен кредибилитет, и/или доведе на било који начин у питање сарадњу цивилног сектора са Одбором. Иако је чланство у мрежи добровољно и бесплатно и организацијама омогућава директно учешће у раду Народне скупштине односно Одбора, оно са собом носи и одговорност деловања у представљању цивилног сектора у оквиру самог механизма. О искључењу и разлозима ће бити обавештене остале чланице мреже, као и Одбор за заштиту животне средине у Народној скупштини. Организација чланица у било ком тренутку може донети одлуку о престанку чланства. Потребно је да о томе обавести Координациони тим.

- 31 О Економском кокусу Народне скупштине Републике Србије као делотворном механизму јавно-приватног дијалога усмереном на унапређење правног оквира за привредни развој, који је у складу са савременим тенденцијама парламентарног развоја, вид.: А. Кнежевић Бојовић, С. Вукадиновић, 3/2016, *Анализа резултата јавно-приватног дијалога на примеру Економског кокуса Народне скупштине Републике Србије, Српска јолићичка мисао*, 285–300. Применом квалитативне и квантитативне анализе рада и резултата Економског кокуса, као и разматрањем његовог настанка и развоја, у овом раду се доказује да ово младо тело бележи значајне резултате и испољава обе тенденције у свом раду. Утврђујући зашто и по чему се Кокус разликује од других радних група и тела и шта га одликује, рад идентификује оне новине и побољшања у правном оквиру пословања које је иницирао овај кокус. Прецизно исказано, рад показује да је у 85,51% случајева Народна скупштина прихватила амандмане које су поднели чланови Економског кокуса.

групе, у рад Зелене посланичке групе су се укључивали народни посланици из различитих посланичких група, односно из различитих политичких странака, а који су опредељени да се у свом раду активно баве проблемима, темама и питањима из области заштите животне средине. У оквиру Зелене посланичке групе, потписана је и Зелена повеља, а рад народних посланика који је чине усмерен је на три тематска приоритета: (1) шумљавање, (2) управљање комуналним отпадом и (3) управљање и заштита вода.³² У том смислу, ова зелена неформална вишестраначка група посланика служи и као платформа за постизање ширег консензуса о зеленим политикама и као пример парламентарног рада на заступању зелених тема. Зелена посланичка група је организовала различите активности: разговоре и састанке о проблемима из области заштите животне средине, тематске посете у земљи (нпр. посета специјалном резервату природе „Засавица“), разговоре о нацртима и предлозима закона, међуресорне састанке са представницима министарства, студијске посете у иностранству у циљу стварања регионалне сарадње и упознавања са најбољим праксама других земаља, организовала је састанак народних посланика са представницима Сталне конференције градова и општина итд.³³ Занимљиво је поменути да је десета годишњица оснивања Зелене посланичке групе обележена на конференцији одржаној у Народној скупштини 5. јуна 2019. године, на Светски дан заштите животне средине. Конференција је одржана у намери да се промовише рад и важност Зелене посланичке групе, да подстакне сарадњу посланика из региона, као и да допринесе циљу да се теме заштите животне средине нађу на политичкој агенди.³⁴

Као пример ефеката рада Зелене посланичке групе, могу се навести амандмани на предлог Закона о климатским променама. То је био први пут да се подносе заједнички амандмани чланица и чланова Зелене посланичке групе (који иначе припадају различитим политичким странкама), а амандмани су формулисани након радног састанка Зелене посланичке групе 10. марта 2021. године који је био посвећен Предлогу закона о климатским променама. Чланови Зелене посланичке групе су заједнички поднели три амандмана на предлог закона, које су Влада Републике Србије као предлагач и надлежни одбор Народне скупштине прихватили, те су они постали саставни део предлога закона који је Народна скупштина касније и усвојила.³⁵

32 Вид.: <https://bfpe.org/programs/zelena-poslanicka-grupa>, 29. јун 2022.

33 За више информација о активностима Зелене посланичке групе вид.: <https://zelenidijalog.rs/zpg/vesti/>, 29. јун 2022. Секретаријат неформалне Зелене посланичке групе, у сарадњи са одређеним организацијама радио је и на објављивању анализа и публикација у области заштите животне средине. Тако, на пример, 2020. године објављене су Анализа законодавног оквира: климатске промене и Анализа законодавног оквира: заштита ваздуха. Године 2015. објављен је Приручник за народне посланике и посланице: животна средина у процесу придруживања Европској унији.

34 Детаљније вид. на: <https://balkangreenenergynews.com/rs/10-godina-zelene-poslanicke-grupe-medupartijska-i-regionalna-saradnja-na-zastiti-zivotne-sredine/>, 29. јун 2022.

35 Вид.: <https://zelenidijalog.rs/zajednicki-amandmani/> и <https://bfpe.org/u-fokusu/klima-zivotna-sredina-i-energetska-politika-fokus/zelena-poslanicka-grupa-razgovor-o-zakonu-o-klimatskim-promenama/>, 29. јун 2022.

У Скупштини Аутономне покрајине Војводине формирана је Зелена парламентарна група, као неформална група посланика који су посвећени теми заштите животне средине и одрживом развоју.³⁶ Рад Зелене парламентарне групе (скраћено: ЗПГ) уређен је Пословником о раду, који је ЗПГ донела на седници одржаној 30. јануара 2017. године. Овим пословником уређен је састав, седиште, циљеви, јавност рада, права и обавезе чланова Председништва³⁷ Зелене парламентарне групе, трајање мандата чланова Председништва ЗПГ, сазивање и одржавање седница и начин одлучивања на седницама, као и друга питања од значаја за рад Зелене парламентарне групе.³⁸ Сагласно члану 3. овог пословника, чланство посланика у ЗПГ је добровољно и није ограничено бројем чланова.³⁹ Рад у Зеленој парламентарној групи посланицима омогућава да: (1) утичу на формулацију и доношење прописа из области заштите животне средине и одрживог развоја који су у надлежности Аутономне покрајине Војводине; (2) унапреде своја знања из области заштите животне средине и одрживог развоја; (3) сарађују са посланицима у Народној скупштини Републике Србије и у скупштинама земаља региона; (4) се повежу са организацијама цивилног друштва активним у заштити животне средине и одрживог развоја.⁴⁰

У контексту улоге парламената, односно скупштина, у подстицању учешћа јавности при разматрању еколошких питања, треба истаћи да је наведеним правилником изричито прописано да је рад Зелене парламентарне групе јаван. Јавност рада се остварује кроз организовање јавних скупова, трибина, семинара, учествовање на округлим столовима, кроз објављивање информација о раду на сајту Скупштине АП Војводине, кроз могућност да на наведеном сајту грађани постављају питања и предлажу иницијативе посланицима који учествују у раду ЗПГ. Зелена парламентарна група обавештава јавност о свом раду, донетим актима и заузетим ставовима, као и о значајним питањима која разматра или ће разматрати: давањем саопштења за јавност, одржавањем конференција за новинаре, давањем интервјуа и објављивањем на интернету или на други пригодан начин.⁴¹ Важно је истаћи и да седницама ЗПГ могу да присуствују представници средстава јавног инфо-

36 Зелена парламентарна група у Скупштини АПВ је конституисана 15.10.2013. године, а иницијатива за обнављање рада је јавно објављена 09.09.2013. године. О иницијативи и конституисању, вид.: <https://www.skupstinavoivodine.gov.rs/Vesti.aspx?id=4141&s=vesti> и <https://www.skupstinavoivodine.gov.rs/Vesti.aspx?id=4195&s=vesti>, 29. јун 2022.

37 Председништво је извршни орган Зелене парламентарне мреже. Председништво има председника, заменика и члана који се бирају на предлог Председника Скупштине АП Војводине, из редова чланова Зелене парламентарне групе. Зелена парламентарна група има секретара који помаже председнику Председништва у организацији и сазивању седница.

38 Комплетан текст Пословника о раду Зелене парламентарне групе, који садржи 22 члана, доступан је на: <https://www.skupstinavoivodine.gov.rs/fajlovi/file/Zelena%20parlamentarna%20grupa/Poslovnik%20o%20radu%20ZPG.pdf>, 29. јун 2022.

39 Члан ЗПГ постаје посланик Скупштине АП Војводине, који потпише Изјаву о приступању у ЗПГ.

40 Вид. чл. 5. Пословника о раду Зелене парламентарне групе.

41 Члан 11. Пословника о раду Зелене парламентарне групе.

рмисања ради обавештавања јавности о раду Зелене парламентарне групе. Такође, ЗППГ, у складу са својим програмским циљевима, може успостављати сарадњу са политичким странкама, удружењима и другим облицима организовања у земљи и у региону.⁴²

Осим што је донела Пословник о раду, Зелена парламентарна група сачињава и план рада и то у сарадњи са организацијама цивилног друштва које су активне у области заштите животне средине и одрживог развоја.⁴³

Неформалне зелене групе представника грађана формирају се не само на републичком и покрајинском нивоу, већ и на нивоу јединица локалне самоуправе. Тако, на пример, 25. јануара 2022. године конституисана је Зелена одборничка група Скупштине Града Сремска Митровица. Према информацијама које су саопштене на првом радном састанку ове неформалне групе, Зелена одборничку групу чиниће представници локалног парламента а рад групе биће посвећен промоцији заштите животне средине и одрживог развоја, како би ове теме добиле заслужени приоритет и нашле се у фокусу приликом одлучивања. У том смислу је истакнуто и опредељење да ће ова група повезати са грађанима, цивилним сектором и предузетницима како би се чуло и њихово мишљење о стању у граду и како би се добиле повратне информације, иницијативе и предлози о заједничкој сарадњи а све у циљу да би се унапредила животна средина на територији Града Сремска Митровица.⁴⁴ Такође, најављено је организовање трибина и обука помоћи развоју локалне заједнице.

6. ЕКОЛОШКА ЈАВНА СЛУШАЊА

Јавно слушање се у парламентарној пракси доказало као ефикасан механизам којим се истовремено постиже више циљева који су од значаја за теме које се обрађују у овом раду, пре свега прикупљање информација, а нарочито експертских мишљења о предлозима закона и других прописа, учешће јавности, тј. свих заинтересованих страна, а корисно је и у контексту праћења примене прописа. Народни посланици, као и одборници скупштина јединица локалне самоуправе разумљиво нису и не могу бити сви стручни за сва питања о којима треба да одлучују, из којих разлога је корисно и потребно да постоје инструменти и механизми како они могу добити релевантне и потпуне информације како би могли да основано одлучују.⁴⁵ Јавно слушање је у пракси примењивано и због недостатака који су тада уочени у начину спровођења

42 Вид. чл. 12. Пословника о раду Зелене парламентарне групе.

43 Активности Зелене парламентарне групе у периоду 2012–2016 и у периоду 2016–2020 јавно су доступне на: <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=zelenagrupa&j=SRL>, 2. јул 2022.

44 Вид. детаљније: https://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/srem/osnivanje-zelene-odbornicke-grupe-u-sremskoj-mitrovici_1308933.html и <https://mojgradsm.rs/konstituisana-neformalna-zelena-odbornicka-grupa-u-gradskoj-skupstini/>, 3. јул 2022.

45 Постоје различите врсте јавних слушања: (1) законодавна, која се понегде означавају и као консултативна или информативна, (2) контролна (надзорна) и (3) истражна. О развоју јавног слушања у Републици Србији, као и о упоредноправним решењима и правилима о јавном слушању: С. Вукадиновић, 2021, *Јавно слушање у српском и ујоредном*

јавне расправе⁴⁶, те је важно истаћи да јавно слушање није синоним за јавну расправу, као и да је у досадашњим научним радовима истакнуто 13 критеријума разграничења јавне расправе од јавног слушања.⁴⁷

Закључно са 5. јуном 2022. године⁴⁸ одбори Народне скупштине одржали су укупно 127 јавних слушања. Од тог броја, Одбор за заштиту животне средине је одржао укупно 25 еколошких јавних слушања. Подаци говоре да, иако је један од 20 одбора Народне скупштине, Одбор за заштиту животне средине је одржао скоро једну петину, тј. скоро 20% (прецизно 19,7%) од укупног броја јавних слушања одржаних у Народној скупштини. Видео записи свих 127 јавних слушања, укључујући и 25 еколошких, јавно су доступни на веб сајту Народне скупштине.⁴⁹

Након анализе тема свих одржаних јавних слушања у Народној скупштини, може се издвојити следећих 25 чије се теме односе на област заштите животне средине.

Табела бр. 1: Преглед јавних слушања одржаних у Народној скупштини на теме из области заштите животне средине

Датум одржавања јавног слушања	Тема јавног слушања
3.12.2021.	Спровођење споразума Конференције Уједињених нација о климатским променама – COP26 у Србији
9. 4. 2021.	Представљање Предлога закона о коришћењу обновљивих извора енергије, Предлога закона о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, Предлога закона о изменама и допунама Закона о енергетици и Предлога закона о изменама и допунама Закона о рударству и геолошким истраживањима
22. 3. 2021.	Пречишћавање вода и улога локалних самоуправа
10. 2. 2020.	Квалитет ваздуха у Србији

парламентарном праву, Београд: Програм Уједињених нација за развој у Републици Србији, 69–117.

46 Почев од 14.06.2018. године извештаји са јавних расправа, односно јавних консултација о нацртима закона (Нацрту закона о климатским променама, Нацрту закона о бицидним производима, Нацрту закона о одговорности за штету према животnoj средини, Нацрту закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом, Нацрту закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, Нацрту закона о процени утицаја на животну средину, Нацрту закона о заштити од буке у животnoj средини, Нацрту закона о изменама и допунама Закона о заштити природе, Нацрту закона о контроли опасности од великих удеса који укључују опасне супстанце), као и извештаји о јавној расправи о предлозима стратегија, програма и уредби, јавно су доступни на веб сајту Министарства заштите животне средине: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava?page=0>, 3. јул 2022.

47 Вид.: С. Вукадиновић, 1/2016, Јавно разматрање у функцији превазилажења демократског дефицита, јавна расправа и разграничење од јавног слушања, *Правни записи*, 36–43.

48 Символички и сагласно теми рада, пресек стања је учињен на Светски дан заштите животне средине.

49 Вид.: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3013.html>, 3. јул 2022.

Датум одржавања јавног слушања	Тема јавног слушања
19. 9. 2019.	Стање вода у Србији
19. 11. 2018.	Предлог закона о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности
30. 11. 2016.	Системска решења у животној средини – Србија 2017–2027, дефинисање проблема у области управљања водама
14. 11. 2016.	Системска решења у животној средини – Србија 2017–2027 – дефинисање проблема
1. 11. 2016.	Системска решења у животној средини – Србија 2017–2027 – дефинисање проблема
26. 11. 2015.	Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом (II део)
19. 11. 2015.	Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом
17. 11. 2015.	Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити природе
20. 4. 2015.	Климатске промене као реалност у Србији и ЕУ – изазови, одговорности, могућности
24. 3. 2015.	Могућности за ефикасније коришћење биомасе у енергетске сврхе у Републици Србији
24. 2. 2015.	Подизање ветрозаштитних појасева и заштита од ерозије
29. 1. 2015.	Рециклажа у Републици Србији
16. 12. 2014.	Депоније у Републици Србији
1. 12. 2014.	Управљање индустријским отпадом и третман опасног отпада у Републици Србији
7. 11. 2014.	Управљање комуналним отпадом у Републици Србији
5. 6. 2014.	Методологија процене стања животне средине и отклањања привремене и трајне штете у животној средини проузроковане поплавама у Републици Србији
2. 12. 2013.	Натура 2000 у Србији 2013
4. 11. 2013.	Национални приоритети за међународну финансијску помоћ за период 2014–2017. године, са пројекцијом до 2020. године
30. 9. 2013.	Област заштите животне средине као међуресорна надлежност, процедуре контроле примене прописа и надзор над процесом изречених прекршајних казни
6. 2. 2013.	Утицај генетички модификованих организама (трансгена) на животну средину и здравље
13. 11. 2012.	Утицај генетички модификованих организама (трансгена) на животну средину и здравље

Ако се фокусирамо на анализу резултата и ефеката јавних слушања одржаних у Народној скупштини, затим на истраживање седница одбора које су одржане након јавних слушања, као и поступке које су одређени одбори предузимали, може се уочити да су одбори Народне скупштине након одр-

жаних јавних слушања и на основу информација које су добили на јавном слушању формулисали закључке одбора, формулисали и подносили амандмане на предлоге закона, формулисали предлоге закона о изменама и допунама закона, обрађали се ресорним министарствима, тражили информације, заказивали састанке и тематске седнице одбора итд. То показује значај и позитивне ефекте института јавног слушања, што се може илустровати и примерима и конкретним подацима. Тако, на пример, након јавног слушања, које је 5. јуна 2014. године одржао Одбор за заштиту животне средине на тему Методологија процене стања животне средине и отклањања привремене и трајне штете у животној средини проузроковане поплавама у Републици Србији, Радна група коју је образовао председник Одбора је, на основу информација које је Одбор прикупио током јавног слушања, формулисала предлог закључака. Ти предлози закључака су потом достављени свим учесницима јавног слушања како би им била пружена могућност да упуте своје сугестије. Након тога је Одбор за заштиту животне средине, а имајући у виду и предлоге које су учесници јавног слушања износили на јавном слушању и сугестије које су достављене овом одбору, донео шест закључака који се односе на то шта је потребно предузети да би се стање поправило. Након тога се Одбор, сагласно закључцима, обратио надлежном министарству и затражио информације. Када се упореде закључци Одбора формулисани на основу сазнања добијених на јавном слушању и промене до којих је дошло након тога, могу се уочити позитивни ефекти јавног слушања. Тако, на пример, Одбор је закључио да је потребно да Министарство пољопривреде и заштите животне средине направи посебан извештај о стању животне средине након поплава, који би обухватио резултате мониторинга вода, ваздуха и земљишта те информацију о стању канализација, како би се утврдио степен загађења као последица поплава и који би обухватио и предлог мера које је неопходно спровести. Министарство је на свом веб сајту објавило резултате мониторинга у виду извештаја о последицама које су поплаве имале по животну средину, са назначеним мерама за њихово отклањање. Објављивањем на сајту ресорног министарства, резултати мониторинга постали су доступни и Одбору и заинтересованој јавности, па се може сматрати да је Министарство пољопривреде и заштите животне средине поступило у складу са закључком Одбора. Други закључак наведеног јавног слушања односио се на то да Министарство пољопривреде и заштите животне средине треба да достави Одбору информацију о локацијама на којима се на територији Републике Србије налази опасан отпад и о количини тог отпада, као и информацију о стратегији његовог уклањања. Министарство је доставило Одбору тражену информацију. Надаље, један од закључака се односио на то да је неопходна едукација становништва о заштити животне средине, кроз увођење еколошких садржаја и образовања за одрживи развој у све наставне програме, и природних и друштвених наука, али и кроз семинаре и друге видове едукације за грађане, као и да велику улогу у едукацији грађана треба да има образовни телевизијски програм. Када је реч о овом (шестом) закључ-

ку, председник Одбора је о томе разговарао са министром просвете, науке и технолошког развоја, а организовао је и састанак са представницима медија који прате област заштите животне средине како би се продубила сарадња медија са Одбором. Одбор је једну седницу посветио представљању пројекта Еко-региони Банат и Шумадија. На тој седници је договорено да Одбор поново једну седницу посвети овој теми, када се буду видели први резултати пројекта едукације грађана и администрације локалних самоуправа на тему заштите животне средине. Из наведеног се може уочити да је Одбор пратио спровођење својих закључака.⁵⁰

Вишегодишња успешна пракса организовања и одржавања јавног слушања на националном нивоу у Републици Србији, тј. у Народној скупштини, довела до преношења добре праксе на локални ниво, па тако почев од 2014. године и скупштине јединица локалне самоуправе одржавају јавна слушања. Истовремено се може закључити да је примена овог института на локалном нивоу, као што је то било и на републичком нивоу, започела на фактичком плану, односно у пракси, а да је након тога иницирано његово увођење у правни оквир, тј. да је дошло до измена и допуна прописа којима је одржавање јавног слушања експлицитно предвиђено правном нормом.⁵¹

Имајући у виду глобалну епидемиолошку ситуацију која је настала услед пандемије ковида-19, било би корисно размотрити могућности одржавања онлајн јавних слушања. Прилагођавање комплетног друштва околностима и ограничењима до којих је довела пандемија показало је да се многи облици рада у различитим делатностима могу ефикасно одвијати и у онлајн форми, која не само што је понекад једина могућа већ има и предности зато што штеди време и омогућава укључивање саговорника из удаљених крајева, без путовања. У том смислу би било корисно прописати посебна правила за одржавање онлајн јавних слушања за ситуације у којима постоји потреба да се она одржавају на тај начин, као и могућност комбинованог одржавања јавних слушања, када се она могу делимично одржавати „уживо“, уз присуство одређеног броја лица, а осталим лицима омогућити учешће путем савремених облика електронске комуникације као што су телеконференцијске услуге – дакле и у хибридном формату. Ово би подразумевало да се примена такве могућности уреди одређеним правилником или одлуком те да се утврде не само ситуације у којима ће се она користити и начин на који ће се одлука о онлајн јавном слушању доносити, већ и детаљи који су потребни за спровођење онлајн јавног слушања.⁵²

50 С. Вукадиновић (2021), 72–74.

51 Прво јавно слушање на локалном нивоу одржано је 24.06.2014. године у Скупштини града Зрењанина, на тему „Нацрт стратегије одрживог развоја града Зрењанина за период 2014–2020“, а друго 22.10.2014. године у Скупштини града Панчева на тему „Стратегија града Панчева 2014–2020“. Вид. детаљно: С. Вукадиновић, 1/2015, Значај и примена јавног слушања на националном и локалном нивоу, *Правни записи*, 39–41.

52 С. Вукадиновић (2021), 119.

Као пример добре праксе организовања онлајн јавног слушања може се истаћи општина Сокобања, која је организовала и одржала јавно слушање коришћењем платформе Zoom на тему „Планина Девица – заштићено добро или изградња ветропаркова?“ Ово онлајн јавно слушање одржано је у новембру 2020. године, а поводом писма о намерама којим је инвеститор обавестио локалну самоуправу да је заинтересован за изградњу ветропарка на Девици. Општина Сокобања је ово онлајн слушање организовала у сарадњи са организацијом Транспарентност Србија, а уз подршку Програма Уједињених нација за развој (УНДП). Осим представника наведених институција и организација, локалних власти и општинских служби, на овом онлајн слушању учествовали су и представници туристичке организације, представници Сокобањског еколошког друштва, Планинарског друштва Оштра чука, Завода за заштиту природе Србије те представник заинтересованог инвеститора, а њихова мишљења помогла су представницима локалне власти да донесу закључак да ли је за локалну заједницу значајније да се очува Девица и да се она стави под одговарајућу заштиту или да се изгради ветропарк.⁵³

7. СЕДНИЦЕ ОДБОРА ЗА ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ВАН СЕДИШТА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

У Народној скупштини је образовано 19 одбора и Одбор за права детета као посебно стално радно тело. Данас се сматра да је парламентарна контрола ефективнија, развијенија и детаљнија када се врши на нивоу парламентарних одбора, као и да су одбори кључни за специјализовану контролу по областима. Постојање и ефективност специјализованих одбора сматра се првим индикатором снаге парламента да игра значајну улогу у формулисању националних политика.⁵⁴

Одбор за заштиту животне средине има 17 чланова. Одбор за заштиту животне средине разматра предлог закона и другог општег акта и друга питања из области: заштите и унапређивања животне средине; заштите и одрживог коришћења природних богатстава, односно ресурса; отклањања извора угрожавања и спречавања загађивања природних ресурса; производње и промета отрова и других опасних материја, изузев дрога и прекурсора, а обавља и друге послове, у складу са законом и Пословником Народне скупштине.⁵⁵ Извештаји са свих седница Одбора за заштиту животне средине су јавно доступни на званичној веб презентацији Народне скупштине⁵⁶, на којој је доступ-

53 Вид.: <https://sed.rs/zastita-predela/vetropark-na-devici-ne/>, 4. јул 2022.

54 Указује се и да би добро институционализована структура сталних одбора требало да буде паралелна са структуром извршне власти. Вид.: DCAF's Parliamentary Staff Assistance Programme, 2012, *Training toolkit for parliamentary staffers*, Geneva, 29.

55 Чл. 63. ст. 1. и 3. Пословника Народне скупштине, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2012-пречишћени текст.

56 Вид.: <http://www.parlament.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/odbori,-pododbori,-radne-grupe.2388.html>, 5. јул 2022.

на и архива аудио-визуелних снимака⁵⁷ седница Одбора за заштиту животне средине (као и седница свих других одбора НС), а омогућен је и директан пренос⁵⁸ свих седница свих одбора Народне скупштине у реалном времену.

Одбор може да омогући присуство, односно учешће представника грађана и удружења грађана на седници Одбора у расправи о одређеним питањима из области заштите животне средине.⁵⁹

Могућност одржавања седница одбора ван седишта Народне скупштине уведена је Пословиком Народне скупштине, који садржи изричиту одредбу да седнице радних тела могу да се одрже и ван седишта Народне скупштине.⁶⁰

Седнице ван седишта (или мобилне седнице како се понекад колоквијално називају) у пракси су показале троструки значај. Прво, омогућиле су да се Одбор непосредно упозна са реалним стањем на терену, проблемима у пракси, што све може бити од значаја за разматрање предлога закона и доношења прописа. Друго, на одређени начин оваквим седницама се врши парламентарни надзор широм земље и јача контролна улога парламента, што омогућава парламенту да прати и начин примене закона и других прописа. Треће, седнице одбора ван седишта Народне скупштине омогућавају представницима републичког парламента да уоче специфичне проблеме на локалном нивоу, те да увиде да ли је и када је потребно променити национални пропис да би се стање на локалном нивоу унапредило. Ситуација када се „на терену“ на једном месту уживо сусретну представници различитих институција и различитих нивоа власти, може допринети стварању специфичне конструктивне синергије у приступу решавања проблему и омогућава да се избегне тзв. пребацивање надлежности, већ да свако преузме одговорност и да се „на лицу места“ договоре конкретни кораци које је потребно предузети. На описани начин, седнице одбора ван седишта парламента доприносе унапређењу међусобне координације и сарадње различитих нивоа власти, а све у циљу решавања конкретних животних проблема и стварања бољих услова за живот људи. У том смислу, може се рећи да овај механизам помаже ефикаснијем решавању истовремено и локалних и националних проблема.

До сада⁶¹ је одржано 5 седница Одбора за заштиту животне средине ван седишта Народне скупштине и то у: Чачку, Сремској Митровици, Новом Саду, Суботици и Панчеву. У посматраном периоду су одбори Народне скупштине укупно одржали 95 седница ван седишта Народне скупштине⁶², из чега се закључује да удео оваквих „мобилних“ седница Одбора за заштиту животне средине износи 5,3%.

57 Вид.: <http://www.parlament.rs/prenosi/arhiva.2090.html>, 5. јул 2022.

58 Вид.: <http://www.parlament.rs/prenosi/sednice-odbora-i-ostalnih-radnih-tela.2094.html>, 5. јул 2022.

59 Чл. 63. ст. 2. Пословника Народне скупштине, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2012-пречишћени текст.

60 Чл. 42. ст. 4. Пословника Народне скупштине, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2012-пречишћени текст.

61 Пресек стања учињен је на 05.06.2022. године – на Светски дан заштите животне средине.

62 Информације о свим седницама свих одбора НС ван седишта Народне скупштине доступне су на: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/sednice-odbora-van-sedista-narodne-skupstine.4146.html>, 6. јул 2022.

Табела бр. 2: Прејлед седница Одбора за заштиту животне средине ван седнице Народне скупштине

Датум одржавања седнице одбора ван седнице Народне скупштине	Број седнице одбора и сазива Народне скупштине	Место одржавања седнице одбора ван седнице
23. јул 2021. године	12. седница Одбора за заштиту животне средине (XII сазива НС)	Чачак
4. јун 2021. године	Осма седница Одбора за заштиту животне средине (XII сазива НС)	Сремска Митровица
23. март 2017. године	Пета седница Одбора за заштиту животне средине (XI сазива НС)	Нови Сад
24. септембар 2013. године	30. седница Одбора за заштиту животне средине (IX сазива НС)	Суботица
10. октобар 2008. године	Трећа седница Одбора за заштиту животне средине (VIII сазива НС)	Панчево

Одбор за заштиту животне средине је 23. јула 2021. године одржао седницу у Чачку на којој су се чланови Одбора информисали о капиталним инвестицијама из области заштите животне средине и умањења загађења ваздуха у Чачку, након које су чланови Одбора за заштиту животне средине посетили затворену депонију Прелић, која је у фази рекултивације и озелењавања.⁶³ Осим што су се упознати са изменама и допунама планских аката и стратешким планом заштите животне средине Чачка, ова седница Одбора ван седнице је била и прилика да се народни посланици на лицу места упознају и виде као изгледа процес рекултивације и санације депоније у Чачку, радови у Овчар бањи и да се разговара о темама које су од круцијалног значаја за Републику Србију, а тичу се заштите животне средине. Чланови одбора су се упознали и са програмом рада заштите животне средине Града Чачка, као и са радом Завода за јавно здравље Чачак, који спроводи одређени мониторинг квалитета ваздуха, воде, полена, буке, земљишта. Уз то, Одбор се упознао и са пројектом „Наша шума – наша брига“, у оквиру кога је засађено 3.400 садница у Чачку са интенцијом новог сађења. На предлог председника Одбора, чланови Одбора усвојили су закључак да су у Граду Чачку израђени значајни објекти из области заштите животне средине и остварене значајне активности на пољу заштите животне средине.

Осма седница Одбора за заштиту животне средине (XII сазива Народне скупштине) одржана је 4. јуна 2021. године у Сремској Митровици. Током ове седнице Одбор се упознао са иницијативом за формирање зелене одборничке групе у Скупштини града Сремска Митровица, као и са актуленим стањем, те чињеницом да је наведени град конкурисао за пројекат „Одрживог развоја за све“, платформе за локални дијалог, где је упућен јавни позив за достављање

63 Више о 12. седници Одбора за заштиту животне средине, XII сазива (од 3.8.2020.) Народне скупштине вид. на: http://www.parlament.gov.rs/_12_sednica_Odbora_za_zastitu_zivotne_sredine.42350.4142.html?loc_id=81, 6. јул 2022.

предлога, партнерских организација цивилног друштва и јединица локалних самоуправа, у циљу креирања заједничких иницијатива и механизма за активно учешће грађана у свим процесима одлучивања, на нивоу локалних заједница. Општи циљ је веће учешће организација цивилног друштва и јавности, у региону Срема, у процедурама доношења јавних политика и одлука на нивоу локалне заједнице, а у вези са облашћу заштите животне средине и одрживог развоја. У циљу да се народни посланици упознају са проблемима грађана и на локалном нивоу, у оквиру друге тачке дневног реда, Одбор се упознао са радом регионалне депоније Срем-Мачва Сремска Митровица.⁶⁴

Одбор за заштиту животне средине Народне скупштине одржао је заједничку седницу, 23. марта 2017. године, у Новом Саду, са Одбором Скупштине АП Војводина за урбанизам, просторно планирање и заштиту животне средине, а дневни ред седнице односио се на активности два одбора у вези са отварањем Поглавља 27 у преговорима за приступање Републике Србије Европској унији.⁶⁵ Одбор је разматрао питања из области одрживог развоја и заштите животне средине, нарочито у домену заштите природе, праћења квалитета ваздуха, мерења буке, управљања отпадом и смањења индустријске загађености, те се дискутовало о изазовима у вези са Поглављем 27, стратешким приоритетима, начину финансирања Зеленог фонда, јавно-приватном партнерству у организацији депонија, казним мерама за загађивање животне средине и увођењу послова сакупљања секундарних сировина у легалне токове.⁶⁶

У Суботици, тј. на Палићу је Одбор за заштиту животне средине заједно са Одбором за пољопривреду, шумарство и водопривреду, одржао седницу 24. септембра 2013. године. На седници два одбора разматрано је загађење пољопривредног земљишта и загађење водених токова у Републици Србији. Овој седници одбора ван седишта Народне скупштине присуствовао је и представник Управе за пољопривредно земљиште, који је објаснио на који начин и колико често се спроводи контрола стања земљишта, те су члановима Одбора представљени резултати истраживања базираног на испитивању садржаја тешких метала у земљишту и указано на проблеме закишељавања и

64 Комплетан видео снимак ове седнице Одбора за заштиту животне средине јавно је доступан на званичном веб сајту Народне скупштине: http://www.parlament.gov.rs/Osma_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine_.41746.4142.html?loc_id=142, 6. јул 2022.

65 Овде треба имати у виду да је Народна скупштина донела Резолуцију о придруживању ЕУ 13. октобра 2004. године, којим се обавезала да ће усклађивање законодавства Србије са правним тековинама Уније добити приоритет у раду Народне скупштине. Крајем 2013. године, доношењем Резолуције Народне скупштине и начелима о преговорима о приступању ЕУ, Народна скупштина позвала је Владу да настави да спроводи национални програм за усвајање правних тековина Европске уније.

66 Реч је о петој седници Одбора за заштиту животне средине XI сазива (3. јун 2016–3. август 2020. год.) Народне скупштине, којој су осим чланова Одбора за заштиту животне средине НС и чланова Одбора Скупштине АП Војводина за урбанизам, просторно планирање и заштиту животне средине, присуствовали и представници Министарства пољопривреде и заштите животне средине, представници Покрајинске владе АП Војводина, представници Привредне коморе Србије и представници организација цивилног друштва. За више података вид.: http://www.parlament.gov.rs/Peta_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine_.31203.4142.html?loc_id=52, 6. јул 2022.

заслањивања земљишта на територији Војводине. Чланови два одбора додатно су се интересовали за стање пољопривредног земљишта и упутили представницима Министарства питања која се односе на концентрацију тешких метала у земљи поред саобраћајница и указали на потребу сарадње са другим институцијама у смислу испитивања загађености земљишта. Седници су присуствовали и представници Покрајинског секретаријата за пољопривреду и шумарство, који су указали на потребу пошумљавања Војводине, јер је само 6 одсто земљишта под шумама и да је потребно пошумљавање од 14 одсто. Чланови Одбора за заштиту животне средине су се интересовали и колико често се контролише земљиште, да ли се примењују мере и да ли се прате резултати спровођења ових мера, указали су на потребу да се више говори о генетски модификованој храни, те су затражили тачне податке о загађењу. У вези са тим питањима, овој седници ван седишта Народне скупштине присуствовао је и директор Агенције за заштиту животне средине, који је представио податке и резултате вишегодишњег мониторинга. На седници је покренуто и питање пољопривредника који се налазе у заштићеним пољопривредним добрима и указано да пољопривредна политика и политика заштите животне средине треба ближе да сарађују по овим питањима.⁶⁷

У Панчеву је 10. октобра 2008. године одржана трећа седница Одбора за заштиту животне средине VIII сазива (11. јун 2008 – 31. мај 2012.) Народне скупштине. Панчево је један од градова који се налази на црној еколошкој мапи Србије, а са проблемима заштите животне средине Панчева, чланове Одбора и народне посланике упознали су државни секретар Министарства животне средине и просторног планирања, покрајински секретар за заштиту животне средине и одржив развој, члан градског Већа задужен за заштиту животне средине, помоћник министра животне средине и просторног планирања и секретар Секретаријата за животну средину Града Панчева. У наставку седнице, чланови Одбора и народни посланици постављали су питања и дискутовали са представницима Владе и локалне власти. Панчево је један од 237 регистрованих угрожених места у Србији и учесници седнице су се сложили да је потребно јединствено и брзо реаговати у решавању проблема загађености овог града и његове околине у којој је смештена индустријска тзв. јужна зона (Азотара, ХИП Петрохемија и Рафинерија нафте Панчево). Чланови Одбора су закључили да је потребно одмах организовати састанак са председницом парламента и шефовима посланичких група, како би се у Скупштини убрзало усвајање акционог плана и Закона о заштити животне средине. Истовремено је закључено да би требало ојачати координацију између Одбора, Владе и надлежних министарстава, уз увођење представника

67 У раду ове седнице ван седишта Народне скупштине су осим чланова два одбора и представника Управе за пољопривредно земљиште Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Агенције за заштиту животне средине, учествовали и представници локалне самоуправе Суботице, невладиног сектора – Архус центра Суботица и Центра за екологију и одрживи развој из Суботице. Више информација о 30. седници Одбора за заштиту животне средине IX сазива (31. мај 2012–15. април 2014. године) Народне скупштине доступно је на: http://www.parlament.gov.rs/30_sednica_Odbora_zaza%20A1titu_%20BEivotne_sredine.19591.4142.html?loc_id=12, 6. јул 2022.

локалне самоуправе и покрајине у ту координацију, као и заједнички рад на буџету. Чланови Одбора, обишли су у јужној зони ХИП Петрохемију, у којој су посетили фабрику отпадних вода и складиште опасног отпада.⁶⁸

8. ЗАКЉУЧАК

Народна скупштина је образовала стално радно тело – Одбор за заштиту животне средине, који је успоставио и механизам „зелене столице“ који омогућава да представници организација цивилног друштва, на ротирајућој основи учествују у раду наведеног парламентарног одбора. У протеклих петнаестак година (од 2008. године) Одбор за заштиту животне средине је, уз велику редовну активност, одржао и пет седница одбора ван седишта Народне скупштине и 25 јавних слушања у вези са проблемима у области заштите животне средине. Осим квантитативних и квалитативних резултата, ова три механизма и напори Народне скупштине да укључи јавност и све заинтересоване стране у разматрање еколошких питања, препознати су и од стране Интерпарламентарне уније као примери добре праксе, те се изричито наводе и у Трећем глобалном парламентарном извештају објављеном 2022. године. У последњој деценији, а све у контексту унапређења јавности и транспарентности рада парламента, на сајту Народне скупштине постали су јавно доступни видео записи свих одржаних јавних слушања, а седнице одбора, укључујући седнице Одбора за заштиту животне средине директно се преносе на веб сајту (а њихови снимци су доступни у архиви).

Седнице одбора ван седишта НС, као својеврсне надзорне посете, омогућиле су народним посланицима и да се упознају са проблемима у примени прописа у пракси и да уживо сагледају еколошке проблеме. На овај начин се јача парламентарни надзор, односно доприноси остваривању контролне функције парламента. Додатно, јавна слушања а нарочито седнице одбора ван седишта парламента, као и механизам „зелене столице“ омогућили су повезивање локалног и националног нивоа, тј. да се увиди да ли је и шта потребно изменити или допунити у прописима на републичком нивоу како би се унапредило стање на локалном. Седницама ван седишта су, осим чланова скупштинског одбора, присуствовали представници и републичких органа и јединица локалне самоуправе на једном месту, што је омогућило одређену синергију националног и локалног нивоа у смислу боље координације у решавању конкретних питања.

Полазећи од разматраног питања улоге парламента у решавању еколошких питања и подстицању учешћа јавности, свакако да унапређење као сталан процес омогућава и наредне кораке. У том смислу, важно је и потребно омогућити да народни посланици као доносиоци одлука у законодавној грани власти имају адекватне изворе информација и стручну подршку да правил-

68 Вид.: http://www.parlament.gov.rs/Tre%C4%87a_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine_3170.4142.html?loc_id=64, 7. јул 2022.

но и потпуно разумеју домашаје, ефекте и последице одлука које доносе, на животну средину. На путу ка том циљу, могу бити корисна упоредноправна решења на које начине се може оснажити стручна служба парламента како би пружила посланицима већу стручну подршку и помоћ. У делу у коме евентуално не постоје капацитети унутар парламента, корисно би било размотрити спољашње механизме подршке, кроз институционалну сарадњу са академском заједницом, факултетима и научним институтима (у форми нпр. зеленог кабинета) и организацијама цивилног друштва. Могуће решење јесте и образовање консултативних савета одбора.

Полазећи од уочене тенденције јачања рада парламентарних одбора а и ради институционалног преноса знања и резултата рада између различитих сазива парламента, могло би се размотрити да парламентарни одбор формира регистар отворених питања и проблема у области животне средине и да прати примену прописа, као и да редовно врши анализе примена прописа из области заштите животне средине, а све у циљу парламентарног надзора. На тај начин добијене информације могле би бити узете у обзир приликом измена и допуна постојећих прописа, односно инцирања доношења нових. То би такође могла бити добра полазна основа да парламентарни одбор самостално одреди своје приоритете у раду и на основу података из рада претходног сазива, дефинише циљеве и план рада у наредном периоду.

Досадашњи развој јавног слушања, начин на који је оно заживело у пракси у Републици Србији и анализа ефеката његовог одржавања показују да је реч о корисном механизму који би се могао у већој мери примењивати, као и да постоји простор за даље унапређење и развој јавног слушања и на републичком и на локалном нивоу. Упоредноправна искуства о примени јавних слушања, могла би бити основа за разматрање могућности унапређења правног оквира и праксе одржавања код нас. У том смислу би било корисно узети у обзир и правила о одржавању јавног слушања која су донета у Европском парламенту.

За унапређење стања у области животне средине, као и у свакој другој, неопходна је специјализована едукација, односно адекватно обучени кадрови који би могли да пруже потпуне и правовремене информације доносиоцима одлука. Зато се чини потребним да се у већој мери изучава еколошко право на свим нивоима образовног система. Важност улагања у образовање стручњака за еколошко право је шира, јер би то омогућило и рад на превенцији и подизању свести у јавности о значају и последицама одлука које се доносе. Еколошка свест и еколошка култура чине се као неопходан предуслов за правилан однос према екологији и старању о здравој животној средини, због чега је важно указивати на значај еколошких питања у јавности и подстицати јавност да учествује у разматрању и одлучивању о еколошким питањима.