

In partnership  
with



# Klimatska i ekološka pravda i učešće javnosti Izvještaj o procjeni

Crna Gora

**Priprema:**

**Ivana Vojinović**, ekspertica za oblast učešća javnosti  
**Olivera Kujundžić**, ekspertica za ekološku pravdu

**Uz doprinose:**

Sofije Aziez [**Sofia Azaiez**], ekspertica za rodna pitanja  
Karmen Bulaj de Santiago [**Carmen Boulay de Santiago**], ekspertice za učešće javnosti  
Marine Fluri [**Marine Fleury**], kratkoročna međunarodna ekspertica, profesorica javnog prava, Univerzitet Žil Vern  
Kloi Lailier [**Chloe Laillier**], pravnica  
Laura Monije [**Laura Monnier**], kratkoročna međunarodna ekspertica, advokatska komora Pariza

**Koordinator međunarodne ekspertize:**

Vinsent Delbos [**Vincent Delbos**], srednjoročni međunarodni ekspert, počasni francuski sudija

**U sklopu projekta približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi, koordinatorka**  
**Entela Pinguli**, vođa tima

Projekat približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi  
januar 2025. godine



H  
M  
Y  
P  
R  
H  
V  
N  
K  
R  
B  
I  
M  
A  
B  
I  
L  
I  
N  
D  
K  
C  
K  
o  
f  
B  
e  
c  
o  
m  
e  
o  
o  
H  
o  
l  
d  
e  
r  
S  
K  
D  
C  
H  
A  
G  
N  
O  
S  
t  
i  
k  
A  
N  
S  
H  
B  
T  
E  
M  
A  
C  
R  
A

Crna Gora • Izvještaj o procjeni o klimatskoj i ekološkoj pravdi i učešću javnosti • Projekat o pristupu pravdi

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| 9.3.2 Prioritetne akcije i vremenski okvir ..... | 65 |
| 9.3.3 Glavne komponente projekta .....           | 65 |
| 9.3.4 Okvir za sprovođenje projekta.....         | 66 |
| 9.3.5 Ključni rezultati i matrica uspjeha .....  | 66 |

## 1. LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

|        |                                                                                                           |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFD    | Francuska razvojna agencija ( <i>Agence Française de Développement</i> )                                  |
| AK     | Arhuska konvencija                                                                                        |
| AZŠS   | Agencija za zaštitu životne sredine                                                                       |
| BAT    | Najbolje dostupne tehnike                                                                                 |
| CEDAW  | Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena                                                  |
| CEJ    | Klimatska i ekološka pravda                                                                               |
| CESE   | <i>Conseil Economique, Social et Environnemental</i> (Evropski ekonomski, socijalni i ekološki savjet)    |
| CITES  | Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama                                                      |
| CJIP   | Sporazum o odloženom krivičnom gonjenju francuskog tipa ( <i>Convention Judiciaire D'intérêt Public</i> ) |
| CNDP   | <i>Commission Nationale du Débat Public</i> (Nacionalni odbor za javnu raspravu)                          |
| CPDP   | <i>Commission particulière du débat public</i> – nezavisna i <i>ad hoc</i>                                |
| CZIP   | Centar za zaštitu i proučavanje ptica Crne Gore                                                           |
| DSF    | <i>Document Stratégique de Façade</i> (strateška dokumenta)                                               |
| DSIP   | Planovi implementacije specifični za direktivu                                                            |
| ECRI   | Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije                                                          |
| EF     | <i>Expertise France</i>                                                                                   |
| EIA    | Procjena uticaja na životnu sredinu                                                                       |
| EIPA   | Evropski institut za javnu upravu                                                                         |
| ELD    | Direktiva o odgovornosti za životnu sredinu                                                               |
| ENPE   | Evropska mreža tužilaca za životnu sredinu                                                                |
| EPA    | Agencija za zaštitu životne sredine                                                                       |
| EPCG   | Elektroprivreda Crne Gore                                                                                 |
| EPI    | Indeks ekološkog učinka                                                                                   |
| ESIA   | Procjena uticaja na životnu sredinu i društvo                                                             |
| ESLJP  | Evropski sud za ljudska prava                                                                             |
| EU     | Evropska unija                                                                                            |
| EU ETS | Sistem trgovine emisijama Evropske unije                                                                  |
| EUFJE  | Evropski forum sudija za životnu sredinu                                                                  |
| GJIE   | Globalni pravosudni institut za životnu sredinu                                                           |
| IMPEL  | Mreža Evropske unije za implementaciju i sprovođenje zakona o životnoj sredini                            |
| IPPC   | Integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja                                                              |
| IUCN   | Međunarodna unija za zaštitu prirode                                                                      |
| KBD    | Konvencija o biološkom diverzitetu                                                                        |
| KPAD   | Komisija za pristup administrativnim dokumentima                                                          |
| OCD    | Organizacije civilnog društva                                                                             |
| OEBS   | Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju                                                           |
| OPDAT  | Kancelarija za razvoj, pomoć i obuku tužilaštva u inostranstvu<br>Ministarstva pravde SAD-a               |
| PPK    | Pristup i podjela koristi                                                                                 |
| Ramsar | Ramsarska konvencija o močvarama od međunarodnog značaja                                                  |
| REACH  | Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničavanje hemikalija                                         |
| REC    | Regionalni centar za zaštitu životne sredine                                                              |

|        |                                                                                                                         |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SCCO   | Specijalni sudovi za korupciju i organizovani kriminal i Specijalni apelacioni sud za korupciju i organizovani kriminal |
| SEA    | Strateška procjena uticaja na životnu sredinu                                                                           |
| SLAPP  | Strateške tužbe protiv učešća javnosti                                                                                  |
| SPEU   | Sud pravde Evropske unije                                                                                               |
| UIP    | Uprava za inspekcijske poslove                                                                                          |
| UNDP   | Program Ujedinjenih nacija za razvoj                                                                                    |
| UNWOME | Entitet Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena                                                    |
| WEEE   | Direktiva o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi                                                                  |

## 2. IZVRŠNI REZIME

Ovaj izvještaj daje pregled nacionalnog sistema ekološke pravde u Crnoj Gori, uključujući praksu učešća javnosti, mapiranje ključnih aktera i procjenu njihovih potreba, uporednu analizu stanja ekološke pravde u zemljama u regionu, kao i pregled najbolje prakse iz Francuske. Izvještaj takođe daje uvid vezano za uključivanje ranjivih grupa i rodnu dimenziju ekološke i klimatske pravde. Dodatno, uključene su određene preporuke za otklanjanje identifikovanih nedostataka.

Pravda u oblasti životne sredine i klime zahtijeva transformativnu akciju zasnovanu na vladavini prava i poštovanju, zaštiti i ispunjavanju prava na životnu sredinu. U okviru procesa pristupanja EU, Crna Gora je od Komisije EU dobila pozitivan Privremeni izvještaj o mjerilima za pregovaračka poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost). Međutim, ostaje još dosta izazova. Potrebno je unaprijediti efikasnost pravosuđa: do kraja 2023. godine, broj predmeta starijih od tri godine porastao je za 20%, a prosječno vrijeme rješavanja predmeta poraslo je na 309 dana.

Prema dostupnim statistikama, nelegalna sječa je dominantno krivično djelo u oblasti životne sredine u Crnoj Gori. Male organizovane kriminalne grupe uključene su u nezakonitu sječu šuma u oblastima duž granice sa Albanijom i Kosovom. Srednjoročna evaluacija Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti istakla je smanjenje budžetskih izdvajanja za rodne inicijative i marginalizaciju rodne ravnopravnosti u političkoj agendi.

Ovaj izvještaj je pripremila grupa domaćih i međunarodnih eksperata. Što se tiče metodologije, za prikupljanje podataka i mišljenja ciljanih aktera i procjenu stanja ekološke pravde u Crnoj Gori korišćeni su pregled dokumenata, strukturirani intervjui i diskusije u fokus grupama. Tokom faze pregleda relevantnih dokumenata i propisa pregledano je više od 80 pravnih akata, sudskih presuda i strateških dokumenata. U sklopu mapiranja i analize zainteresovanih strana i njihove uloge u procesu, pripremljeni su i vođeni strukturirani intervjui sa predstavnicima različitih grupa zainteresovanih strana. U Podgorici su u oktobru i decembru 2024. godine organizovane dva sastanka fokus grupa.

„Dijagnostika sistema pravosuđa životne sredine u Crnoj Gori“ pruža uvid u pravni i institucionalni okvir, primjenu i praksu sudstva i učešća javnosti, podržan analizom slučajeva. Crnogorski pravni okvir je sveobuhvatan i složen, u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom EU i međunarodnim standardima. Pravo javnosti na učešće u procesima donošenja odluka o životnoj sredini i pristup pravdi u pitanjima životne sredine u Crnoj Gori je posebno i osnovno pravo, garantovano i zaštićeno Ustavom. Građanin može da prijavi ekološki problem inspektoratu, i podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu tužilaštvu ili policiji. Sa učesnicima fokus grupa razgovaralo se o odgovornosti državnih organa da preusmjere izvještaj nadležnom organu ako nijesu nadležni da se pozabave ovim pitanjem: zajedničko je mišljenje da ovu funkciju treba poboljšati. Uopšteno, pristup pravdi je omogućen građanima i organizacijama civilnog društva (OCD), ali je potrebno više truda da bi se iznijela jaka argumentacija zbog ograničenog znanja svih aktera u oblasti ekološke pravde.

Ocjena sudske prakse zasnovana je na statistici predmeta odbijenih od strane tužilaštva, osuđujućih i neuspjelih optužbi pred osnovnim sudovima u Crnoj Gori u periodu 2018–2022. Nalazi pokazuju da se sudski epilog u najvećem broju slučajeva završava osuđujućom presudom, naročito u „tradicionalnim“ krivičnim djelima kao što su bespravna sječa, lov i ribolov. Sva tri predmeta u oblasti zagađenja životne sredine su odbačena. Značajan je udio okončanih predmeta (odbačenih, uz oslobađajuću presudu okrivljenog) (jedna trećina), što ukazuje na moguće probleme u pogledu kapaciteta u prikupljanju i tumačenju dokaza. Sudije obično primjenjuju minimalni nivo novčanih kazni i koriste olakšavajuće okolnosti kada je zakonom predviđena fiksna novčana kazna. U mnogim predmetima sudije se suočavaju sa značajnim poteškoćama u utvrđivanju uzročne veze između krivičnog djela i njegovog uticaja na životnu

sredinu. Tokom 2023. i 2024. godine, na osnovu glave XXV Krivičnog zakonika (koja obuhvata krivična djela protiv životne sredine i prostornog planiranja) crnogorski sudovi su donijeli 157 osuđujućih presuda u 2023. i 51 u 2024. godini, samo jednu oslobađajuću i pet odbijenih. Većina presuda zasnovana je na uslovnim kaznama (164); izrečena je 21 zatvorska kazna, 14 kazni za rad u javnom interesu i 49 novčanih kazni. Ne postoje podaci o ekološkim predmetima koji su rješavani na alternativni način, ali postoji mogućnost korišćenja medijacije u sporovima koji se odnose na ekološku pravdu naročito kada postoji zahtjev za naknadu štete.

Praksa učešća javnosti procjenjuje se kroz statistiku javnih rasprava u periodu 2021–2024. godine i podnesenih žalbi drugostepenom organu o pitanjima učešća javnosti. Procjena pokazuje da su mnoge drugostepene žalbe usvojene, što ukazuje da su pravni lijekovi za građane i nevladine organizacije koje su osporile te odluke djelotvorni. Nadalje, prakse učešća javnosti procijenjene su kroz nekoliko slučajeva koji predstavljaju raspon od 20 godina ekološkog aktivizma u Crnoj Gori. Studije slučaja naglašavaju efikasnost učešća javnosti u regulisanju uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori i uticaju na rezultate projekta. Može se zaključiti da se gotovo svi pozitivni primjeri građanskog aktivizma odnose na proteste, a ne na sudske postupke.

Predstavljena je i *SWOT* analiza prakse učešća javnosti, koja pokazuje da je sistem informisanja javnosti o javnim raspravama zastario i da postoji potreba za prihvatanjem savremenih digitalnih alata i prevazilaženjem zakonskog minimuma u uključivanju javnosti u donošenje odluka o životnoj sredini.

Pregled dosadašnjih studija o ekološkoj pravdi u Crnoj Gori pokazuje da su glavni identifikovani nedostaci nedostatak institucionalnih kapaciteta, naročito inspekcijskih organa, i evidentan nedostatak međuinstitucionalne koordinacije, ali i korupcija među državnim službenicima i institucijama. U Izvještaju o ekološkim krivičnim djelima, koji je pripremila Misija Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), navodi se da uviđanje „tamnog broja“ nezabilježenih ekoloških prekršaja ukazuje na kritičnu potrebu za obukom nadležnih organa nadležnih za borbu protiv ekološkog kriminala u Crnoj Gori. Ograničeni broj okončanih predmeta odražava nedostatak u aktivnostima otkrivanja i obrade, naglašavajući potrebu za poboljšanim vještinama i znanjem među organima za sprovođenje zakona, regulatornim tijelima i drugim relevantnim institucijama.

Uporedna analiza pokazuje da, kada je u pitanju pristup pravdi u pitanjima životne sredine, u Albaniji, Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji, prihvatljivost udruženja i pojedinaca, kao i u mnogim državama članicama, može da predstavlja prvu barijeru (ili ponekad jak filter) u kojoj ovaj evropski okvir ipak treba da podstakne ekstenzivni pristup interesu za djelovanje. Poteškoće u dokazivanju ekološke i/ili materijalne štete koju navode ekološka udruženja su značajne u sve tri zemlje. U tri zemlje koje su bile predmet proučavanja naglašene su poteškoće u pokazivanju rizika ili štete po životnu sredinu. Čini se da nijedna od tih zemalja – iako su izložene problemu krčenja šuma – nije uvela obavezu praćenja upravljanja rizicima u odnosu na drvenu građu u šumarskim kompanijama. U sve tri zemlje, učešće javnosti suočava se s istim izazovima. Prvo, čini se da efektivno učešće nije uvijek zagarantovano. Ova poteškoća može da bude povezana s uslovima u kojima se organizuju procedure (neprilagođeni datumi, mjesto i vrijeme javnih skupova), ali i sa nedostatkom svijesti javnosti o pitanjima životne sredine. Drugo, čini se da nije data nezavisnost procjene ekoloških tijela od organa javne vlasti koji donosi odluku i od vlasnika projekta. Međutim, ova stavka je od suštinskog značaja kako bi se obezbijedilo da se ekološki i zdravstveni uticaji projekata u potpunosti i objektivno procijene i da javnost bude informisana u potpunosti. Konačno, često se čini da javnost ima slab uticaj na odluku. Ovo zapažanje ukazuje na poteškoće u razvoju projekata, planova ili programa u okviru konsultativnih procedura. Ovo zapažanje nesumnjivo poziva na promišljanje vremena procedura učešća – dolaze li prekasno u procesu donošenja odluka – ali i na njihove metode ili na način na koji vlasti percipiraju ove mehanizme: instrumente davanja legitimnosti informacione alate i instrumente za unapređenje postupka donošenja odluka.

Procjena otkriva i da rodni dispariteti i dalje postoje u pristupu održivim poljoprivrednim resursima i tehnologijama obnovljive energije. Sugerše i neke elemente strategija inkluzije za promovisanje pravičnog pristupa pravdi, povećanje učešća javnosti i jačanje građanskog angažmana uz istovremeno rješavanje sistemskih prepreka sa kojima se suočavaju marginalizovane grupe.

Posljednji odjeljak sažima ključne ulazne tačke i buduće mogućnosti koje mogu dati sveobuhvatnu stratešku ponudu za ekološku pravdu. Ovo uključuje konsolidaciju najboljih praksi i iskustva stečenog iz međunarodne prakse kako bi se povećala podrška ovom portfelju i izgradila strateška partnerstva sa ključnim akterima u ovoj i srodnim oblastima.

## 2.1 Nalazi procjene klimatske i ekološke pravde

Ova procjena fokusira se na izazove i nedostatke koje treba riješiti u cilju jačanja institucija radi obezbjeđenja učešća javnosti, ekološke pravde i osnaživanja građana, zajednica i ekoloških nevladinih organizacija da brane prava na zdravu životnu sredinu. Pregled i proučavanje dokumenata, rad u fokus grupama i strukturirani intervjui pomogli su da se formulišu ključni nalazi, koji se mogu sažeti na sljedeći način:

- Ustav Crne Gore garantuje pravo učešća u odlučivanju o životnoj sredini i obezbjeđuje pristup relevantnim ekološkim informacijama.
- Zakoni, kao što su Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (EIA) i Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA), usklađeni su sa direktivama EU, nalažući javne rasprave i konsultacije tokom različitih faza procjene projekta.
- Pristup javnosti informacijama i mogućnostima za učešće često je ugrožen ograničenim proaktivnim pristupom javnosti. Informisanje javnosti obično ispunjava zakonski minimum, uz nedovoljnu upotrebu digitalnih alata za širi angažman.
- Diskusije u fokus grupama istakle su problem koji se ponavlja u kojem su javne rasprave organizovane u vremenu koje nije odgovarajuće, što ograničava mogućnost za šire uključivanje građana.
- Nadležni organi imaju formalne mehanizme za javne konsultacije, ali nemaju kapacitet za efikasno praćenje povratnih informacija građana.
- Žalbe na odluke EPA ukazuju na efikasnost žalbenih mehanizama za nevladine organizacije i građane.
- Pozitivni rezultati učešća javnosti često su povezani sa građanskim protestima, a ne sa formalnim procesima konsultacija. Ovo sugerše da je potrebno jačanje mehanizama institucionalnog angažmana.
- Iako je Crna Gora pokazala zadovoljavajuće rezultate u pogledu vladavine prava u procesu pristupanja EU, postoje mnogi izazovi kojima se treba pozabaviti, kao što su efikasnost pravosuđa, korupcija i nedostatak mehanizama za međuinstitucionalnu saradnju.
- Institucije koje se bave ekološkom pravdom nemaju dovoljno osoblja i potrebna im je izgradnja kapaciteta na svim nivoima. Uspostavljanje specijalizovanih odjela (npr. ekološka policija, tužioci iz oblasti ekološke) je neophodno, ali ostaje izazov zbog nedostatka službenika.
- I dalje postoje nejasnoće u kaznenim odredbama i sprovođenju, što dovodi do nedosljedne primjene i tumačenja zakona u oblasti životne sredine i Krivičnog zakonika.
- Nedostatak efikasnih alata kao što su dokumenti sa uputstvima i baze podataka prilagođene korisniku.

## 2.2 Ključne preporuke

Ključne preporuke u cilju povećanja učešća javnosti u odlučivanju o životnoj sredini i ekološkoj pravdi u Crnoj Gori su sljedeće:

- **Pravna preciznost/dosljednost između zakona:** Potrebno je poboljšano usklađivanje između Krivičnog zakonika i sektorskih zakona kako bi se izbjegle nejasnoće u vezi sa krivičnim djelima i prekršajima, kao što je krivično djelo zagađivanja životne sredine.
- **Jačanje institucija usmjerenih na ljude/izgradnja kapaciteta:** Institucije uključene u zaštitu životne sredine moraju da unaprijede svoju sposobnost da zaštite prava na životnu sredinu. Ograničena saradnja između subjekata kao što su inspektorati, policija, tužioci i sudije otežava efikasno sprovođenje. Preporučuje se institucionalizacija nacionalnog mehanizma za koordinaciju, obuku i razmjenu znanja. Treba obučiti službenike da koriste participativne metode i treba obpredijeliti više finansijskih sredstava, naročito za lokalne samouprave.
- **Pravno osnaživanje/osnaživanje zajednica:** Pravno osnaživanje fokusira se na omogućavanje pojedincima i zajednicama da razumiju i koriste zakon za zaštitu svojih prava na životnu sredinu. Naglašava pristupe koji su okrenuti prema zajednici u odnosu na tradicionalnu pravnu pomoć. Podrška OCD i aktivistima pružanjem strateških smjernica i pravne pomoći je ključna komponenta ovog pristupa. Ovo uključuje podršku radu pravnih stručnjaka, uključujući pomoćnike u zajednici u pitanjima životne sredine, čija je primarna uloga da rade direktno sa zajednicama kojima služe koristeći posredovanje, organizaciju, obrazovanje i zastupanje. Dodatno, preduzimanje napora za izgradnju kapaciteta s OCD koje su bliske zajednicama pogođenim ekološkim i klimatskim izazovima može im omogućiti da budu jači nosioci promjena i zagovaraju potrebe zajednice.
- **Unaprijediti pravni status OCD** kroz zakonske odredbe i promovisati alternativno rješavanje ekoloških slučajeva.
- **Alati/dokumenti smjernica za ekološku pravdu: Stvoriti resurse koji će pomoći građanima i institucijama u rješavanju ekoloških krivičnih djela,** s obzirom na nacionalnu i međunarodnu sudske praksu. Razviti prilagođenu bazu podataka sudske prakse koja je povezana sa određenim članovima Krivičnog zakona, za javnu i pravosudnu upotrebu.
- **Poboljšati ostvarivanje ekoloških prava:** Garantovati pristup javnosti pravima na učešće i poboljšati transparentnost informacija.
- **Iznad zakonskog minimuma:** Prekoračenje minimalnih zakonskih zahtjeva u pogledu javnih obavještenja, rokova i dostupnosti informacija. Produžiti periode konsultacija izvan zakonskih minimuma i sprovesti prethodnu registraciju učesnika javnih rasprava.
- **Modernizovati komunikaciju:** Integrisati digitalne platforme i društvene medije za širi pristup javnosti i izbjegavati organizaciju konsultacija tokom sezone odmora. Izbjegavati pretjerano tehnički jezik i poboljšati razumijevanje javnosti.
- **Prilagođeni pristupi:** Prilagoditi metode učešća zasnovane na osjetljivosti projekta i potrebama zajednice, koristeći različite kanale kao što su radionice, TV debate i SMS upozorenja.
- **Kontrola kvaliteta:** Uspostaviti mehanizme za procjenu kvaliteta odluka o životnoj sredini i ispoštovati prekoračene rokove iz Akcionog plana.
- **Kampanje podizanja svijesti/kontinuirani angažman:** Ojačati medijske kampanje o pravima na učešće javnosti, posebno prema Arhuskoj konvenciji. Održavati ekološke teme u fokusu javnosti i poboljšati transparentnost i efikasnost Arhus centara.

### 3. UVOD

Pravda u oblasti životne sredine i klime zahtijeva transformativnu akciju zasnovanu na vladavini prava i poštovanju, zaštiti i ispunjavanju prava na životnu sredinu. Tokom 1990-ih, pokret za ekološku pravdu proširio je svoj fokus na društvene nejednakosti, kao što su nejednakosti između uslova životne sredine sa kojima se suočavaju najbogatiji i najsiriromašniji sektori društva. U skladu s tim, ekološka pravda često se shvata kao traženje pravičnog tretmana i uključivanja ljudi svih rasa, kultura, nacija i socioekonomskog miljea u razvoju, primjeni i sprovođenju ekoloških programa, zakona i politika<sup>1</sup>.

Izazovi vezani za sprovođenje ekološke pravde, uključujući klimatsku pravdu, zahtijevaju pravična rješenja i poštovanje, zaštitu i ispunjenje ljudskih prava u kontekstu ublažavanja klimatskih promjena i prilagođavanja, očuvanja biodiverziteta i napora vezanih za kontrolu zagađenja. Primjeri uključuju napore da se poboljšaju zaštićena područja i pokrivenost šumama u svrhu ublažavanja klimatskih promjena, prava mladih, djece i budućih generacija u pogledu klimatskih utjecaja i osiguravanja učešća javnosti i pristupa informacijama za sve u društvu u vezi s politikom klimatskih promjena i donošenja odluka, kao i pristup pravdi za kršenja ljudskih prava uzrokovana ili izazvana promjenom klime i degradacijom životne sredine.

Drugi važan aspekt je potreba da se promoviše pravedna tranzicija ka niskokarbonskom razvoju i održivoj ekonomiji, kao i pravičnost u postizanju globalnih neto nultih emisija do sredine vijeka, kao što se zahtijeva Pariškim sporazumom. Za to je potreban ne samo odgovarajući pravni okvir, već i poštovanje vladavine prava i poštovanje ljudskih prava.

#### 3.1 Obrazloženje

Da bi se postavila scena za diskusiju o stanju ekološke pravde u Crnoj Gori, u nastavku je dat kratak pregled stanja vladavine prava i upravljanja životnom sredinom u zemlji.

Evropska komisija je 25. juna 2024. godine objavila da je Crna Gora prva zemlja zapadnog Balkana koja je dobila pozitivan izvještaj o ispunjenosti privremenih mjerila (IBAR) za pregovaračka poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) u procesu pristupanja EU. Ova prekretnica naglašava napredak zemlje u uspostavljanju vladavine prava. Izvještaj EU o napretku za 2024. pruža dublju analizu:

- **Efikasnost pravosuđa:** Pravosudni sistem zahtijeva značajna poboljšanja. Do kraja 2023. godine, broj predmeta starijih od tri godine porastao je za 20%, s prosječnim vremenom rješavanja predmeta na 309 dana (u odnosu na 238 dana u 2022). Naročito je zabrinjavajuća situacija u Upravnom sudu, gdje prosječno vrijeme rješavanja iznosi 1.411 dana. Međutim, postoji pozitivan trend u alternativnom rješavanju sporova. Potrebno je više rada na digitalizaciji pravosudnog sistema, naročito u komunikaciji sa sudovima.
- **Osnovna prava:** Iako je opšti okvir za osnovna prava adekvatan, postoje nedostaci u pristupu pravdi, naročito za ranjive grupe. Do sredine 2024. godine, 2.440 predmeta je bilo na čekanju na Ustavnom sudu, od kojih se 2.107 odnosilo na ljudska prava. Potrebni su naponi da se krivično zakonodavstvo uskladi sa standardima EU i obezbijedi poštovanje prava žrtava.
- **Socijalna pitanja:** Društvena polarizacija je i dalje prisutna, sa marginalizovanim grupama kao što su Romi, Egipćani, lica s invaliditetom i LGBTQI osobe koje se

<sup>1</sup> Ekološka pravda, Osiguravanje našeg prava na čistu, zdravu i održivu životnu sredinu, UNDP 2022, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/Justice-Environmental%20Tech%20Report%2001%5B06%.pdf>

suočavaju sa diskriminacijom, govorom mržnje i zločinima iz mržnje. Izmjene i dopune Krivičnog zakonika u decembru 2023. označile su napredak u rješavanju rasizma i govora mržnje.

- **Rodna ravnopravnost:** Srednjoročna evaluacija Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti istakla je smanjenje budžetskih izdvajanja za rodne inicijative i marginalizaciju rodne ravnopravnosti u političkoj agendi. Potrebno je unaprijediti pristup žena pravosuđu i institucijama koje promovišu rodnu ravnopravnost.
- **Pravosudna saradnja:** Crna Gora je tokom 2023. godine intenzivno sarađivala sa Eurojustom, procesuirajući 76 predmeta, od kojih je 58 pokrenula. Međutim, radni aranžman sa Evropskim javnim tužilaštvom (EPPO) dao je ograničene praktične rezultate.
- **Životna sredina i klimatske promjene:** Crna Gora mora da ojača administrativne kapacitete i na centralnom i na lokalnom nivou kako bi ispunila mjerila EU u okviru poglavlja 27. Ključni izazovi uključuju nedostatak osoblja, slabe inspeksijske službe, lošu međuinstitucionalnu koordinaciju i neadekvatan finansijski okvir. Uspostavljanje kohezivne institucionalne strukture za planiranje životne sredine i klime je od ključnog značaja za promovisanje investicija u ovim sektorima.

Četvrti pregled stanja životne sredine Crne Gore (2024) navodi da ekološki kriminal u zemlji obuhvata krivična djela protiv flore i faune, što se odnosi na nezakonitu trgovinu i posjedovanje vrsta obuhvaćenih Konvencijom o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES) i nacionalnim zakonodavstvom. Krivična djela protiv divljih životinja uglavnom se odnose na krivolov i nezakonit, neprijavljeni i neregulisani ribolov. U posljednje vrijeme ove vrste ekološkog kriminala imaju trend rasta. Nezakonita sječa je dominantno krivično djelo u Crnoj Gori. Male, organizovane kriminalne grupe su uključene u nezakonitu sječu šuma u oblastima duž granice s Albanijom i Kosovom. Korupcija među državnim zvaničnicima i institucijama navodno olakšava ove kriminalne aktivnosti. Poznato je da Skadarsko jezero privlači nezakonit, neprijavljeni i neregulisani ribolov uglavnom od strane lokalnog stanovništva. Međunarodna saradnja u borbi protiv ekološkog kriminala poboljšana je posljednjih godina. To se odnosi i na odnose sa susjednim zemljama.

U Podgorici je 6. marta 2024. godine održan Antikorupcijski forum o zaštiti životne sredine u organizaciji Balkanske istraživačke mreže Crne Gore i Građanske alijanse. Događaju su prisustvovali predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti, ekolozi i novinari. Na forumu je konstatovano da je ekološka korupcija na svim nivoima vlasti jedan od najvećih izazova u Crnoj Gori. Preporučeno je da inspekcije adekvatnije reaguju na prijave korupcije u životnoj sredini i da lokalne vlasti više sarađuju sa građanima koji prijavljuju korupciju. Predloženo je i da se postave viši standardi za kažnjavanje ekoloških zločina. Čini se da su procedure za dobijanje (građevinske) dozvole i upravljanje otpadom podložne korupciji u životnoj sredini. Na Forumu je pomenuta potreba za odvraćajućom i djelotvornijom krivičnom kaznenom politikom i odgovorom kako bi se izbjegla percepcija nekažnjivosti.

U oblasti ekološkog kriminala u izvještajnom periodu od juna 2022. do juna 2023. registrovano je 97 novih slučajeva, a zatvoreno je 53 predmeta. Nedostatak administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i inspeksijskih tijela treba riješiti, kao i nedovoljnu međuagencijsku koordinaciju.

### 3.2 Dodatne informacije i kontekst

Projekat pristupu klimatskoj i ekološkoj pravdi na Zapadnom Balkanu, koji finansira Agencija *Française de Développement* (AFD), a sprovodi *Expertise France* (EF), nastoji da poboljša pristup pravdi i efektivnost učešća građana u oblasti ekološke pravde, čime se doprinosi približavanju standarda u Albaniji, Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori.

U regionalnom kontekstu, cilj projekta je unapređenje zajedničkog razumijevanja, koordinacije i upravljanja pravosuđem u oblasti životne sredine i jačanje kapaciteta pravnih stručnjaka u oblasti ekološke pravde, kao i unapređenje kanala izvještavanja o ekološkoj pravdi, pravnim lijekovima, njihovu koordinaciju i dostupnost javnosti.

Dok Albanija i Sjeverna Makedonija imaju sadržajniji projektni program, aktivnosti u Crnoj Gori su ograničene na ovaj izvještaj o procjeni. Namjera je da izvještaj posluži kao alat za implementaciju prioriteta pristupanja EU fokusirajući se na ključne aspekte upravljanja životnom sredinom. Procjena opisuje zakonodavne, institucionalne i participativne okvire i njihovu implementaciju, s ciljem identifikovanja postojećih nedostataka i mogućnosti za poboljšanje učešća javnosti i pristupa pravdi u pitanjima životne sredine, odnosno bitnih komponenti demokratskog upravljanja i održivosti životne sredine. Crna Gora će takođe biti uključena u regionalne aktivnosti projekta, okupljajući profesionalce iz sve tri zemlje kako bi razgovarali o zajedničkim pitanjima, metodologijama, alatima, dobrim praksama, itd.

### 3.3 Zašto ovaj izvještaj?

Ovaj izvještaj daje preglednu analizu nacionalnog sistema u vezi s ekološkom pravdom i učešćem javnosti, mapiranje aktera i identifikaciju njihovih očekivanja i interesa za učešće u regionalnim aktivnostima projekta, kao i relevantne preporuke o tome kako uključiti crnogorske aktere u aktivnosti projekta koji obuhvata više država.

Pored pregleda postojećih zakonskih i regulatornih okvira i praksi, izvještaj će identifikovati i nedostatke i tokove u postojećem sistemu sa fokusom na implementaciju, prepoznati i promovisati neke dobre prakse iz ciljanih zemalja i Francuske. Osim toga, međunarodna i nacionalna ekspertiza se fokusira na dva povezana pitanja koja se odnose na:

- proces pristupanja EU: korićenje francuskog iskustva iz pravne tekovine EU o životnoj sredini i korišćenje drugih međunarodnih pravnih alata i mehanizama u potrazi za ekološkom pravdom;
- rodnu ravnopravnost: korišćenje francuskog iskustva rodne ravnoteže u ekološkoj pravdi.

## 4. METODOLOGIJA

Što se tiče metodologije, za prikupljanje podataka i mišljenja ciljanih aktera i procjenu stanja ekološke pravde u Crnoj Gori korišćeni su pregled i istraživanje dokumenata, strukturirani intervjui i diskusije u fokus grupama.

Tokom faze pregleda dokumenata, pregledano je više od 50 pravnih akata, sudskih presuda i politika. Dokumenta su navedena u Prilogu II<sup>2</sup>.

U sklopu mapiranja i analize zainteresovanih strana i njihove uloge u procesu, pripremljeni su i vođeni strukturirani intervjui sa predstavnicima različitih grupa zainteresovanih strana. U Podgorici je 29. oktobra 2024. godine održan inicijalni sastanak fokus grupe. Sa 20 učesnika, razgovarano je o stanju klimatske i ekološke pravde u Crnoj Gori (*v. Prilog III – Sažeci intervjua sa zainteresovanim stranama i izvještaj sa sastanaka fokus grupe*)

Strukturirani intervjui o ekološkoj pravdi sastoje se od pet djelova s nekoliko pitanja koja se fokusiraju na sljedeće teme:

- Zainteresovane strane u sistemu pravosuđa životne sredine u Crnoj Gori i njihove uloge.
- Stanje ekološke pravde u Crnoj Gori, uključujući pravni i institucionalni okvir.
- Prepreke ekološkoj pravdi i preporuke za prevazilaženje identifikovanih problema.
- Iskustvo ispitanika u oblasti zaštite životne sredine, uključujući upućivanje na posebne slučajeve.
- Znanje o aktivnostima izgradnje kapaciteta u ovoj oblasti i prijedlozi o potrebama i očekivanjima.

Strukturirani intervjui o učešću javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini takođe su podijeljeni u pet djelova, od kojih se svaki bavi ključnim aspektima teme:

- Razumijevanje uloga i odgovornosti različitih aktera u učešću javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini.
- Procjena adekvatnosti postojećih zakona, propisa i institucija u omogućavanju efektivnog učešća javnosti.
- Identifikacija prepreka sa kojima se suočavaju zainteresovane strane i predlaganje preporuka za poboljšanje inkluzivnosti i transparentnosti.
- Prikupljanje primjera neposrednog iskustava o učešću u donošenju odluka o životnoj sredini, uključujući upućivanje na specifične slučajeve.
- Procjena trenutnog nivoa znanja i predlaganje inicijativa za poboljšanje svijesti i vještina vezanih za učešće javnosti.

Nalazi i preporuke ove procjene podijeljeni su i diskutovani sa fokus grupom kako bi poslužili kao mehanizam povratnih informacija za ovaj proces. Ovaj iterativni pristup osigurao je da se nalazi preciziraju kako bi tačno odražavali potrebe zainteresovanih strana. Sastanak za validaciju sa fokus grupom održan je u Podgorici 19. decembra 2024. godine. Ovo je pomoglo Projektu pristupa pravdi (CEJ) da oblikuje aktivnosti komponente prema potrebama zainteresovanih strana.

---

<sup>2</sup> *[prim prev.: Prilozi nijesu dio prevedenog dokumenta, dostupni su samo u originalnoj verziji dokumenta na engleskom jeziku.]*

## 5. DIJAGNOSTIKA SISTEMA PRAVDE ZA OBLAST ŽIVOTNE SREDINE

### 5.1 Pregled sistema

#### 5.1.1 Pravni okvir

##### *Ustav i ustavna žalba*

Ekološka pravda ima posebno mjesto u crnogorskom ustavu. Pored člana 1, u kojem je Crna Gora proglašena za „građansku, demokratsku, ekološku i državu socijalne pravde, zasnovanu na vladavini prava“, sva tri stuba Arhuske konvencije transponovana su u članu 23: „*Svako ima pravo na zdrav životnu sredinu. Svako ima pravo da dobije pravovremene i potpune informacije o uticaju na stanje životne sredine, o pitanjima uticaja na životnu sredinu, pitanja životne sredine, zaštita ovih prava, a naročito država, dužni su da čuvaju i unapređuju životnu sredinu.*“

Ustavom je predviđena i mogućnost upotrebe ustavne žalbe u slučajevima, između ostalog, neusaglašenosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima ili neusaglašenosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom, ili zbog povrede ljudskih prava i sloboda datih Ustavom, nakon što su iscrpljena sva raspoloživa pravna sredstva. Svako može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom.

Kada Ustavni sud utvrdi da zakon nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno da drugi propis nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom, taj zakon i drugi propis prestaju da važe danom objavljivanja odluke Ustavnog suda. Zakon ili drugi propis, odnosno pojedinačne odredbe za koje se odlukom Ustavnog suda utvrdi da nijesu usaglašene sa Ustavom ili zakonom, neće se primjenjivati na odnose koji su nastali prije objavljivanja odluke Ustavnog suda ako do tog datuma nijesu riješeni pravosnažnim rješenjem.

##### *Horizontalno zakonodavstvo o životnoj sredini*

Zakon o životnoj sredini<sup>3</sup> je ključni pravni akt o upravljanju i zaštiti životne sredine. Njime se uspostavljaju načela, mehanizmi i institucionalni okvir za zaštitu životne sredine u skladu sa zahtjevima koji proizilaze iz međunarodnih obaveza Crne Gore.

Evropsko zakonodavstvo koje spada u potpoglavlje „horizontalno zakonodavstvo“, naime Direktiva 2001/42/EZ (SEA), Direktiva 2011/92/EU (EIA) sa izmjenama i dopunama, Direktiva 2003/4/EZ (pristup informacijama o životnoj sredini), Direktiva 2003/35/EZ (pravo učešće javnosti), Direktiva 30/30 samo učešće javnosti, (odgovornost za životnu sredinu), sa izmjenama i dopunama, i Direktiva 2008/99/EZ (o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo) u potpunosti su preneseni u crnogorsko zakonodavstvo kroz sljedeće zakonske akte: Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu,<sup>4</sup> Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu,<sup>5</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu

<sup>3</sup>Zakon o životnoj sredini („Službeni list Crne Gore” br. 52/2016, 73/2019)

<sup>4</sup> Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list Crne Gore br. 80/2005, 40/2011, 59/2011, 52/2016)

<sup>5</sup> Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, („Službeni list Crne Gore br. 75/2018)

zaštitu u pitanjima životne sredine,<sup>6</sup> Zakonu o odgovornosti za štetu u životnoj sredini<sup>7</sup> i Krivični zakonik<sup>8</sup>.

### *Strateška procjena životne sredine (SEA)/Procjena uticaja na životnu sredinu (EIA)*

Javnu raspravu o studiji EIA i izvještaju SEA organizuje i sprovodi nadležni organ. Period trajanja je najmanje 30 dana od dana objavljivanja javnog/medijskog oglasa. Sastanke treba najaviti u elektronskim i štampanim medijima. O odluci o odobravanju ili odbijanju zahtjeva za davanje saglasnosti na studiju EIA nadležni organ je dužan da obavijesti zainteresovanu javnost u roku od pet radnih dana od dana donošenja odluke i istu objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave.

Iako su ova pravila u skladu sa relevantnim zakonodavstvom EU, učesnici fokus grupa istakli su potrebu za proaktivnijim uključivanjem javnosti (v. Prilog III).

### *Arhuska konvencija / Direktiva 2003/4/EZ i Direktiva 2003/35/EZ*

Ovi međunarodni/instrumenti EU u potpunosti su integrisani u crnogorski ekološki pravni okvir kroz više instrumenata počevši od Ustava i Zakona o životnoj sredini do konkretnijih pravnih akata, kao što su Zakon o EIA i Zakon o industrijskim emisijama. Arhuska konvencija ratifikovana je u pravni sistem Crne Gore i uvedena Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, podržana članom 9 Ustava Crne Gore koji daje primat njihovim nacionalnim, ratifikovanim i objavljenim međunarodnim zakonima u odnosu na prethodna prihvaćena i objavljena međunarodnopravna pravila. direktnu primjenu ako regulišu odnose drugačije od nacionalnog zakonodavstva. Osim toga, Zakon o slobodnom pristupu informacijama<sup>9</sup> omogućava građanima i organizacijama civilnog društva pristup informacijama u posjedu javne uprave, bez potrebe da dokazuju svoj interes za određena pitanja.

### *Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini*

U skladu sa Direktivom 2004/35/EZ o odgovornosti za životnu sredinu, Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini postavlja posebne pravne alate na raspolaganju za ekološku pravdu. Publikacija OEBS-a „Ekološki kriminal u Crnoj Gori“<sup>10</sup> sadrži pregled njene implementacije u periodu 2021–2023. Analiza pokazuje da je do kraja 2022. godine procesuiran samo jedan predmet utvrđivanja štete ili neposredne opasnosti od štete po životnu sredinu, dok je od kraja 2022. godine do danas (septembar 2023) pokrenuto više od 20 predmeta. Među predmetima je u izvještajima dominirao predmet nezakonite eksploatacije šljunka u donjem toku rijeke Morače. Jedan predmet odnosi se na upravljanje opasnim hemikalijama i paljenje otpada na divljoj deponiji, dok se dva izvještaja odnose na oticanje neadekvatno tretiranih otpadnih voda. Agencija za zaštitu životne sredine je nadležna za pokretanje postupka utvrđivanja štete ili neposrednog rizika od štete po životnu sredinu. Ova institucija može pokrenuti postupak po službenoj dužnosti ili na inicijativu/molbu.

### *Krivični zakonik*

Direktiva EU o ekološkom kriminalu (2008/99/EZ) definiše devet krivičnih djela koja, kada su nezakonita i počinjena namjerno ili uz barem ozbiljan nemar, predstavljaju krivično djelo. Krivični zakonik Crne Gore ih sve prepoznaje kroz osam članova, ali navodi i druga 22 djela iz Glave

<sup>6</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, („Službeni list Crne Gore (Međunarodni ugovori) br. 3/2009)

<sup>7</sup> Zakon o odgovornosti za štetu po životnu sredinu („Službeni list Crne Gore br. 27/2014, 55/2016)

<sup>8</sup> Krivični zakonik, („Službeni list Crne Gore br. 70/2003, 13/2004, 47/2006, 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021, 144/2021, 145/2021)

<sup>9</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama, („Službeni list Crne Gore“ br. 44/2012 i 30/2017)

<sup>10</sup> Ekološki kriminal u Crnoj Gori, D. Caković, Misija OEBS-a u Crnoj Gori 2023

XXV – Krivična djela protiv životne sredine i prostornog planiranja. Neka od krivičnih djela prepoznatih Krivičnim zakonikom Crne Gore su i u ekološkom zakonodavstvu definisana kao „prekršaji“. Za uporednu tabelu ekoloških krivičnih djela formulisanih u Krivičnom zakoniku Crne Gore i Direktivi EU o ekološkim zločinima, uključujući statistiku o sudskim postupcima (v. *Prilog VI – Krivična djela iz oblasti životne sredine u Crnoj Gori i statistika o sudskim postupcima*).

### *Sektorsko i procesno zakonodavstvo*

Zakonodavstvo u oblasti životne sredine u Crnoj Gori je kompleksno i sveobuhvatno, u skladu s ekološkim okvirom EU. Ključni pravni akti u ovoj oblasti označeni kao „sektorski“ su Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o vodama, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o industrijskim emisijama, Zakon o bezbednom upravljanju hemikalijama, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena, itd., kao i procesni zakoni kao što su Zakon o opštem upravnom postupku<sup>11</sup>, Zakon o prekršajima<sup>12</sup>, Zakon o parničnom postupku<sup>13</sup> i Zakon o krivičnom postupku<sup>14</sup>.

#### 5.1.2 Pravni okvir o učešću javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini

Pravo javnosti da učestvuje u procesima donošenja odluka o životnoj sredini u Crnoj Gori je posebno i osnovno pravo, garantovano i zaštićeno Ustavom. Osim toga, proizilazi i iz drugih Ustavom zajamčenih prava i sloboda, kao što su pravo na pristup informacijama, pravo na lokalnu samoupravu, pravo glasa, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, pravo predlaganja zakona, pravo na podnošenje prijedloga za raspisivanje državnog referenduma, sloboda izražavanja, sloboda udruživanja, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na učešće javnosti, itd., nacionalnom i lokalnom nivou u Crnoj Gori, proizilazi iz brojnih prava i demokratskih principa, kako onih koji pripadaju nacionalnom zakonodavstvu, tako i onih koji se nalaze u međunarodnim aktima koje je Crna Gora ratifikovala. Ovaj normativni okvir omogućava javnosti da se uključi u važne političke procese i doprinese donošenju odluka kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

**Ustav Crne Gore** garantuje osnovna prava i slobode koje omogućavaju učešće javnosti. Njime se uspostavlja osnovno pravo svakog građanina da pristupi informacijama koje posjeduju državni organi i učestvuje u procesima donošenja odluka o životnoj sredini (član 23 citiran na str. 15). Član 51 izričito predviđa da građani imaju pravo na zdravu životnu sredinu i nalaže da vlasti moraju da obezbijede pristup javnosti informacijama o životnoj sredini.

Crna Gora je 2. novembra 2009. godine pristupila **Konvenciji o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine - Arhuska konvencija** (1998)<sup>15</sup> koja sprovodi pravo na javni pristup informacijama, učešće u donošenju odluka i pristup pravdi u pitanjima životne sredine. Prihvatanjem Konvencije, Vlada i nadležni organi, pa i privatni sektor, preuzimaju obavezu uspostavljanja sistema informisanja javnosti o pitanjima zaštite životne sredine i uključivanja javnosti u procese donošenja odluka. Što se tiče pratećih protokola, Crna Gora je 2017. godine usvojila **Zakon o potvrđivanju Protokola o registrima ispuštanja i prenosa zagađujućih materija** („Službeni list Crne Gore

<sup>11</sup> Zakon o opštem upravnom postupku, („Službeni list Crne Gore“ br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017) [https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku.html](https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon_o_opstem_upravnom_postupku.html)

<sup>12</sup> Zakon o prekršajima („Službeni list Crne Gore“, br. 01/11, 06/11, 39/11, 32/14, 43/17, 51/17)

<sup>13</sup> Zakon o parničnom postupku („Službeni list Crne Gore br. 22/2004, 28/2005 – odluka US i 76/2006 i „Službeni list Crne Gore“, br. 47/2015 – dr. zakon, 48/2015, 51/2017, 75/2017 – odluka US, 62/2018 – odluka US, 34/2019, 42/2019 - ispr. i 76/2020)

<sup>14</sup> Zakon o krivičnom postupku („Službeni list Crne Gore br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 – odluka US, 2/2015 – odluka US, 35/2015, 58/2015 – dr. zakon, 28/2018 – odluka US i 116/2020 – odluka US)

<sup>15</sup> Na osnovu Zakona o ratifikaciji Arhuske konvencije („Službeni list Crne Gore“, Međunarodni ugovori br. 77/09), Konvencija je stupila na snagu 90. dana od dana deponovanja instrumenta ratifikacije, član 20 stav 3 Konvencije. Međutim, aktivnosti u cilju rane implementacije Arhuske konvencije u Crnoj Gori prisutne su od kraja 90-ih godina XX vijeka, pod okriljem Regionalnog centra za zaštitu životne sredine (REC).

– Međunarodni ugovori“, br. 01/07, 38/13), dok država nije članica GMO amandmana na Konvenciju. Crna Gora je potpisnica Konvencije UN-a o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu – ESPOO i odgovarajućeg Protokola o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu – *SEA Protocol* (1991) (**Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma zemalja Jugoistočne Evrope o implementaciji konvencije o procjeni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu**, („Službeni list CG – Međunarodni ugovori“, br. 02/09) i Konvencija UN-a o prekograničnim efektima industrijskih nesreća (1992). Crna Gora je ratifikovala obje konvencije 2008. godine.

Ključni horizontalni ekološki zakoni relevantni za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini su:

**Zakonom o životnoj sredini** („Službeni list Crne Gore“ br. 52/16, 73/19) propisano je da svako ima pravo da bude informisan o stanju životne sredine i da učestvuje u procesu odlučivanja (član 5). Ovo povećava učešće javnosti u informisanom donošenju odluka i na kraju unapređuje stanje životne sredine. Država mora da obezbijedi da informacije budu: tačne, ažurne, dobro organizovane, lako dostupne i uporedive. Propisano je da nevladine organizacije (NVO) učestvuju u očuvanju životne sredine i da država podstiče učešće nevladinih organizacija u donošenju odluka od značaja za zaštitu životne sredine. *Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini* transponuje se kroz ovaj zakon.

**Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu** („Službeni list Crne Gore“ br. 75/18) između ostalog, propisano je da za sve projekte koji se planiraju i realizuju, a koji mogu značajno uticati na životnu sredinu, nadležni organ obavještava zainteresovanu javnost (fizička i pravna lica, udruženja, organizacije ili grupe). *Direktiva 2014/52/EU o izmjeni Direktive 2011/92/EU o procjeni uticaja na životnu sredinu i Direktiva 2003/35/EC koja predviđa učešće javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu su u potpunosti transponovane kroz ovaj zakon i prateća sprovedbena akta.*

**Zakonom o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA)** („Službeni list Republike Crne Gore“ br. 80/05, „Službeni list Crne Gore“, br. 73/10, 59/11, 52/16) uređuje se učešće javnosti u fazi donošenja odluke o davanju saglasnosti na Izvještaj o SEA. Organ nadležan za izradu plana ili programa (nadležan i za sprovođenje SEA) treba da upozna širu javnost i zainteresovane strane o načinu i rokovima uvida u sadržaj Izvještaja o SEA i dostavljanju mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne rasprave. *Direktiva 2001/42/EZ o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA direktiva) i Direktiva 2003/35/EZ predviđaju učešće javnosti u izradi planova i programa koji se odnose na životnu sredinu.*

**Zakonom o industrijskim emisijama** („Službeni list Crne Gore“, br. 17/19, 3/23, 34/24) propisano je da nadležni organ obavještava zainteresovane organe, organizacije i javnost o svakom koraku u postupku izdavanja integrisane dozvole (IPPC dozvole). *Direktiva 2003/35/EZ predviđa učešće javnosti u izradi planova i programa koji se odnose na životnu sredinu.*

**Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata** („Službeni list Crne Gore“, br. 64/17, 44/18, 63/18, 11/19, 18/20, 86/22, 4/23) obezbjeđuje obavezno sprovođenje prethodnog učešća javnosti, u početnoj, najranijoj fazi izrade planskog dokumenta, kako bi se zainteresovana javnost upoznala sa ciljevima i svrhom planskog dokumenta, kao i mogućim planskim rješenjima. Organizovanjem javnih rasprava o nacrtu planskog dokumenta obezbjeđuje se aktivno učešće javnosti i zainteresovanih korisnika prostora.

**Zakon o zaštiti prirode** („Službeni list Crne Gore“, br. 54/16, 18/19) propisuje je da su organi uprave dužni da, na zahtjev zainteresovanih pravnih i fizičkih lica, dostave podatke o stanju i zaštiti prirode, osim podataka koji se u skladu sa zakonom smatraju tajnim podacima.

Ostalo relevantno zakonodavstvo<sup>16</sup>:

**Zakon o slobodnom pristupu informacijama** („Službeni list Crne Gore“, br. 44/12, 30/17) nalaže transparentnost i otvoren pristup podacima o životnoj sredini u posjedu organa javne vlasti. *Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini* transponuje se kroz ovaj zakon.

**Zakon o državnoj upravi** („Službeni list Crne Gore“, br. 78/18, 70/21, 52/22) uređuje javni i transparentni rad organa državne uprave, odnosno obaveze organa državne uprave da obavještavaju javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga. Zakonom je propisana obaveza održavanja javnih rasprava u pripremi zakona i strategija.

**Zakon o lokalnoj samoupravi** („Službeni list Crne Gore“, br. 2/18, 34/19, 38/20, 50/22, 84/22) uspostavlja okvire koji obezbjeđuju transparentnost u praksi lokalne uprave. Njime je propisana obaveza Skupštine opštine da uređuje način i postupak učešća građana u obavljanju javnih poslova, u cilju učešća građana na lokalnom nivou u donošenju odluka od neposrednog i zajedničkog interesa (član 166). Odlukom o učešću lokalnog stanovništva u obavljanju javnih poslova uređuju se: oblici (ankete, medijski planovi, oglasne table, kutije za primjedbe, prijedloge i sugestije, internet stranice, organizovanje radionica u mjesnim zajednicama, gostujući predavači, stručni skupovi i okrugli stolovi i dr.), predmeti, procedure, rokovi javnog izvođenja i načini izvještavanja o radu lokalnog stanovništva. uspjehnost postupka i druga pitanja od značaja za djelovanje lokalnog stanovništva u odlučivanju.

**Zakon o NVO** („Službeni list Crne Gore“, br. 39/11, 37/17) olakšava rad NVO, omogućavajući im da rade u zagovaranju životne sredine i obrazovnim aktivnostima.

Ostalo relevantno zakonodavstvo<sup>17</sup>.

### 5.1.3 Institucionalni okvir

#### Ekološka pravda

Institucionalni okvir koji se odnosi na ekološku pravdu posmatra se pristupom odozdo prema gore, počevši od građanina koji ima pravo na pristup pravdi u pitanjima životne sredine po Ustavu, ali i nizom drugih akata, uključujući Zakon o upravnom postupku, Zakon o prekršajima, Zakon o parničnom postupku i Zakonik o krivičnom postupku. Nadalje, dok zajednice i

<sup>16</sup>Zakon o genetski modificovanim organizmima („Službeni list Crne Gore“, br. 22/08), Zakon o hemikalijama („Službeni list Crne Gore“, br. 51/17), Zakon o upravljanju otpadom („Službeni list Crne Gore“, br. 34/24), Zakon o kvalitetu vazduha („Službeni list Crne Gore“, „Službeni list Crne Gore“, „Službeni list Crne Gore“, br.10, br. 73/19), Zakon o šumama („Službeni list Crne Gore“, br. 74/10, 47/15), Zakon o vodama („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 27/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 32/11, 84/18), Zakon o zaštiti od zračenja i bezbjednosti od jonizujućeg zračenja Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 56/09, 58/09, 55/16, 84/24), Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja („Službeni list Crne Gore“, br. 35/13), Zakon o zaštiti i spasavanju („Službeni list Crne Gore“, br. 13/07, 05/01, 63/01, 68). 146/21, 3/23), Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“, br. 28/11, 1/14), Zakon o infrastrukturi prostornih podataka („Službeni list Crne Gore“, br. 37/17), Zakon o stranim i invazivnim biljkama („Službeni list Crne Gore“, br. 18/19), Zakon o biocidnim proizvodima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/16, 34/24), Zakon o zaštiti od negativnih efekata klimatskih promjena („Službeni list Crne Gore“, br. 73/19), Zakon o zaštiti morske sredine (Službeni list Crne Gore) Zakon o divljači i lovstvu („Službeni list Crne Gore“, br. 52/08, 48/15).

<sup>17</sup> Zakon o elektronskoj upravi („Službeni list Crne Gore“, br. 72/19), Zakon o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17), Zakon o upravnim sporovima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/16), Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/16). br. 2/18, 34/19, 8/21, 37/22), Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju („Službeni list Republike Crne Gore, br. 64/02, 49/07, 80/10, 40/16), Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju („Službeni list Republike Crne Gore br. 64/02, 49/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 45/10, 39/13, 47/17, 59/21, 3/23), Zakon o obrazovanju odraslih („Službeni list Crne Gore“, br. 20/11, 47/17), Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br.342/111, br. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 18/14, 42/17), Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 35/15, 44/15), Zakon o medijima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/24) Zakon o tajnosti podataka („Službeni list Crne Gore“, br. 14/08, 76/09, 48/15, 74/20), Zakon o prekršajima („Službeni list Crne Gore“, br. 01/11, 06/11, 39/11, 32/14, 43/17, 51/17), Zakon o inspeksijskom nadzoru („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 39 „Službeni list Crne Gore“, br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15, 52/16) i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list Crne Gore“, br. 20/11, 20/15).

neformalna udruženja građana nemaju pravni status u slučajevima zaštite životne sredine, ne treba zanemariti njihovu snagu u pokretanju inicijativa, protestima i zagovaranju. Naprotiv, njihov uticaj i doprinos rješavanju ekoloških problema naročito je naglašen u analizi studija slučaja koja se odnosi na učešće javnosti (v. *Odjeljak 5.3*).

**Organizacije civilnog društva** takođe imaju važnu ulogu u zagovaranju i odbrani individualnih sloboda. Nevladinim organizacijama koje se bave životnom sredinom data su određena prava u pitanjima životne sredine, ali su ona u mnogim slučajevima ograničena i uslovljena dokazima o interesu, ne samo u Crnoj Gori, već i širom svijeta. Nedavne promjene evropskih ekoloških *acquis*-a napravljene su za prevazilaženje ovih ograničenja (npr. ekološka NVO ne treba da dokazuje svoj interes u slučaju koji se odnosi na zaštitu životne sredine<sup>18</sup>). Osim ekoloških NVO, nevladine organizacije za pravnu pomoć imaju veoma važnu ulogu u promociji ekološke pravde.

**Pravni subjekti** mogu da imaju različite uloge u kontekstu ekološke pravde, ali u većini slučajeva obavljaju ili namjeravaju da obavljaju privrednu djelatnost koja može predstavljati prijetnju životnoj sredini. Crnogorski ekološki pravni okvir zahtijeva od operatera ovakvih privrednih djelatnosti da poštuju granične vrijednosti emisija, posjeduju dozvole i licence za obavljanje djelatnosti, prate stanje životne sredine na koju njihova djelatnost utiče, izvještavaju o tome i plaćaju određene naknade. Prije započinjanja takve aktivnosti, predlagač projekta je dužan da prođe proces procjene uticaja na životnu sredinu koji će pokazati nivo i obim opasnosti po životnu sredinu i predloži mjere za njihovo ublažavanje ili uklanjanje. Ove obaveze su često razlog mnogih upravnih postupaka. Za razliku od građana i nevladinih organizacija koji mogu imati koristi od pravne pomoći, pravni subjekti obično mogu priuštiti advokate koji „izigravaju sistem“, npr. zloupotrebljavaju i iskorištavaju pravo na žalbu, žalbom i prigovorom na svaku odluku. To dovodi do kašnjenja, što mnoge administrativne procedure čini nepotrebno dugim. Upotreba i zloupotreba političkog pritiska može dovesti do optužbi za korupciju. Javni cinizam dodatno narušava njihovo učešće i spremnost da daju doprinos ako se vjeruje da bogati, moćni i utjecajni mogu izbjeći sankcije.

Proces pokretanja pravnog predmeta ili inicijative uključuje i građane i nevladine organizacije, koje imaju prvi kontakt sa različitim institucijama, u zavisnosti od procedure. To su: **ekološka inspekcija, policija, osnovno tužilaštvo, osnovni sudovi**.

Nedavno je (u oktobru 2024. godine) ukinuta **Inspekcija za životnu sredinu**, koja je bila dio Uprave za inspekcijske poslove. Inspektori i inspekcije su apsorbovani u nadležna ministarstva. Inspekcija životne sredine sada je odjeljenje u okviru Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera. Ovo postavlja pitanja oko sukoba interesa: i prvostepeni i drugostepeni organi u upravnom postupku su pod istim krovom.

**Policija** je prva tačka kontakta građanima i drugim subjektima u ostvarivanju njihovih prava. Primaju prijave i obavještavaju nadležnog tužioca u krivičnim stvarima. Ne postoji organozaciona jedinica koja se bavi isključivo pitanjima životne sredine. Mnogi akteri podržavaju ideju o stvaranju specijalizovane organizacione jedinice, viši menadžment oklijeva u donošenju takve odluke zbog pritiska na službe koje se već suočavaju sa nedostatkom sredstava i službenika.

**Državno tužilaštvo** takođe nema posebne organizacione jedinice ili tužioce specijalizovane za ekološku pravdu. Prema podacima OEBS-a,<sup>19</sup> 59,8% ispitanika smatra da je Državno tužilaštvo generalno efikasno u svom radu. Od ovog broja 13,7% tvrdi da je veoma efikasno, dok 46,1% smatra da je Državno tužilaštvo donekle efikasno. Ispitanici koji smatraju da je Državno tužilaštvo generalno neefikasno kao glavne razloge neefikasnosti navode korupciju u državi (87,6%), strah od kriminalnih organizacija (82,3%) i zavisnost od Vlade (71,4%).

<sup>18</sup> Direktiva (EU) 2024/2881 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2024. o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu za Evropu, član 27, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj/eng>

<sup>19</sup> Percepcija Državnog tužilaštva u Crnoj Gori, OEBS 2022.

- **Pravosuđe** – pravni sistem u Crnoj Gori obuhvata različite vrste sudova, od kojih svaki ima različitu nadležnost i funkcije koje zajednički obezbjeđuju efikasnu primjenu pravde. Na osnovnom nivou su **osnovni sudovi**, koji se uglavnom bave parničnim i krivičnim predmetima. Ovi sudovi služe kao prvostepeni nivo i prisutni su u skoro svakoj opštini, omogućavajući dostupnost pravde širom zemlje. Svaki osnovni sud je nadležan za određena geografska područja, i sa saslušanjima u rasponu od manjih parničnih sporova do težih krivičnih djela. Ne postoje posebna sudska odjeljenja ili stručnjaci za predmete iz oblasti životne sredine. Dodatno, s obzirom na to da je raspodjela predmeta slučajna, iste nije moguće utvrditi u skladu sa važećim Zakonom o sudovima.
- Iznad osnovnih sudova su **Viši sudovi**, koji djeluju kao apelacioni sudovi. Njihova primarna uloga je da preispituju odluke osnovnih sudova, osiguravajući da se zakonske procedure pravilno poštuju i da je pravda zadovoljena. Viši sudovi takođe imaju nadležnost za određene vrste predmeta, uključujući i određene krivične predmete koji su veće složenosti ili težine. Ovaj dvostepeni sistem omogućava suštinsku provjeru odluka donesenih na nižim nivoima, promovišući pravičnost i odgovornost unutar pravosudnog sistema.
- **Upravni sud** ima ulogu trećestepene instance u upravnim sporovima, odlučivanju o saglasnosti odluka organa javne vlasti u upravnim stvarima sa Zakonom o upravnom postupku. Odluke Upravnog suda mogu se pobijati pred **Vrhovnim sudom**.
- Vrhunac sudske hijerarhije je **Vrhovni sud Crne Gore**. Kao najviša sudska instanca u zemlji, ima nadležnost da tumači zakone i osigurava njihovu ujednačenu primjenu u svim sudovima. Vrhovni sud takođe ima ključnu ulogu u rješavanju sukoba u odlukama nižih sudova i često rješava predmete od značajnog nacionalnog značaja. Pored toga, razmatra žalbe na odluke viših sudova. Dodatno, specijalizovani sudovi, kao što su privredni i upravni sudovi, bave se specifičnim vrstama pravnih pitanja, doprinoseći sveobuhvatnom pravnom okviru prilagođenom potrebama društva.

**I Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) i Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera** imaju važnu ulogu u zaštiti životne sredine kroz upravni postupak. Dok je Agencija za zaštitu životne sredine odgovorna za sprovođenje zakona o zaštiti životne sredine, uključujući licenciranje, poštovanje procedure EIA i pokretanje postupaka u vezi sa odgovornošću za štetu po životnu sredinu, Ministarstvo je drugostepeni organ, koji postupi po žalbi izjavljenoj na odluke prvostepenog organa (EPA ili Inspektorata za životnu sredinu).

**Ministarstvo pravde** ima ključnu ulogu u nadgledanju velikog broja funkcija neophodnih za funkcionisanje sudova, kao što su priprema i primjena zakona i politika koje se odnose na pravosuđe.

**Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore** (Ombudsman) je nezavisan i samostalan organ, čiji je zadatak da štiti ljudska prava i slobode kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nečinjenjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Uključene su mjere za sprečavanje torture i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere zaštite od diskriminacije.

**Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu** prvobitno je osnovan kao Centar za obuku nosilaca pravosudne funkcije 2000. godine, ali je nekoliko puta transformisan u skladu sa preporukama iz Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava i Strategije reforme pravosuđa 2014–2018. Centar obezbjeđuje uvod u rad i kontinuiranu obuku za pripadnike sudstva i državnog tužilaštva.

Međunarodne organizacije igraju važnu ulogu u razvoju mehanizama za pristup pravdi i učešće javnosti u donošenju odluka o pitanjima životne sredine. Među različitim organizacijama koje se bave ovim pitanjima kroz specifične projekte, naročito važne pozicije imaju Savjet Evrope i Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), zbog svog mandata da konstantno

podržavaju vladavinu prava i reformu pravosuđa, uključujući i pitanja životne sredine. Misija OEBS-a u Crnoj Gori podržava donošenje novih zakona o zaštiti životne sredine i klimatskim promjenama, te boljoj borbi protiv zločina koji štete životnoj sredini. Misija podržava policiju i tužioce, kao i nevladine organizacije, kako bi unaprijedili međuagencijsku saradnju i dobru praksu, ojačali kapacitete i efikasnost i podstakli djelovanje protiv ekološkog kriminala. Misija promovira ministarske odluke i obaveze OEBS-a o zaštiti životne sredine, u skladu sa međunarodnim standardima i najboljom praksom u ovoj oblasti.

### Učešće javnosti

**Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera** ima značajne odgovornosti u vezi sa učešćem javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. To uključuje pripremu i praćenje propisa i strateškog planiranja u oblastima životne sredine i održivog razvoja. Pristup javnosti informacijama o životnoj sredini je osnovna funkcija Ministarstva, koja se ostvaruje kroz platforme i resurse koji građanima olakšavaju pristup relevantnim podacima o životnoj sredini. To osnažuje javnost da se na smislen način uključi u procese donošenja odluka. Ključni aspekt uloge Ministarstva uključuje organizovanje javnih konsultacija kako bi se pozvale zainteresovane strane, uključujući nevladine organizacije i širu javnost, da daju svoj doprinos politikama, planovima i projektima iz oblasti životne sredine.

**Agencija za zaštitu životne sredine (EPA)** ima ključnu ulogu u omogućavanju učešća javnosti u okviru donošenja odluka o životnoj sredini. Osnovana za sprovođenje zakona o zaštiti životne sredine, odgovornosti EPA obuhvataju nekoliko ključnih oblasti koje direktno angažuju javnost. Primarna funkcija EPA je da osigura transparentnost i dostupnost informacija o životnoj sredini. To uključuje prikupljanje, analizu i distribuciju podataka o uslovima životne sredine, čime se omogućava javnosti da na osnovu informacija da svoj doprinos politikama i odlukama. Tako je EPA dužna da redovno objavljuje informacije o stanju životne sredine, izvještaje i druga ažuriranja na svom zvaničnom sajtu. U oblasti EIA, EPA ima zadatak da nadgleda pripremu i reviziju EIA studija za predložene projekte. Taj proces uključuje organizovanje javnih konsultacija, gde zainteresovane strane i građani mogu da izraze svoje stavove i zabrinutosti u vezi sa potencijalnim uticajima na životnu sredinu. Dodatno, EPA je odgovorna za izdavanje ekoloških dozvola i licenci, proces koji uključuje elemente učešća javnosti. Prije izdavanja dozvola za aktivnosti koje mogu značajno uticati na životnu sredinu, EPA sprovodi javne rasprave i traži povratne informacije od zainteresovanih strana.

**Jedinice lokalne samouprave** imaju ulogu u omogućavanju učešća javnosti u procesima donošenja odluka o životnoj sredini na lokalnom nivou. Naime, Zakon o lokalnoj samoupravi daje okvir za jedinice lokalne samouprave, dajući im ovlašćenja za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje u okviru njihovih nadležnosti. Prema Zakonu o EIA, jedinice lokalne samouprave imaju zadatak da organizuju javne konsultacije tokom procesa EIA za projekte koji mogu značajno uticati na životnu sredinu. Oni su odgovorni za informisanje javnosti o predloženim projektima, olakšavanje pristupa relevantnoj dokumentaciji i prikupljanje komentara i pitanja koja zabrinjavaju javnost. Ovaj participativni pristup obezbjeđuje da se doprinos zajednice uzme u obzir prije donošenja konačnih odluka. Pored toga, Zakon o slobodnom pristupu informacijama obavezuje jedinice lokalne samouprave da građanima, na zahtjev, omoguće pristup informacijama o životnoj sredini, što bi trebalo da omogući informisano učešće javnosti.

**Upravni sud** obezbjeđuje zakonitost učešća javnosti u procesima donošenja odluka o životnoj sredini. Sud radi nezavisno i odgovoran je za preispitivanje administrativnih odluka i zaštitu prava na učešće javnosti. Uloga Upravnog suda prvenstveno uključuje sudske preispitivanje odluka koje donose državni organi kako bi se obezbijedilo da su u skladu sa proceduralnim i materijalno-pravnim standardima. To obezbjeđuje poštovanje prava na učešće javnosti i usklađenost sa međunarodnim i nacionalnim zakonskim zahtjevima. U kontekstu učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini, Sud pruža pravni put pojedincima, nevladinim organizacijama i drugim zainteresovanim stranama da se žale na odluke za koje smatraju da su nezakonite ili nijesu u skladu sa pravima koja se odnose na učešće javnosti.

**Nevladine organizacije (NVO)** u Crnoj Gori imaju ključnu ulogu u obezbjeđivanju učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. To je čvrsto utemeljeno i na ratifikovanim međunarodnim obavezama iu nacionalnim pravnim okvirima. Jedan od ključnih međunarodnih instrumenata u ovoj oblasti je Arhuska konvencija. Na nacionalnom nivou, Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni list Crne Gore“, br. 52/16) daje primarni okvir za učešće javnosti u upravljanju životnom sredinom. Ovim zakonom priznaje se pravo građana i njihovih udruženja da budu informisani i aktivno uključeni u procese koji mogu da utiču na životnu sredinu. Konkretno, član 12 naglašava obavezu državnih organa da osiguraju učešće javnosti u pripremi planova i programa koji se odnose na životnu sredinu. Pored toga, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu („Službeni list Crne Gore“, br. 75/18) navodi detaljne procedure za javne konsultacije i angažovanje zainteresovanih strana, uključujući nevladine organizacije, tokom procjene uticaja projekata na životnu sredinu. Ovaj Zakon nalaže javne rasprave i konsultacije, obezbjeđujući da NVO mogu aktivno da doprinesu svojom stručnošću i mišljenjima. Nvladine organizacije u Crnoj Gori koriste ove zakonske mehanizme da se zalažu za transparentnost i odgovornost u donošenju odluka o životnoj sredini. Organizuju javne debate, radionice i kampanje podizanja svijesti kako bi informirali građane o njihovim pravima i mogućnostima za angažman. Nadalje, nevladine organizacije sarađuju sa vladinim institucijama dajući stručna mišljenja i preporuke za unapređenje politika o životnoj sredini.

U cilju što bolje primjene i pristupa informacijama, kao i donošenja odluka u oblasti životne sredine, u Crnoj Gori je formirano 5 (pet) **Arhus centara**. Uz podršku Misije OEBS-a otvorena su 3 (tri) Arhus centra (Arhus centar Podgorica (organizaciona jedinica EPA) – 15. 4. 2011, Arhus centar Nikšić (u okviru NVO „Ekološki pokret Ozon“) – 11. 11. 2011. Arhus centar u Beranama (organizaciona jedinica EPA) – 21. 9. 2012. U maju 2014. godine NVO „Ekološko društvo Breznica“ otvorila je regionalni Arhus centar u Pljevljima, koji koriste građani Pljevalja, Mojkovca, Bijelog Polja, Prijepolja, Priboja, Čajniča i Goražda. Takođe, 2015. godine otvoren je Arhus centar u Kolašinu, kojeg finansira NVO „Natura“.

#### 5.1.4 Izvršenje i sudska praksa

Bez obzira na to ko je ovlašćen da podnese zahtjev, pokrene postupak ili krivično gonjenje, svako lice može da prijavi kršenje propisa ili nezakonitu radnju koju uoči. Međutim, to lice ili drugo lice koje prijavi povredu ili nezakonitu radnju ne učestvuje u daljim fazama određenog postupka, ne smatra se strankom u postupku i ne obavještava se o ishodu predmeta. Građanin može da prijavi slučaj inspekciji, podnese prekršajnu ili krivičnu prijavu tužiocu ili policiji. Sa učesnicima fokus grupe razgovarali smo o obavezi državnih organa da proslijede odnosno preusmjere prijave nadležnom organu ako je predmet izvan njihovog djelokruga nadležnosti. Opšte uvjerenje je da taj dio treba unaprijediti.

Uopšteno, branioci ekoloških prava (građani, nevladine organizacije) teže pokretanju višestrukih postupaka, koristeći sva moguća sredstva, kako bi spriječili ili zaustavili ekološku štetu. To znači da se obraćaju i ekološkoj inspekciji i drugim organima uprave, počevši od upravnog postupka, ali i podnose krivične prijave za isti slučaj. Ova dva postupka mogu da postoje paralelno, doduše bitno su različiti, ali će u određenom trenutku tužilac ili sudija odlučiti o postojanju krivičnog djela, ili će lice koje podnosi prijavu uputiti u prekršajni postupak. Slijedeći načelo korišćenja blažih propisa, mnoga krivična djela se redefinišu kao prekršajna u slučajevima kada postoji tanka granica između formulacije krivičnog djela u Krivičnom zakoniku i odgovarajućeg prekršaja u sektorskim zakonima. To je naročito slučaj sa takozvanim „blakentnim“ krivičnim djelima, kako je objašnjeno dalje u tekstu (v. *Odjeljak 6.1*).

Ako se problem prijavi nadležnoj inspekciji, inspektor će uvijek nastaviti s obilaskom lica mjesta i postupiti u skladu sa zakonom. S druge strane, ako je prijava podnesena tužiocu ili policiji, prijava može biti odbijena ako tužilac utvrdi da određeni prekršaj nije krivično djelo. Uloga policije u ovom postupku je da pruža stručnu pomoć građanima i drugim subjektima u ostvarivanju

njihovih prava, prima prijave i obavještava nadležnog tužioca. Broj odbijenica i predmeta pokrenutih od strane tužilaštva u periodu 2018–2022. godine prikazan je u tabeli 1. Među ekološkim krivičnim djelima koja su prepoznata zakonodavstvom EU najistaknutije je ubijanje i mučenje životinja i uništavanje njihovog staništa<sup>20</sup> sa 25 pokrenutih predmeta, ali i 39 koji su odbijeni. Među ostalim ekološkim krivičnim djelima definisanim Krivičnim zakonikom Crne Gore, najveći broj slučajeva se odnosi na nezakonitu sječu, lov i ribolov. Ovo sugerise da su i tužilaštvo i pravosuđe, ali i građani i inspektori, više upoznati sa 'tradicionalnim' krivičnim djelima kao što je krivolov, nego sa krivičnim djelima koja su formulisana poslednjih decenija, kao što je zagađenje životne sredine.

Razlozi za odbacivanje predmeta od strane tužilaštva su: prijavljeno djelo nije krivično djelo, prijavljeno djelo nije krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, zastarjelost, djelo je obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem; iz izvještaja se ne može utvrditi da li su navodi vjerovatni, podaci u izvještaju ne daju dovoljno osnova za sumnju da se sumnja počinio krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti ili postoje druge okolnosti koje isključuju gonjenje. Značajan broj odbijenica ukazuje na potrebu za stručnom pomoći kako bi se iznio uvjerljiv argument.

Kada je predmet u nadležnom sudu, sudija ga može odbaciti i po sličnim osnovama: ako je tužilac povukao optužbu, već je donesena konačna odluka, optuženi je amnestiran ili pomilovan, ili ako je gonjenje zastarjelo ili pod drugim trajnim uslovima. Statistika predmeta odbijenih od strane tužilaštva, presuda i odbačenih tužbi za period od 2018. do 2022. godine<sup>21</sup> predstavljena je u Prilogu IV – *Ekološka krivična djela u Crnoj Gori i statistika o sudskim postupcima*.

Statistički podaci pokazuju da se sudski epilog u većini slučajeva završava osuđujućom presudom, naročito sa „tradicionalnim“ krivičnim djelima kao što su nelegalna sječa, lov i ribolov. Sva tri slučaja zagađenja životne sredine su odbačena.

Sudska praksa u slučajevima zaštite životne sredine je ograničena. U periodu od 2009. do 2013. godine,<sup>22</sup> nadležni organi za zaštitu životne sredine podnijeli su ukupno 180 zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka. Većina ovih predmeta odnosila se na odlaganje i/ili sakupljanje otpada bez dozvole, nepoštovanje odluka inspektora i započinjanje projekata bez EIA i saglasnosti nadležnog organa. Novčane kazne su uobičajen odgovor na prekršajne predmete koji se tiču životne sredine. Odluke često kasne. Značajan je udio okončanih predmeta (odbačenih, uz oslobađajuću presudu okrivljenog) (jedna trećina), što ukazuje na moguće probleme u pogledu kapaciteta u prikupljanju i tumačenju dokaza. U mnogim slučajevima, sudije se suočavaju sa značajnim poteškoćama u utvrđivanju uzročne veze između krivičnog djela i njegovog uticaja na životnu sredinu.

### Kazne

U Crnoj Gori, zaštita životne sredine uređena je okvirom zakona koji imaju za cilj očuvanje prirodnih resursa i obezbjeđenje održivog razvoja. Kazne za povrede propisa o životnoj sredini mogu značajno da variraju u zavisnosti od prirode i težine djela. Pravni osnov za ove kazne ukorijenjen je u Zakonu o zaštiti životne sredine i nekoliko drugih srodnih akata koji zajednički utvrđuju pravila za očuvanje životne sredine.

Raspon novčanih kazni za ekološke prekršaje može značajno da se razlikuje. Manji prekršaji mogu dovesti do relativno niskih kazni, dok ozbiljniji prekršaji, naročito oni koji dovode do značajne štete po ekosisteme ili javno zdravlje, mogu dovesti do značajnih kazni. Na primjer, pojedinci ili subjekti koji su proglašeni krivim za nelegalno odlaganje otpada mogu se suočiti sa kaznama koje mogu dostići nekoliko hiljada eura, što odražava i težinu prekršaja i potrebu

<sup>20</sup>Revizija Direktive 2008/99/EZ, Zaštita životne sredine kroz krivično pravo: svako ponašanje koje uzrokuje značajno propadanje staništa unutar zaštićenog područja.

<sup>21</sup> Ekološki kriminal u Crnoj Gori, D. Čaković, Misija OEBS-a u Crnoj Gori 2023.

<sup>22</sup> Treći pregled uticaja na životnu sredinu Crne Gore, UNECE 2014 [https://unece.org/sites/default/files/2021-08/ECE\\_CEP\\_173.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2021-08/ECE_CEP_173.pdf)

odvraćanja. Slučajevi koji uključuju ozbiljne štete po životnu sredinu, poput oštećenja zaštićenih područja ili zagađivanja izvora vode, mogu dovesti do novčanih kazni koje prelaze desetine hiljada eura. Štaviše, kazne se mogu proširiti i izvan finansijskih posljedica. Od počinilaca se može tražiti da preduzmu korektivne radnje koje imaju za cilj obnavljanje oštećenog okruženja, što može uključivati skupe i dugotrajne mjere. Zakonske sankcije mogu uključivati i obustavu poslovanja za preduzeće za koje se utvrdi da krše ekološke propise. Osim toga, ponovljena ili ozbiljna kršenja mogu dovesti do težih posljedica, uključujući krivične prijave protiv odgovornih strana.

Sudije obično primjenjuju minimalni nivo novčanih kazni i koriste olakšavajuće okolnosti kada je zakonom predviđena fiksna novčana kazna.

Krivični zakonik Crne Gore predviđa kaznu zatvora, novčanu kaznu i rad u javnom interesu. Dok se zatvorska kazna i rad u javnom interesu mogu izreći samo kao glavne kazne, novčana kazna se može izreći i kao glavna i kao sporedna kazna. Kazna zatvora ne smije biti manja od trideset dana, a ne duža od 20 godina (osim dugotrajnog zatvora od 30–40 godina za najteža krivična djela). Novčana kazna ne može biti manja od 200 €, a ne veća od 20.000 € (osim za krivična djela učinjena iz „pohlepe”). Kazne se kreću od:

- 1) do 2.000 € za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do 3 mjeseca;
- 2) od 400 € do 4.000 € za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do 6 mjeseci;
- 3) od 600 € do 8.000 € za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do jedne godine;
- 4) od 800 € do 16.000 € za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do 2 godine;
- 5) najmanje 1.200 € za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora do tri godine.
- 6) najmanje 1.200 € za krivična djela za koja je kao jedina kazna zakonom propisana novčana kazna.

U periodu 2013–2018, vrste sankcija koje su crnogorski sudovi koristili u pitanjima životne sredine su sljedeće: u 64,10% svih osuđujućih presuda izrečena je uslovna osuda; u 21,63%, novčana kazna; u 10,31% kazna zatvora, a u 59 slučajeva (ili 3,95%) kazna rada u javnom interesu.<sup>23</sup> Tokom 2023. i 2024. godine, na osnovu Glave XXV Krivičnog zakonika, crnogorski sudovi donijeli su 157 osuđujućih presuda u 2023. godini i 51 u 2024. godini. Jedna oslobađajuća i pet odbijenih presuda. Većina presuda zasnovana je na uslovnim kaznama (164); izrečena je 21 zatvorska kazna, 14 kazni za rad u javnom interesu i 49 novčanih kazni. Sve u svemu, pristup Crne Gore izricanju kazni za kršenje životne sredine naglašava i odvraćanje i obnavljanje. Uvođenjem širokog spektra novčanih i drugih kazni, vlada nastoji da održi ekološki integritet, istovremeno osiguravajući svijest javnosti o ekološkim zakonima i njihovo poštovanje.

### 5.1.5 Sprovođenje praksi učešća javnosti

U Crnoj Gori, pravo na učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini uglavnom se ostvaruje Zakonom o procjeni uticaja na životnu sredinu. Za sve planirane i realizovane projekte, a koji mogu da imaju značajan uticaj na životnu sredinu, nadležni organ (EPA na nacionalnom nivou i lokalni sekretarijati na lokalnom nivou) poziva zainteresovanu javnost da dâ mišljenje u svim relevantnim fazama procesa donošenja odluka, i to:

- u donošenju odluke o *potrebi izrade Studije procjene uticaja na životnu sredinu* (član 13 stav 1);
- u odlučivanju *po zahtjevu za utvrđivanje obima i sadržaja Studije procjene uticaja na životnu sredinu* (član 16. st. 4 i 8);

<sup>23</sup> Analiza zaštite životne sredine u Crnoj Gori kroz upravno i krivično pravo, J. Iković, Centar za zaštitu i istraživanje ptica Crne Gore (CZIP) 2018. <https://czip.me/2024/01/26/analiza-krivno-pravne-i-prekrsajno-pravne-zastite-zivotne-sredine-u-cg/>

- u odlučivanju *po zahtjevu za davanje saglasnosti na Studiju procjene uticaja na životnu sredinu* (član 20 stav 1 i član 24 stav 5).

Obavještenje uključuje detalje o projektu, kao što su njegova svrha, lokacija, obim i potencijalni uticaji na životnu sredinu. Obavještenja moraju biti dostupna putem više kanala (uključujući internet stranicu Agencije za zaštitu životne sredine i/ili opštine, najmanje jedne lokalne ili dnevne novine objavljene na području koje će biti pogođeno uticajem planiranog projekta, kao i putem elektronskih medija), obezbjeđujući da informacije dopru do većeg broja građana. Ova transparentnost je od suštinskog značaja ako javnost želi da bude upoznata sa razvojem događaja koji mogu da utiču na njihove zajednice.

Nakon izrade Studije o uticaju na životnu sredinu, nadležni organ organizuje **javne rasprave** prikupljanje doprinosa od građana, lokalnih organizacija, ekoloških nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih strana. Javne rasprave obično se drže na pristupačnim lokacijama unutar pogođene zajednice. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu propisuje da se prije rasprave mora dostaviti dovoljno obaveštenja. Tokom javne rasprave, predstavnici javnosti mogu da izraze zabrinutost, postave pitanja predlagačima projekta i predlože alternative. Ovaj proces obezbjeđuje da se glas javnosti integriše u proces donošenja odluka o životnoj sredini u ranoj fazi. Nadležni organi dužni su da uzmu u obzir povratne informacije javnosti u svojoj konačnoj odluci. To znači da se svi komentari, nedoumice i prijedlozi prikupljeni tokom javne rasprave moraju razmotriti i uzeti u obzir. Nadležni su dužni da dokumentuju u formi izvještaja kako je svaki javni komentar adresiran, uključujući objašnjenja o uključivanju ili odbacivanju određenih sugestija.

Nakon što EPA ili jedinica lokalne samouprave donese odluku, nadležni organ ima mandat da odluku učini javno dostupnom, zajedno sa obrazloženjem. Ovo omogućava javnosti da razumije rezultate svog učešća i promoviše odgovornost među donosiocima odluka.

U 2021. godini, na nacionalnom nivou (odgovornost EPA) provedeno je 37 EIA postupaka, nakon čega je uslijedilo povećanje u 2022. na 48 procedura. Trend rasta nastavljen je i u 2023. godini, tokom koje je obavljeno 68 postupaka. U periodu od 1. januara do 31. jula 2024. godine završeno je ukupno 34 EIA postupaka. Svaka od ovih postupaka EIA uključivala je obavezne javne konsultacije i zainteresovane strane su bile informisane u svakoj fazi. To takođe znači da su nadležni organi svjesni činjenice da Zakon o EIA predviđa prekršajnu odgovornost državnih organa (i organa lokalne samouprave) ako ne organizuju javnu raspravu.

*Tabela 1 Broj javnih rasprava o Studijama o EIA koje je pokrenula EPA u periodu 2021–2024.*

|                    | 2021 | 2022 | 2023 | 1. januar – 31. jul 2024. |
|--------------------|------|------|------|---------------------------|
| <b>Zakon o EIA</b> | 37   | 48   | 68   | 34                        |

Zakon o EIA daje javnosti pravo žalbe na Odluku o proceni uticaja na životnu sredinu ako smatra da su njeni problemi neadekvatno riješeni, ili da je proces donošenja odluke bio pogrešan. Ovaj žalbeni proces je ključan za sprovođenje prava na učešće javnosti. Zakonom o upravnom postupku (član 119) propisano je da stranka ima pravo žalbe protiv rješenja donesenog u prvom stepenu, odnosno kada rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku, osim ako žalba nije dozvoljena zakonom. Drugostepene odluke donesene po žalbi su u nadležnosti Ministarstva za zaštitu životne sredine na nacionalnom nivou (odluke EPA) i glavnog administratora na lokalnom nivou (odluke jedinica lokalne samouprave).

Povremeno može da dođe do odlaganja javnog interesa kada je stvar već zatvorena, a rokovi za žalbu su istekli. Jedan od primjera je slučaj iz 2014. godine, kada su NVO, Green Home i MANS koristile Priznanje stranačkog statusa u dva slučaja u vezi sa odobravanjem EIA studije za

podmorsko elektroenergetsku interkonekciju između Italije i Crne Gore<sup>24</sup>. Agencija za zaštitu životne sredine ih je priznala u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku i Arhuskom konvencijom, uprkos tome što je jedna od nevladinih organizacija dostavila svoje mišljenje o Studiji o EIA izvan roka. Ove organizacije su tvrdile da je investitor namjerno odabrao period godišnjih odmora za podnošenje zahtjeva Agenciji za zaštitu životne sredine, kako bi obavijestio javnost i sproveo javne rasprave sa što manje uključivanja javnosti. Komisija za ocjenu Studije o EIA prihvatila je dio ove tvrdnje da je opravdan. Od tada, Komisija je naložila podnosiocu zahtjeva da pripremi ažuriranu Studiju o EIA i naknadno odobrila novu.

U drugostepenom upravnom postupku, u toku 2022. godine, Ministarstvu zaštite životne sredine podneseno je ukupno 39 (trideset devet) žalbi protiv odluka AZŽS-a: doneseno je 34 (trideset četiri) rješenja i to: 9 (devet) rješenja AZŽS-a ukinuto, a predmeti vraćeni i u 18 rješenja odbilo je žalbu i potvrdio odluke Agencije, 6 (šest) odluka je ukinulo odluke Agencije, a za 1 (jedno) rješenje je obustavilo postupak. Rješenjem po žalbama na rješenja Uprave za inspekcijske poslove (UIP), donesena su 2 (dva) rješenja kojima je žalba odbijena i potvrđeno rješenje inspektora za životnu sredinu i 3 (tri) rješenja kojima je poništeno rješenje inspektora za životnu sredinu, predmet je vraćen na ponovni postupak i odlučivanje.

U drugostepenom upravnom postupku tokom 2023. godine Ministarstvu zaštite životne sredine podnesene su ukupno 24 žalbe, protiv rješenja AZŽS-a, po kojima je doneseno 19 rješenja, i to: 13 rješenja kojima su ukinute odluke AZŽS-a i predmeti vraćeni na ponovni postupak i 2 rješenja AZŽS-a i poništeno donošenje rješenja. meritorno, 4 odluke kojima se žalba odbija i potvrđuju odluke AZŽS-a. Krajem decembra uložena je jedna žalba, koja je odložena za 2024. godinu. Odlukom o žalbama na odluku UIP donijeta su 3 rješenja. Naime, 2 rješenja kojima je poništeno rješenje inspektora za životnu sredinu i predmet vraćen na ponovni postupak, i 1 rješenje kojim je odbijena žalba i potvrđeno rješenje inspektora za životnu sredinu.

U drugostepenom upravnom postupku u periodu januar-septembar 2024. godine podneseno je ukupno 31 žalbi, od kojih je 21 protiv rješenja Agencije, a 10 protiv rješenja Uprave za inspekcijske poslove. U 16 slučajeva (10 AZŽS i 6 UIP) odluka je poništena i vraćena na ponovno odlučivanje. U 15 slučajeva (EPA) žalba je odbijena kao neosnovana.

Zaključno, iz gore navedenih statističkih podataka, mnoge drugostepene žalbe su usvojene, a procesi donošenja odluka vraćeni prvostepenom na ponovno odlučivanje. To znači da pravni postupak za građane i NVO koji osporavaju odluke nije u skladu sa standardima zaštite životne sredine. Značajno protivljenje javnosti se ignoriše.

Ukoliko nijesu zadovoljni odlukom donesenom u drugom stepenu, građani i nevladine organizacije mogu pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom. Zakon o upravnim sporovima (član 16 stav 1) navodi da se protiv upravnog akta donesenog u drugom stepenu može pokrenuti upravni spor, a da se upravni spor može pokrenuti tužbom. Drugim riječima, u smislu aktivne identifikacije, predstavnici zainteresovane javnosti koji su učestvovali u postupku odlučivanja imaju pravo da osporavaju zakonitost odgovarajućeg upravnog akta organa.

U 2022. godini Upravnom sudu Crne Gore dostavljeno je 19 odgovora na tužbu, koji su dostavljeni protiv rješenja Ministarstva nadležnog za poslove životne sredine. U toku je postupak pred sudom. Jednu presudu donio je Upravni sud Crne Gore, koji je uvažio tužbu i poništio rješenje Ministarstva životne sredine. U 2023. godini Upravnom sudu Crne Gore dostavljena su 4 odgovora na tužbu, koji su dostavljeni protiv rješenja Ministarstva nadležnog za poslove životne sredine. Postupak pred sudom je u toku.

---

<sup>24</sup> Nosilac projekta, preduzeće „Terna Crna Gora“ doo iz Podgorice, podnijelo je 28. jula 2014. godine zahtjev za davanje saglasnosti na Studiju o EIA HVDC 500kV interkonekcije „Italija – Crna Gora“ i pratećih radova (samo za kopneni i morski dio kabla u Crnoj Gori), Opština Kotor.

Za projekte koji su u toku učešće javnosti može se proširiti i na ovu fazu („stalno praćenje uticaja na životnu sredinu“), gdje građani i lokalne organizacije mogu da prijave povrede ili neočekivane uticaje na životnu sredinu. Ova stalna uloga učvršćuje ideju da učešće javnosti nije jednokratni događaj, već kontinuirani proces tokom životnog ciklusa projekta. U skladu sa Espoo konvencijom, postupak prekograničnih konsultacija sprovodi se za projekte koji mogu uticati na životnu sredinu druge zemlje. U tom slučaju, ili ako ta država to zatraži, EPA u najkraćem mogućem roku, a najkasnije radi obavještanja svoje javnosti, šalje obavještenje drugoj državi.

Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA) uređuje učešće javnosti u fazi donošenja odluka prilikom davanja saglasnosti na Izvještaj o SEA. Organ nadležan za izradu plana ili programa (nadležan i za sprovođenje SEA) obavještava javnost i zainteresiranu javnost o načinu i rokovima uvida u sadržaj Izvještaja o SEA i dostavljanju mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne rasprave (član 19). Javna rasprava može se održati najranije 30 dana od dana obavještanja javnosti i zainteresovane javnosti. Sprovodi je organ nadležan za pripremu plana ili programa. Organ u roku od 30 dana od završetka javne rasprave sastavlja izvještaj o učešću zainteresovanih tijela i organizacija na javnoj raspravi. Ovaj izvještaj sadrži mišljenja podneseba tokom javne rasprave i javne rasprave o Izvještaju o SEA. Sadrži obrazloženja svih prihvaćenih ili odbijenih mišljenja (član 20). EPA odobrava ili odbija Izvještaj o SEA. Ako implementacija plana ili programa ima potencijalno negativan uticaj na životnu sredinu druge zemlje, ili ako to zatraži druga država čija životna sredina može biti značajno ugrožena, EPA dostavlja informaciju o planu ili programu drugoj zemlji na mišljenje. Ove informacije moraju biti dostavljene što je prije moguće, a najkasnije u trenutku kada je o tome obaviještena domaća javnost.

*Tabela 2 – Broj javnih rasprava o Izvještajima o SEA koje je pokrenula EPA u periodu 2021-2024.*

|                    | 2021 | 2022 | 2023 | 1. januar – 31. jul 2024. |
|--------------------|------|------|------|---------------------------|
| <b>Zakon o SEA</b> | 7    | 1    | 1    | 3                         |

Zakon o SEA predviđa prekršajnu odgovornost državnih organa i organa lokalne uprave ako:

1. donese odluku o potrebi ili nepostojanju SEA bez razmatranja dostavljenih mišljenja;
2. ne objavi Odluku u Službenom listu Crne Gore, i
3. ne obavijesti opštu javnost i zainteresovanu javnost o načinu i rokovima uvida u Izvještaj o SEA, dostavljanju mišljenja i vremenu i mjestu održavanja javne rasprave.

*Zakonom o industrijskim emisijama* propisano je da nadležni organ obavještava javnost o sljedećem:

1. sadržaju zahtjeva za izdavanje IPPC dozvole;
2. nacrtu IPPC dozvole;
3. mogućnosti uvida u prateću dokumentaciju; i
4. Odluci o izdavanju IPPC dozvole (ili o odbijanju zahtjeva za izdavanje IPPC) (čl. 12, 13, 16).

Ako rad postrojenja može da ima značajan negativan uticaj na životnu sredinu druge zemlje, ili ako to zatraži država čija životna sredina može biti značajno ugrožena, EPA dostavlja informaciju drugoj zemlji na mišljenje. U 2021. i 2022. godini nije izdata nijedna IPPC dozvola. U 2023. i 2024. godini izdate su 3 odnosno 1 IPPC dozvole.

U skladu sa *Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata*, obezbjeđuje se obavezno sprovođenje prethodnog učešća javnosti, u početnoj, najranijoj fazi izrade planskog dokumenta, kako bi se zainteresovana javnost upoznala sa ciljevima i svrhom planskog dokumenta, kao i mogućim planskim rješenjima. Organizovanjem javnih rasprava o nacrtu planskog dokumenta obezbjeđuje se aktivno učešće javnosti i zainteresovanih korisnika prostora. Dodatno, proces izrade planskog dokumenta pruža mogućnost da se podnose inicijative za planiranje određenih sadržaja na pojedinim lokalitetima, u formi zahtjeva Ministarstvu, putem anketiranja korisnika

prostora ili tokom javne rasprave. Javne rasprave za državnu plansku dokumentaciju traju 40 dana i oglašavaju se u štampanim medijima. U postupku donošenja planova i programa, nadležni organ za izradu plana ili programa obezbjeđuje učešće javnosti na način da :

- objavljuje na internet stranici nacrt plana ili programa i Izvještaj o strateškoj procjeni, uz poziv za dostavljanje primjedbi, mišljenja i komentara;
- obavještava opštu i zainteresovanu javnost o načinu i rokovima uvida u sadržaj Izvještaja o strateškoj procjeni radi dostavljanja mišljenja, kao i o vremenu i mjestu održavanja javne rasprave;
- uvažava dostavljena mišljenja prilikom donošenja odluka u postupku Strateškog uticaja, uz obrazloženje svih prihvaćenih ili odbijenih mišljenja.

Na osnovu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, nadležni organ je prekršajno odgovoran ako zainteresovanim licima ne omogući uvid u izvještaj o javnoj raspravi, niti stručnu ocjenu planskog dokumenta. Ne postoje sankcij ako se mišljenje javnosti ne uzme u obzir na 'odgovarajući' način. Ukoliko se radi o učešću javnosti u donošenju odluka u vezi sa opštim pravnim aktom (prostorni i urbanistički planovi i sl.), a to pravo je povrijeđeno, građani, zainteresovani organi i organizacije mogu pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti takvog akta pred Ustavnim sudom. Ustavni sud je u dosadašnjoj praksi donosio odluke o neustavnosti i nezakonitosti odluka o donošenju planova zbog propusta u organizovanju i sprovođenju javnih rasprava. Dakle, javnost postaje svjesna da aktivnim učešćem na javnim raspravama, primjedbama i iznošenjem mišljenja postaje aktivni učesnik u procesu izrade planskih dokumenata, čime doprinosi rješavanju pitanja od ličnog i javnog interesa.

*Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i održavanju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija*<sup>25</sup>: obezbjeđuje konsultacije organa, organizacija, udruženja i pojedinaca (zainteresovane javnosti) u početnoj fazi pripreme zakona i strategija. Ovom Uredbom je propisano da konsultacije zainteresovane javnosti ne mogu biti kraće od 15 dana, dok javna rasprava o tekstu nacrta zakona, odnosno strategije traje od 20 do 40 dana. Javni poziv za učešće u postupku javne rasprave objavljuje se na portalu Ministarstva, Portalu e-uprave,<sup>26</sup> i Arhus centrima, uz poziv za dostavljanje primjedbi, komentara i sugestija. Prilikom sprovođenja javne rasprave Ministarstvo obezbjeđuje da prostorije u kojima se organizuje javna rasprava budu pristupačne osobama sa invaliditetom.

Nakon završetka javne rasprave, Ministarstvo sačinjava izvještaj sa podacima o prijedlozima i sugestijama koji su (ne)prihvaćeni, sa obrazloženjem razloga za prihvatanje/odbijanje. Ovo je javno. Takođe, ovom Uredbom uređuju se način i postupak ostvarivanja saradnje između ministarstava i drugih organa državne uprave i nevladinih organizacija, kao i kriterijumi i postupak izbora predstavnika nevladinih organizacija u radne grupe i druga tijela koju formiraju organi državne uprave.

U cilju obezbjeđivanja učešća nevladinih organizacija u procesu pripreme zakona, strategija i drugih akata, Ministarstvo nadležno za poslove životne sredine dužno je da nevladinim organizacijama uputi javni poziv za predlaganje kandidata za sastav radne grupe za izradu nacrta zakona ili podzakonskih akata.

### 5.1.6 Alternativni mehanizmi rješavanja sporova

Alternativni mehanizmi rješavanja sporova su arbitraža, mirenje, rana neutralna ocjena, rana stručna ocjena, mini suđenje, medijacija i aktivnosti ombudsmana.

Medijacija se od drugih alternativnih načina rješavanja sporova razlikuje po svojoj dobrovoljnoj, fleksibilnoj, neformalnoj i povjerljivoj prirodi, kao i po tome što medijator nema ovlaštenja da

<sup>25</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 41/18

<sup>26</sup> <http://www.euprava.me>

odlučuje o sporu. Na primjer, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ima ovlaštenje da nakon sprovedenog postupka dâ mišljenje sa preporukom, što je u određenoj mjeri obavezujuće.<sup>27</sup> Arbitar donosi odluku o predmetu spora, u postupcima, npr. spoljnotrgovinska arbitraža ili mirno rješavanje radnog spora.<sup>28</sup> Posrednik samo daje prijedloge na zahtjev stranke, ne donosi odluke, ne može da nametne bilo šta sa čim se sve strane ne slažu i pridržava se pravila koja su zajednički dogovorena među strankama.<sup>29</sup>

U Crnoj Gori Centar za medijaciju osnovan je 2012. godine, na osnovu Zakona o medijaciji, usvojenog 2005. godine i izmijenjenog i dopunjenog 2012. godine. Centar je osnovan kao samostalna organizacija, sa statusom pravnog lica, za obavljanje stručnih i administrativnih poslova u vezi sa posredovanjem. Usvajanjem Zakona o alternativnom rješavanju sporova 2020. godine Centar za medijaciju je transformisan u Centar za alternativno rješavanje sporova. Centar obavlja stručne i administrativne poslove koji se odnose na medijaciju, ranu neutralnu ocjenu sporova i druge alternativne metode rješavanja sporova i informiše stručnu i širu javnost o mogućnostima i prednostima alternativnog rješavanja sporova. Nadzor nad njim vrši Ministarstvo pravde. Godišnji izvještaj za 2023. pokazuje da je na medijaciju poslato 22.488 predmeta, od kojih je 4.148 primljeno na medijaciju; godine 125. postignut je sporazum. Najveći broj predmeta su predmeti vezani za rad (2.428) i predmeti vezani za osiguranje (2.076), a slijede predmeti koji se odnose na porodično pravo i privredno pravo sa 438 odnosno 425 predmeta. U 2023. medijacijom je riješeno samo 15 krivičnih predmeta. Uopšteno, većina slučajeva se pojavljuje u oblastima u kojima posebni zakoni (npr. Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova) predviđaju obavezni korak medijacije prije suđenja. U Crnoj Gori postoje 234 licencirana medijatora, ali nema podataka o ekološkim slučajevima koji su riješeni na alternativni način.

Postoji mogućnost korišćenja medijacije u sporovima vezanim za ekološku pravdu, naročito kada postoji zahtjev za naknadu štete, kao što je predstavljeno u publikaciji Akcije za ljudska prava (HRA) o medijaciji u Crnoj Gori (2017):

*„Grupa građana iz Berana podnijela je Osnovnom sudu u Beranama tužbu protiv Elektroprivrede (EPCG) jer su pretrpjeli materijalnu štetu zbog nestanka struje. Sudija, koji je i licencirani posrednik, predložio je građanima da tužbu riješe na alternativni način. Nekoliko građana je izrazilo zadovoljstvo ishodom jer su dobili novčanu nadoknadu od EPCG-a, ali su prvi put čuli da postoji medijacija i nijesu bili zainteresovani za ovu opciju jer ih je zastupao samo advokat, nakon čega je spor okončan na osnovu sporazuma koji je sklopio njihov advokat. Rekli su da drugi građani koji su odlučili da traže pravdu na sudu još uvijek čekaju ishod postupka.*

Stoga će medijacija biti promovisana u pitanjima ekološke pravde, iako ne postoje posebne zakonske odredbe.

## 5.2 Analiza slučaja

### 5.2.1 Pristup pravdi Ključne studije slučaja

#### *Studija slučaja 1 – MHE Bare Kraljske*

Bare Kraljske, koje se nalaze kod Kolašina, u Crnoj Gori su 2019. godine postale zaštićeno područje u okviru Parka prirode „Komovi“. Vlada Crne Gore je 2008. godine zaključila ugovor o koncesiji za tri male hidroelektrane, koji je obnovljen 2019. godine sa istim preduzećem, na osnovu Zaključka Vlade Crne Gore iz 2018. godine.

<sup>27</sup>Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, („Službeni list Crne Gore“ br. 42/2011 i 32/2014, čl. 41 i 42)

<sup>28</sup>Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova, („Službeni list Crne Gore“ br. 16/2007, 53/2011, 11/2015; Pravilnik o spoljnotrgovinskoj arbitraži u Privrednoj komori Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“ br.03/06)

<sup>29</sup>Medijacija u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava 2017.

Tokom 2020. godine, početkom izgradnje, lokalna zajednica je počela da protestuje i potpisala peticiju za obustavu radova. Molba i Zahtjev za raskid ugovora o koncesiji dostavljeni su Ministarstvu ekonomije i Vladi Crne Gore. Osim toga, podnijeta je krivična prijava Osnovnom državnom tužilaštvu u Kolašinu. Bez odgovora Ministarstva, Vlade i Osnovnog državnog tužilaštva, lokalna zajednica, uz podršku jedne lokalne i jedne međunarodne nevladine organizacije, obratila se Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Iako je Zaštitnik u Mišljenju<sup>30</sup> utvrdio da nije došlo do povrede ustavnog prava na blagovremeno i potpuno informisanje o stanju životne sredine, uticaj na odlučivanje o pitanjima od značaja za životnu sredinu, kao i na pravnu zaštitu ovih prava, utvrdio je da je povrijeđeno ustavno pravo obraćanja<sup>31</sup>.

Zaštitnik je naveo da nije nadležan da odlučuje o povredi ustavnog prava na zdravo okruženje i napominje da je Osnovni državni tužilac preduzeo adekvatne korake za donošenje konačne odluke po tom pitanju, uključujući prikupljanje dokumentacije i angažovanje sudskog vještaka za zaštitu životne sredine. U tom kontekstu, ocjenjujući sadržaj pritužbi koje se odnose na nemogućnost snabdijevanja vodom u potrebnom obimu, kao i na pad vrijednosti imovine, Zaštitnik je uputio tužitelje da koriste i druge pravne lijekove, kao što je tzv. 'ekološka tužba' na osnovu člana 150 Zakona o obligacionim odnosima<sup>32</sup>, koji navodi: „*Svako može da zahtijeva od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga prijeti znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od djelatnosti od koje proizilazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama...*”, na osnovu Odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Čokarić i drugi protiv Hrvatske<sup>33</sup>. Pored toga, Zaštitnik je savjetovao tužitelje da osporavaju ugovor o koncesiji tužbom za ništavost (na osnovu Zakona o obligacionim odnosima) s obzirom na njegove negativne posljedice po životnu sredinu.

Zaštitnik se u svojim preporukama posebno osvrnuo na nedostatak saradnje između nadležnih ministarstava, ističući da ignorisanje potrebe za zajedničkim pristupima rješavanju ovog pitanja, kao i nerazumijevanje i nerazmatranje svih okolnosti konkretnog slučaja, kako onih koje su postojale u procesu dodjele koncesija, tako i onih koje su se pojavile kasnije (proglašenje Parka prirode) i odsustvo njihovog zajedničkog djelovanja, na šta su obavezni po zakonu, može imati određene posljedice ne samo u ovom slučaju, već i u svim budućim slučajevima vezanim za politiku zaštite životne sredine i prava drugih lica uključenih u ovaj postupak (npr. *koncesionara*).

Ugovor o koncesiji za mini hidro elektranu u Barama Kraljskim raskinut je 2021. godine, a ista nije izgrađena.

### **Studija slučaja 2 – pokušaj trgovine divljim životinjama**

Ova studija slučaja razmatra dva veoma slična slučaja u kojima su osnovni sudovi u Cetinju i Bijelom Polju imali različite pristupe u rješavanju pitanja u vezi sa definicijom počinjenog krivičnog djela. Oba slučaja dogodila su se 2022. godine, kada su različite osobe ušle u posjed zaštićene ptice (jastreba) i pokušale prodati pticu na društvenim mrežama. Obje osobe su prije postupka dobile telefonske pozive upozorenja (jedan od policije, drugi od NVO za zaštitu ptica). Obje osobe su tvrdile da nijesu znale da je ta ptica zaštićena vrsta.

Osnovni sud na Cetinju osudio je počinioca za krivično djelo **ubijanje i mučenje životinja i uništavanje njihovog staništa** na osnovu člana 309 Krivičnog zakonika Crne Gore, na kaznu rada u javnom interesu u trajanju od 180 sati, koja će se izdržavati u trajanju od 4 mjeseca, a ne

<sup>30</sup>Mišljenje Zaštitnika broj 985/20 od 01.09.2021. godine. Svako može od drugog lica tražiti da ukloni izvor opasnosti, koji bi njemu ili drugim licima mogao nanijeti značajnu štetu ili da se održi od aktivnosti koja izaziva smetnje ili može uzrokovati štetu... [https://www.ombudsman.co.me/docs/1631012699\\_01092021\\_preporuka\\_bk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1631012699_01092021_preporuka_bk.pdf)

<sup>31</sup>Član 57 stav 1 Ustava Crne Gore: „*Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlaštenja i da dobije odgovor.*”

<sup>32</sup> Zakon o obligacionim odnosima Crne Gore

<sup>33</sup>Odluka Evropskog suda za ljudska prava (33212/02) Čokarić i drugi protiv Hrvatske [https://www.stradalex.eu/en/se\\_src\\_publ\\_jur\\_eur\\_cedh/document/echr\\_33212-02](https://www.stradalex.eu/en/se_src_publ_jur_eur_cedh/document/echr_33212-02)

duže od 60 sati tokom jednog mjeseca. Ukoliko lice ne obavlja poslove u javnom interesu, ova kazna će biti zamijenjena kaznom zatvora, tako da će se svakih 60 sati rada u javnom interesu zamijeniti kaznom zatvora u trajanju od 1 mjeseca.

S druge strane, Osnovni sud u Bijelom Polju osudio je počinioca za krivično djelo **iznošenje i unošenje zaštićenih prirodnih dobara i posebno zaštićenih biljaka i životinja i pokušaj trgovine** (član 312 Krivičnog zakona Crne Gore) izrekao kaznu zatvora u trajanju od 30 dana. Takođe, istom presudom optuženi je oslobođen optužbi za krivično djelo **ubijanje i mučenje životinja i uništavanje njihovog prirodnog staništa** iz člana 309 Krivičnog zakonika Crne Gore, „jer djelo za koje je optužen nije krivično djelo”<sup>34</sup>.

Najbolji dio oba predmeta je to što je preventivno djelovanje sudova, tužilaštva i policije rezultiralo spašavanjem oba primjerka i sprečavanjem trgovine zaštićenim pticama. Iako je u oba slučaja bilo pokušaja trgovine zaštićenim vrstama, samo je jedan počinilac osuđen za to krivično djelo. Istovremeno, iako oba predmeta imaju elemente krivičnog djela ubijanja i mučenja životinja i uništavanja njihovog staništa, osuđen je samo jedan počinilac.

To ukazuje na neusklađenost sudske prakse, na neophodnost objavljivanja sudske prakse, kao i na bolju saradnju i razmjenu informacija između sudija i tužilaca.

### *Studija slučaja 3 – Zagađenje životne sredine*

Osnovno tužilaštvo u Pljevljima podiglo je optužnicu<sup>35</sup> zbog krivičnog djela zagađivanje životne sredine (član 303 KZ CG) protiv nadležnih lica i pravnog lica (Termoelektrana Pljevlja) u vezi sa sljedećim akcidentom: u julu 2019. godine velika količina otpadnih voda je namjerno ispuštena iz jalovišta Maljevac u rijeke Vezišnica i Čehotine, koje su izazvale ozbiljno zagađenje životne sredine, uključujući i pomor ribe. Nakon prvobitnog demantija, preduzeće je objavilo informaciju da je do situacije došlo nakon što je smjenski inženjer u Termoelektrani Pljevlja, bez dozvole nadređenih i bez postupanja, ovlastio operatera ventila da otvori ventil kojim se kontroliše ispuštanje materija u rijeku Vezišnicu. Nekoliko dana nakon akcidenta, Upravni odbor EPCG uputio je izvinjenje za nemili događaj uz „duboko žaljenje zbog ekološkog akcidenta na vodotocima rijeka Vezišnica i Čehotina”.<sup>36</sup>

Prema izvještaju Komisije za utvrđivanje i nadoknadu štete Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, ukupna količina uništene ribe u ovom akcidentu iznosi 3.022 kilograma. Finansijski, ova katastrofa koštala je 289.650 €, odnosno 354.650 € uključujući indirektnu štetu.<sup>37</sup> Iako je sud konstatovao da su optužena lica, radnici Termoelektrane Pljevlja, bila svjesna mogućih posljedica svojih djela, kao i da nema sumnje u vezi sa bilo kojim drugim subjektom koji je doprinio nastanku zagađenja, optužnica je odbijena jer je državni tužilac obustavio dalje krivično gonjenje nakon što je sudski vještak ekološke struke promijenio mišljenje.

Nevladine organizacije koje se bave životnom sredinom komentarisale su slučaj, hvaleći reakciju policije, ali ističući da se ovakav sudski epilog loše odražava na državu koja se proglašava ekološkom. Tužilaštvo i pravosuđe opet nijesu uspjeli da zaštite životnu sredinu. U nastavku slučaja, EPCG (TE Pljevlja) je lokalnom ribarskom klubu na ime naknade štete isplatila 341.000 €.

Mnogi elementi ovog slučaja ukazuju na zloupotrebu alata i mehanizama ekološke pravde. To dovodi do navoda da korupcija na visokom nivou i dalje ima značajnu ulogu u ometanju zaštite životne sredine kroz krivično pravo.

<sup>34</sup>Viši sud u Bijelom Polju, broj predmeta 214/22 od 9. 9. 2022.

<sup>35</sup> Optužnica Kt. br. 124/19

<sup>36</sup> Članak u dnevnom listu Vijesti, 19. januar 2021. <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/504667/slucaj-pomora-ribe-tuzilac-odustao-od-krivichnog-gonjenja-epcg-i-rukovodilaca-u-te-pljevlja>

<sup>37</sup> <https://www.agroklub.ba/ribarstvo/steta-zbog-pomora-ribe-u-cehotini-i-vezisnici-oko-350-hiljada-evra/52912/>

### 5.3.2 Dostupni pravni alati

Uopšteno, broj dostupnih pravnih sredstava u ovoj oblasti na nacionalnom nivou je nedovoljan. Inspektori za životnu sredinu koriste **kontrolne liste**<sup>38</sup> za više od 30 pravnih akata koje kontrolišu. One su osmišljene na način da odgovaraju preciznim, propisanim zakonskim odredbama. Kontrolne liste služe kao vrlo praktičan alat i podsjetnik na potrebu poštovanja zakona propisanim redoslijedom tokom inspekcije.

CZIP je nedavno objavio dokument<sup>39</sup> koji sadrži prikaz postojeće zakonske regulative u oblasti krivičnopravne zaštite divlje faune u Crnoj Gori, naročito nezakonitog lova i pratećih aktivnosti. Kao pokazatelj prikazane su postojeće prakse sa statističkim podacima za period 2018-2022. Dokument ima za cilj da posluži kao smjernica za olakšanje rada uključenih tužilaca. Ova publikacija pruža sveobuhvatan pregled međunarodnih udruženja, pružajući važne pravne alate i mogućnosti za izgradnju kapaciteta kao što su:

- Mreža Evropske unije za implementaciju i sprovođenje zakona o životnoj sredini (IMPEL) osnovana je sa misijom da obezbedi efikasnu primjenu zakona o životnoj sredini promovišući profesionalnu saradnju, informisanje i razmjenu najboljih praksi. Suština aktivnosti IMPEL-a odnosi se na podizanje svijesti, izgradnju kapaciteta, evaluaciju rada kolega, razmjenu informacija i iskustava o implementaciji evropskog zakonodavstva o zaštiti životne sredine. Agencija za zaštitu životne sredine Crne Gore je članica ove organizacije.
- Evropska mreža tužilaca za životnu sredinu (ENPE) stvorena je na konferenciji „Borba protiv kršenja prava životne sredine” u Belgiji 2011. godine, koju je organizovala Evropska komisija i po uzoru na Evropski forum sudija za životnu sredinu (EUFJE). Nastao je sa ciljem promocije primjene srodnog krivičnog prava za životnu sredinu kroz podršku operativnom radu tužilaca koji rade na predmetima koji se odnose na životnu sredinu.
- Razmjena informacija o trgovini divljim životinjama (EU-TWIX) razvijena je kako bi se pomoglo nacionalnim agencijama za sprovođenje zakona, uključujući CITES upravljačka tijela i tužioce, u otkrivanju, analizi i praćenju nezakonitih aktivnosti u vezi s trgovinom faunom i florom obuhvaćenim propisima EU o trgovini divljim životinjama i CITES-om. Baza podataka treba da postane jedinstven izvor centralizovanih podataka o zaplijenama i prekršajima koje su prijavile zemlje u Evropi. Pored toga, ima i odjeljak sa informacijama o tehničkim, naučnim, ekonomskim i drugim oblastima koji pomažu u identifikaciji, procjeni, odlaganju, itd. privremeno ili trajno oduzetih primjeraka. Svrha EU-TWIX-a je pomoć u strateškim analizama i sprovođenju terenskih istraga.
- Globalni pravosudni institut za životnu sredinu (GJIE), predvođen IUCN-om u partnerstvu sa UNEP-om i drugim organizacijama, ima za cilj da podrži ulogu sudija, sudova i tribunala u odgovoru na hitne ekološke krize.

### 5.3.3 Izazovi u pristupu pravdi

Uopšteno, pristup pravdi je omogućen građanima i OCD-ovima, međutim izgradnja snažnog argumenta je veći izazov zbog ograničenog znanja svih aktera ekološke pravde. Konkretna besplatna pravna pomoć za građane i OCD predstavljala bi značajno osnaživanje, dok bi izgradnja kapaciteta između različitih organa vlasti i pravosuđa omogućila glatka i dosljedna rješenja. Ustavom Crne Gore građanima je omogućena besplatna pravna pomoć. Međutim, specijalizovana pomoć za pripremu snažnog ekološkog slučaja, vođenje kroz različite procese, uključivanje nacionalnih i međunarodnih OCD i medija ako je potrebno, kao i pružanje pravnih savjeta od početka do kraja procesa predstavljaju prioritet. Međunarodna praksa pokazuje da su specijalizovane organizacije civilnog društva (npr. *Greenpeace*, *Client Earth*, itd.) uspješno promovisale ekološke probleme visoko na globalnoj političkoj agendi, pomažući građanima i lokalnim nevladinim organizacijama u mnogim slučajevima da pruže pozitivne primjere u međunarodnoj sudskoj praksi u oblasti životne sredine.

<sup>38</sup>Kontrolne liste ekološke inspekcije.

<sup>39</sup> Smjernice za rad tužilaštava u slučajevima krivolova u Crnoj Gori, CZIP 2024.

U krivičnim predmetima, ako se krivično djelo ne goni po službenoj dužnosti, ili ako je tužilaštvo odbije, privatna krivična prijava ima vrlo ograničene šanse za uspjeh. S druge strane, ako je građanin ili OCD samo inicijator predmeta, a ne strana u postupku, postoje prepreke za transparentnost i mogućnost propuštanja rokova za žalbe (v. *Odjeljak 5.1.4*).

Korupcija očigledno predstavlja prepreku pristupu pravdi. Postoje slučajevi u kojima je optužnica odbačena (v. *primjer br. 3*) zbog navodnog nezakonitog pritiska na tužilaštvo i druge uključene aktere. Sudije se suočavaju sa preprekama u definisanju krivice, *odnosno* suštine krivičnog djela u predmetima zaštite životne sredine. Ne postoje specijalizovana odeljenja ili posebno obučeni sudije ili tužioci za predmete iz oblasti životne sredine, uprkos visoko tehničkom karakteru ovih predmeta. U slučajevima „blanketnih” krivičnih djela postoji potreba za preciznim definicijama u pravnim aktima koja se na njih odnose.

Različiti sudovi tumače vrlo slične slučajeve na različit način (v. *primjer 2*) zbog nepostojanja dostupne baze podataka sudske prakse u oblasti životne sredine i saradnje/koordinacije između sudova. Evidentan je nedostatak smjernica za sudije i tužioce u pogledu upravljanja krivičnim djelima definisanim Krivičnim zakonikom Crne Gore.

S obzirom na specifičnost ekoloških zločina, počinioци su uglavnom bez kriminalne istorije, te se stoga u većini slučajeva izriču uslovne kazne. Ova praksa nije odvratajuća.

#### 5.3.4 Analiza mehanizama učešća

Postojeći alati za javne konsultacije i učešće javnosti u pitanjima životne sredine na nacionalnom nivou omogućeni su kroz nekoliko ključnih mehanizama, kako slijedi:

**Informisanje:** Državne institucije imaju obavezu da transparentno objavljuju informacije koje su od javnog interesa. Putem vladinih portala, saopštenja za javnost i internet stranica građanima je omogućen uvid u zakonske prijedloge, strategije i druge važne odluke. Ovaj alat je efikasan. Na primjer, Agencija za zaštitu životne sredine redovno ažurira internet stranicu <http://www.epa.org.me> na kojoj se nalaze izvještaji o stanju životne sredine, podaci dobijeni monitoringom, izdate dozvole, saglasnosti i drugi upravni akti, obavještenja o EIA, odluke o SEA i druge informacije u okviru svojih nadležnosti. Osim toga, na internet stranici Agencije dostupne su sljedeće aplikacije:

- Monitoring kvaliteta vazduha: <http://www.epa.org.me/vazduh/>
- Monitoring polena: <https://polenmontenegro.wixsite.com/polenepa/home>, gdje se mogu pronaći informacije o praćenju koncentracije alergenog polena na teritoriji Crne Gore.
- Nacionalna zaštićena područja: <https://cloud.gdi.net/smartPortal/zppCG>, prikaz nacionalnih zaštićenih područja koji ima geoprostornu funkcionalnost
- Help desk: <https://epa.org.me/help-desk/> informacije o hemikalijama i biocidnim proizvodima.

**Javna rasprava:** Organizovanje javnih rasprava prilikom pripreme zakona i strategija treba da omogući građanima da utiču na sadržaj zakona u ranim fazama. Javne rasprave se mogu organizovati putem okruglih stolova, tribina ili putem interneta. Proces i procedure javne rasprave date su u Odjeljku 5.1 u nastavku, a njena efikasnost je ocijenjena u Odjeljku 6.2.

**Učešće NVO-a u radnim tijelima:** NVO u Crnoj Gori učestvuju u radnim grupama i drugim tijelima koje formira državna uprava za izradu zakona i strategija. Nevladine organizacije predstavljaju glas građana i stručne zajednice u radnim grupama, osiguravajući da se različite perspektive uzmu u obzir. Ovaj alat nije naročito efikasan kao što je objašnjeno u Odjeljku 6.2.

**Elektronske peticije i e-participacija:** Putem portala e-Uprave građani mogu podnijeti peticije koje uz dovoljan broj glasova podrške postaju formalne inicijative koje Vlada razmatra. Međutim,

u posljednje vrijeme ovaj alat se rijetko koristi. Dostupni mehanizmi koji omogućavaju učešće javnosti u pitanjima životne sredine na lokalnom nivou su sljedeći:

**Inicijativa i građanska inicijativa:** Građani mogu pokretati inicijative vezane za različita pitanja od lokalnog značaja. Inicijativu može pokrenuti pojedinac, dok je za Građansku inicijativu potrebna podrška određenog broja građana. Nakon pokretanja Inicijative, lokalna vlast je dužna da se izjasni i obavijesti podnosioca zahtjeva u roku od 30 dana. Najnovije inicijative građana na lokalnom nivou su slučaj „Čempresi“ u Baru (2019) i slučaj „Rudnik Brskovo“ u Mojkovcu (2024).

**Zbor građana i referendumi:** Lokalni zbor građana omogućava stanovnicima određenog područja da se okupljaju, raspravljaju o pitanjima od zajedničkog interesa i donose odluke koje se prosljeđuju nadležnim organima. Referendum je još jedan oblik direktnog odlučivanja građana. Lokalna samouprava je dužna da organizuje referendum ako se prikupi dovoljan broj potpisa, ili ako to nalažu određeni propisi.

**Javna rasprava na lokalnom nivou:** Lokalna samouprava omogućava građanima da učestvuju u donošenju odluka kroz javne rasprave, javne tribine, internet stranice opština i druge dostupne kanale, omogućavajući veće uključivanje građana u donošenje odluka.

**Institut „prazne stolice“:** Ovaj institut omogućava predstavnicima nevladinih organizacija da aktivno učestvuju na sjednicama skupština opština, te da iznesu svoje stavove, prijedloge i sugestije lokalnim odbornicima.

Ova procjena takođe ukazuje da u pogledu politika/strategija ili pravnih akata, procese učešća javnosti obično predstavljaju NVO. Građani su uglavnom nezainteresovani, iako su pored prava, zakonima definisane i njihove obaveze. Postupak donošenja prostorno planskih dokumenata podrazumijeva javnu raspravu u trajanju od najmanje 15 dana i karakteriše je uključivanje velikog broja pojedinaca koji iskazuju svoje lične interese, koji su često suprotni opštim. SEA izvještaj datog plana je predmet pažnje NVO u cjelini. Učešće javnosti u postupcima EIA za pojedinačne projekte manjeg obima je gotovo zanemarljivo. Kod većih projekata (obično projekata iz energetike), građani se uključuju podržavajući nevladine organizacije koje su vrlo aktivne u takvim slučajevima.

### 5.3.5 Ključne studije slučaja učešća javnosti

#### *Studija slučaja 1: Studija slučaja 1: HE „Buk Bijela“ (2004)*

Izgradnja planirane hidroelektrane (HE) „Buk Bijela“ bila je predviđena na rijeci Drini u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), pri čemu bi dio akumulacije pokrivao 10 km rijeke Pive i 12 km rijeke Tare u Crnoj Gori. Od 1977. godine rijeka Tara je na UNESCO-voj 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 na UNESCO-voj listi svjetske prirodne baštine od 1980. godine.

NVO sektor (predvođen NVO „Most“) pokrenuo je građansku inicijativu i kampanju „*Neću baru, hoću Taru*“, koja je nastala kao odgovor na odluku vlada Crne Gore i Republike Srpske o izgradnji i korišćenju zajedničkog hidroenergetskog sistema „Buk Bijela“, kao i na poteškoće u pristupu informacijama o planiranom projektu. Početak kampanje pokrenut je 5. maja 2004. saopštenjem za javnost NVO „Most“. Javnost je „upozorena na pogubne ekonomske i ekološke posljedice realizacije ovakvog projekta“. U Crnoj Gori su se desili masovni protesti ekoloških grupa i pojedinaca. Civilni sektor je tvrdio da je od samog početka nedostajala komunikacija sa javnošću, da je procedura zanemarena i/ili ignorisana. Konstatovano je da nadležni organi nijesu definisali adekvatan plan djelovanja u skladu s Espoo konvencijom, i da nisu pravilno izvršili procjenu negativnih uticaja projekta na dato područje prema propisanom postupku. Vlada je smatrala da se nije kasnilo sa sprovođenjem postupka, jer nije dostavljena EIA Studija. U tom smislu, Vlada je ostala pri stavu da je potrebno sačekati EIA studiju i njenu evaluaciju, uz učešće javnosti,

eksperata UNESCO-a i drugih stručnjaka iz međunarodnih i domaćih institucija. Tek na osnovu ovih zaključaka i procjena, kao i dodatnih ekonomskih i energetskih analiza, Vlada bi donijela konačnu odluku. Uporedo sa aktivnostima NVO sektora, tadašnje Ministarstvo zaštite životne sredine i prostornog planiranja Crne Gore, započelo je aktivnosti organizovanjem okruglih stolova i tribina na ovu temu. Čitav događaj bio je predmet medijske pažnje. Ministarstvo je saopštenjima i izjavama za javnost potvrdilo svoj stav i potrebu da se izvrši stručna procjena Studije o EIA, prema međunarodnim standardima. Shodno tome, nadležno Ministarstvo Republike Srpske je zatražilo da se dostavi Studija o EIA. Odgovor nije dostavljen.

NVO sektor je nastavio sa aktivnostima i organizovao proteste (na Mostu na Tari i Šćepan Polju) protiv izgradnje HE. NVO „Most” je na svom sajtu pokrenula onlajn peticiju. Protest je dobio i međunarodni karakter kroz pisanu podršku velikog broja ekoloških nevladinih organizacija iz regiona i cijele Evrope.

Kampanja je rezultirala Deklaracijom o zaštiti rijeke Tare (NVO „Most”), koja je dostavljena na usvajanju Skupštini Crne Gore. Dostavljanju ovog dokumenta prethodilo je prikupljanje potrebnih 6.000 potpisa građana Crne Gore. Akciju „Crna Gora za Taru” – održanu u septembru 2004. godine podržalo je više od 20 nevladinih organizacija. Sakupljen je dovoljan broj potpisa da se pokrene skupštinska rasprava o Deklaraciji u svim gradovima Crne Gore. Deklaraciju je podržalo više od 10.000 građana. Akciju su pratili međunarodni mediji. Skupština Crne Gore je 14. decembra 2004. godine većinom glasova usvojila Deklaraciju o zaštiti rijeke Tare. Deklaracijom je onemogućena izgradnja koja bi ugrozila kanjon rijeke Tare.

U januaru 2005. godine, misija UNESCO/IUCN posjetila je Crnu Goru. Vlada je prihvatila primjedbe i sugestije na Tehnički izvještaj stručne misije UNESCO-a i IUCN-a i obustavila sve dalje aktivnosti na realizaciji projekta. U julu 2005. godine, u Durbanu (Južna Afrika) na 29. sjednici Komiteta za svjetsku baštinu UNESCO-a, usvojena je Odluka o NP „Durmitor”, iz koje je, nakon uručenja Pisma Vlade Crne Gore o obustavljanju daljih aktivnosti na izgradnji HE „Buk Bijela”, član koji je predviđao stavljanje UNESCO-ve liste Svjetske NP „Durmitor” na svjetsku listu koja je u opasnosti, je izbrisano.

### *Studija slučaja 2: Studija slučaja 2: Vasove vode (2012)*

Prostorno urbanističkim planom opštine Berane iz 1996. godine predviđena je deponija na lokaciji Vasove vode kod Beransela. Građani tada nisu učestvovali u javnim raspravama, tako da nisu osporavali navedenu odluku. Nakon nekoliko godina na ovoj lokaciji počelo je odlaganje komunalnog otpada. Građani su često protestovali, sa transparentima, vezan u lance, izražavajući nezadovoljstvo postojanjem deponija koje utiču na njihov svakodnevni život. Protesti su dostigli vrhunac kada je lokacija Vasovih voda izabrana za regionalnu deponiju za sjever Crne Gore.

Krajem 2012. godine izvršena je ekspertiza Studije o EIA regionalne deponije komunalnog otpada „Vasove vode”, i uključila javne konsultacije. Nalazo vještaka su ukazivali na značajne probleme (naročito u vezi sa udaljenošću deponije od korita rijeke Lim, gubitkom vodnog potencijala, obradivim parcelama), ali je konačni zaključak da navedena lokacija ispunjava stručne i zakonske uslove za izgradnju regionalne deponije.

Više od pola godine mještani su blokirali put za kamione koji su htjeli da dođu do deponije. Nekoliko hiljada ljudi prijavilo je zdravstvene probleme zbog neispravne vode koja je posljedica ove deponije. Posebnu pažnju privukao je najstariji aktivista, 95-godišnji mještаниn Beransela, koji je legao na put kako bi spriječio devastaciju svog sela, a koji je potom lišen slobode. Obje strane su pokrenule nekoliko sudskih postupaka. Protesti su nastavljeni ispred Vlade i Skupštine Crne Gore, kao i ispred lokalnih samouprava. Nakon više od tri godine aktivnog zagovaranja, umjesto deponije planiran je park na lokaciji. U 2018. godini projekat Vasove vode je u potpunosti saniran.

Pobuna i borba mještana imala je pozitivan ishod. Danas se umjesto deponije priprema teren za park, koji će ozeleniti selo i doprinijeti zaštiti životne sredine i prirode.

### *Studija slučaja 3: Ne Cijevnu u cijev (2018)*

Još jedan primjer borbe protiv izgradnje mini hidroelektrana (mHE) u prekograničnom kontekstu je slučaj rijeke Cijevne, gdje je gradnja mHE počela u gornjem dijelu koji protiče kroz Albaniju. Iako se mHE nijesu gradile u Crnoj Gori, projelat je naošao je na veliko protivljenje građana obližnjih gradova u Crnoj Gori, jer će uticati na cijelu rijeku, a samim tim i na dio koji protiče kroz Crnu Goru. Tako su u oktobru 2018. godine počela protestna okupljanja građana kojima su biciklima, kajacima i šetnjama izražavali svoje nezadovoljstvo ovim mHE, pod sloganom „Ne rijeke u cijevi!“. Nažalost, izgradnja mHE u Albaniji je nastavljena, uprkos žalbama koje je resorno ministarstvo uputilo u periodu 2018-2020 Sekretarijatu Espooa i Sekretarijatu UNESCO-a.

### *Studija slučaja 4: Ne rijeke u cijevi (2019)*

Tokom protekle decenije u Crnoj Gori je počela izgradnja mHE, uprkos primedbama brojnih ekoloških organizacija. Kada je u maju 2019. godine u selo Bukovica između Šavnika i Žabljaka isporučeno nekoliko bagera kako bi započeli izgradnju mHE na istoimenoj rijeci, stanovništvo tog sela odmah se uključilo u odbranu rijeke.

Građani, mladi aktivisti, predstavnici nevladinih organizacija danonoćno su čuvali rijeku kako bi zaštitili njen značaj, okolnu prirodu, ali i endemske vrste riba koje žive u Bukovici. Iako su investitori pokušali da nastave gradnju, protesti građana su nastavljani i narednih pet mjeseci, kada je ministar ekonomije posjetio Bukovicu uz najavu da će ugovor sa investitorom biti raskinut. Stanovništvo Bukovice slavilo je ovu pobjedu nad odbranom rijeke. Ovaj prikaz pokazuje žrtvovanje stanovništva kako bi se odbranio izvor vode i života i time osigurala dugoročna korist ove rijeke.

### *Studija slučaja 5: „Rudnik Brskovo“ (2024)*

Vlada Crne Gore kao koncesionar i doo „Rudnik Brskovo“ kao koncesionar zaključili su u decembru 2010. godine Ugovor o koncesiji za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju sulfidne polimetalne rude na eksploatacionom području bivšeg rudnika „Brskovo“ kod Mojkovca na period od 30 godina.

Nakon prve javne rasprave o Nacrtu detaljnog prostornog plana-DPP za područje koncesionog područja za eksploataciju mineralnih sirovina – Brskovo i Nacrtu Izvještaj o SEA 2023. godine, došlo je do oštrog reagovanja dijela građana Mojkovca, kao i ekoloških i građanskih aktivista, prije svega zbog činjenice da su koncesionari radi zaštite zdravlja ljudi izbjegavali prisustvo ljudi u zaštiti životne sredine i zaštiti životne sredine. Žive i drugih teških metala u tlu.

Građanska inicijativa je formirana sa ciljem izražavanja javnog mnijenja i stava građana. U velikom broju saopštenja za javnost ukazali su na posljedice ovog projekta i negativan uticaj na zdravlje ljudi i životnu sredinu ukoliko dođe do realizacije projekta. Istraživanja su pokazala da je tlo šireg područja još uvijek zagađeno teškim metalima, koji su posljedica nekadašnje aktivnosti rudnika Brskovo, koji je bio aktivan prije čak 30 godina.

Građanska inicijativa se takođe obratila UNESCO-u povodom ovog slučaja, što je rezultiralo reakcijom UNESCO-a na posljednjoj sjednici u Rijadu 2023. godine, gdje je zatraženo da država Crna Gora do decembra 2024. godine, između ostalog, dostavi Studiju o EIA Nacionalnom parku „Durmitor“.

Predstavnici Građanskih inicijativa bili su članovi Državne komisije koju je formirala Vlada sa ciljem utvrđivanja činjenica i predlaganja da li je potrebno raskinuti Ugovor sa koncesionarom. Komisija je predložila Vladi da raskine Ugovor o koncesiji. Nakon toga, Vlada je angažovala međunarodnu advokatsku kancelariju koja je izvršila detaljnu analizu raspoložive dokumentacije i predložila da se koncesionaru dâ rok od 60 dana da otkloni ove nepravilnosti. Kako koncesionar

nije dostavio odgovor Vladi u predviđenom roku, Ugovor je zvanično raskinut 30. maja 2024. godine.

Navedeni slučajevi naglašavaju efikasnost učešća javnosti u regulisanju uticaja na životnu sredinu u Crnoj Gori i uticanju na ishode projekta. Međutim, gotovo svi pozitivni primjeri građanskog aktivizma odnose se na proteste, a ne na sudske postupke.

### 5.3 Postojeće procjene

Najnoviju publikaciju o **ekološkom kriminalu u Crnoj Gori**<sup>40</sup> podržala je Misija OEBS-a u Crnoj Gori. Ovaj dokument se fokusira na nekoliko vrsta ekoloških krivičnih djela, kao što su nelegalna sječa, nelegalna gradnja i nelegalna eksploatacija šljunka. Dat je i pregled primjene Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Nalazi i preporuke se mogu sažeti na sljedeći način: najznačajniji ekološki zločini su bespravna sječa šuma, bespravna gradnja i pogrešno rukovanje opasnim otpadom. Česti su i namjerno izazvani požari. **Preporuke:** jačanje institucija, unapređenje saradnje među zainteresovanim stranama, strožija primena zakona i formiranje posebne policijske jedinice za zaštitu životne sredine. Ključni izazovi su: korupcija, nedovoljan kapacitet inspekcije životne sredine i neadekvatna infrastruktura za upravljanje otpadom. Ekološka krivična djela vezana za snažne interese, kao što su bespravna gradnja i sječa drva, najteže je riješiti. Naglašena su i pitanja nedosljednog sprovođenja zakona i svijesti javnosti. Na kraju, primjećuje se da su građani često pasivni u rješavanju ekološkog kriminala.

**Globalni indeks organizovanog kriminala za Crnu Goru** za 2023. godinu<sup>41</sup> ukazuje da ekološki kriminal u zemlji obuhvata i krivična djela protiv flore i faune, što se odnosi na ilegalnu trgovinu i posjedovanje vrsta obuhvaćenih Konvencijom o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES) i nacionalnim zakonodavstvom. Krivična djela protiv divljih životinja uglavnom se odnose na krivolov i ilegalni, neprijavljeni i neregulisani ribolov. U izvještaju je zabilježen umjeren uspjeh u borbi protiv nezakonitog ribolova u posljednjih nekoliko godina. Nezakonita sječa je dominantno krivično djelo u Crnoj Gori. Male organizovane kriminalne grupe uključene su u ilegalnu sječu šuma u oblastima duž granice s Albanijom i Kosovom. Ova aktivnost postala je sve unosnija zbog moratorijuma na sječu u Albaniji. Prema izvještaju, korupcija među državnim službenicima i institucijama navodno olakšava ove kriminalne aktivnosti.

Prijatelji Zemlje Hrvatska/Zelena akcija u saradnji sa većim brojem nevladinih organizacija iz Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore objavili su sveobuhvatnu uporednu analizu Pravnih instrumenata zaštite životne sredine<sup>42</sup> za Hrvatsku, Srbiju, Bosnu i Hercegovinu, i Crnu Goru. Publikacija pruža uvid u različite pravne instrumente i zaštitu životne sredine kroz ustav, ekološko pravo, krivične, upravne i građanskopravne postupke.

Organizacija KOD u partnerstvu sa NVO Građanska inicijativa „Sačuvajmo Sinjajevinu“ uz podršku Ministarstva državne uprave objavila je Analizu stepena primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama<sup>43</sup>. Analizom se zaključuje da se važeći zakon pokazao neefikasnim i restriktivnim, te je potreban drugačiji regulatorni okvir. NVO Centar za zaštitu i istraživanje ptica Crne Gore (CZIP) je 2018. godine objavila Analizu zaštite životne sredine u Crnoj Gori kroz upravno i krivično pravo.<sup>44</sup>

<sup>40</sup>Ekološki kriminal u Crnoj Gori, D. Caković, 2023, Misija OEBS-a u Crnoj Gori.

<sup>41</sup>Globalni indeks organizovanog kriminala 2023, Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala <https://ocindex.net/country/montenegro>

<sup>42</sup> Pravni instrumenti za zaštitu životne sredine, Zelena akcija / Friends of the Earth Croatia [https://www.greenhome.co.me/wp-content/uploads/2022/08/Pravni\\_instrumenti\\_za\\_zastitu\\_zivotne\\_sredine.pdf](https://www.greenhome.co.me/wp-content/uploads/2022/08/Pravni_instrumenti_za_zastitu_zivotne_sredine.pdf)

<sup>43</sup> Analiza stepena primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Organizacija KOD, 2024. <https://kod.org.me/analysis-of-the-degree-of-application-of-the-law-on-free-access-to-information-with-specific-recommendations-for-improving-the-normative-framework/>

<sup>44</sup>Analiza zaštite životne sredine u Crnoj Gori kroz upravno i krivično pravo, J. Iković, Centar za zaštitu i istraživanje ptica Crne Gore (CZIP) 2018. <https://czip.me/2024/01/26/analiza-krivno-pravne-i-prekrasno-pravne-zastite-zivotne-sredine-u-cg/>

U decembru 2018. godine, Zajednički stav Evropske unije o pregovaračkom poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promjene<sup>45</sup> naglasio je potrebu dalje pripreme za efikasno sprovođenje i primjenu horizontalnog zakonodavstva, naročito u pogledu direktiva o ekološkom kriminalu (Direktiva 2008/99/EZ) i odgovornosti za životnu sredinu (Direktiva 2004/EZ), kao i efikasne konsultacije s javnošću u procesima donošenja odluka. EU je pozvala Crnu Goru da aktivno učestvuje u postojećim mrežama EU za zaštitu životne sredine. Među završnim mjerilima za pregovaračko poglavlje 27, EU očekuje da Crna Gora nastavi da se usklađuje sa horizontalnim direktivama EU i pokaže da će biti u potpunosti spremna da obezbijedi njihovu efikasnu primjenu i sprovođenje na dan pristupanja. U narednim Izveštajima o napretku zemlje<sup>46</sup> nalaze se sljedeće primjedbe:

- (2019) potreban je dalji napredak u implementaciji preostalih horizontalnih direktiva EU, kao što su Direktiva o ekološkom kriminalu i Direktive o odgovornosti za životnu sredinu. Crna Gora takođe treba da obezbijedi nezavisno funkcionisanje Agencije za zaštitu prirode i životne sredine.
- (2020–2021) o ekološkoj odgovornosti, tri postupka su u toku. Monitoring ekološkog kriminala je nastavljen. Nedostatak dovoljnih administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i inspeksijskih organa, nedovoljna međuinstitucionalna koordinacija i nedostatak održivog finansijskog okvira ostaju izazovi koje treba hitno riješiti.
- (2022) o ekološkom kriminalu, u izvještajnom periodu registrovan je 101 novi slučaj, a pravosnažno je riješeno 46 predmeta. Nedostatak dovoljnih administrativnih kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou, nedostatak inspeksijskih tijela, nedovoljna međuinstitucionalna koordinacija i nedostatak održivog finansijskog okvira ostaju izazovi koje treba hitno riješiti.
- (2023) u oblasti ekološkog kriminala, u izvještajnom periodu registrovano je 97 novih predmeta, a 53 slučaja su pravosnažno riješena. Crna Gora i dalje treba hitno da se pozabavi nedostatkom dovoljnog administrativnog kapaciteta na centralnom i lokalnom nivou i u inspeksijskim organima, nedovoljnom međuinstitucionalnom koordinacijom i nedostatkom održivog finansijskog okvira. (...) Učešće javnosti u procesu donošenja odluka je u toku, ali je potrebno dalje unapređenje.
- (2024) u oblastima životne sredine i klimatskih promjena, Crna Gora treba da značajno ojača administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou tako što će hitno rješavati nedostatak osoblja i zapošljavanje kadrova, rješavati pitanje nedovoljnih inspeksijskih usluga na oba nivoa, te rješavati nedovoljnu međuinstitucionalnu koordinaciju i nedostatak održivog finansijskog okvira. Nedostatak administrativnih kapaciteta značajno ometa napredak u Poglavlju 27 i ispunjavanje njegovih završnih mjerila.

Opšti zaključak je da je ekološki učinak Crne Gore obilježen nedostatkom institucionalnih kapaciteta, naročito u inspeksijskim organima, i evidentnim nedostatkom međuinstitucionalne koordinacije.

Konačno, Izveštaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2024. godinu (oktobar 2024) u oblasti učešća javnosti navodi sljedeće: „Crna Gora je završila jednu Stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu i 73 procjene uticaja na životnu sredinu. Crna Gora se podstiče da poveća sinergiju, koordinaciju između Strateške procjene uticaja na životnu sredinu kako bi svoje planske procjene i Procjenu uticaja na životnu sredinu bolje koristila i implementirala. Crna Gora takođe treba da obezbijedi da monitoring životne sredine bude u skladu sa standardima EU i da sva ulaganja u infrastrukturu budu u skladu sa pravnom tekovinom EU u oblasti životne sredine i klime i da obezbijedi učešće javnosti”.

U Izveštaju o ekološkom kriminalu, koji je pripremila Misija OEBS-a, navodi se da postojanje „tamnog broja“ nezabilježenih ekoloških krivičnih djela naglašava kritičnu potrebu za obukom nadležnih organa nadležnih za borbu protiv ekološkog kriminala. Ograničeni broj okončanih

<sup>45</sup> ZAJEDNIČKI STAV EVROPSKE UNIJE Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promjene, AD 17/18, 2018 <https://www.eu.me/en/biblioteka/#1838-1872-27-environment>

<sup>46</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/montenegro_en)

predmeta odražava nedostatak u aktivnostima otkrivanja i obrade, naglašavajući potrebu za poboljšanim vještinama i znanjem među organima za sprovođenje zakona, regulatornim tijelima i drugim relevantnim institucijama. Programi obuke treba da se bave identifikacijom, istragom i krivičnom gonjenjem ekoloških prekršaja, opremanjem osoblja alatima i stručnošću potrebnim za efikasnu borbu protiv ovih tajnih aktivnosti. Ulaganjem u inicijative za obuku i izgradnju kapaciteta, vlasti mogu da ojačaju svoju sposobnost da otkrivaju, istražuju i krivično gone zločine u oblasti životne sredine, čime bi se umanjila prijetnja koja predstavlja zaštitu životne sredine u Crnoj Gori.

## 6. PROCJENA POTREBA

### 6.1. Zakonodavne potrebe

Uopšteno, pregled i proučavanje dokumenata i interakcija sa zainteresovanim stranama pokazuju da je zakonodavni okvir Crne Gore dobro usklađen sa pravom EU i međunarodnim pravom, dok nedostaci ostaju u samoj primjeni.

U posljednjem izvještaju o implementaciji Arhuske konvencije u Crnoj Gori ističe se da u ovoj oblasti Crna Gora ima iste probleme kao i zemlje u regionu, dok se slični problemi, doduše, u manjoj mjeri javljaju i u zemljama članicama EU. Na broj pravosnažnih presuda u pitanjima životne sredine utiče i to što određene norme koje se odnose na ekološka krivična dela nijesu precizne, kao što su:

- „zagađenje u većem obimu i na širem području”;
- „opasnost po život i zdravlje ljudi”;
- „uništavanje flore i faune u većim razmjerama”.

S tim u vezi, izmjenama Krivičnog zakonika iz 2013. godine usklađene su odredbe u ovoj oblasti sa Direktivom 2008/99/EZ o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo. Uvedena su krivična djela zagađivanje životne sredine otpadom i oštećenje ozonskog omotača – čl. 303a i 303b. Naročito je značajno da je pravni standard „u većoj mjeri ili na većem ili širem prostoru“ zadržan samo u definiciji dva krivična djela (čl. 307. i 308.), dok su odgovarajuće norme sada jasnije i preciznije (koriste se pravnim standardom „značajna šteta“, a niz normi je pretrpio značajne promjene).

Kvalifikovanim oblicima najtežih krivičnih djela prijete duže zakonske kazne. Ilustrativan primjer je novi član 303 koji sada na drugačiji način reguliše osnovni oblik krivičnog djela zagađivanje životne sredine, precizirajući da je zapriječena kazna zatvorom do tri godine onome: „*Ko kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unaprjeđenju životne sredine ispusti, unese ili odloži određenu količinu materije ili jonizujućeg zračenja u vazduh, vodu ili zemljište kojom izazove opasnost za život, tijelo ili zdravlje ljudi ili opasnost od nastupanja znatne štete u odnosu na kvalitet vazduha, vode ili zemljišta ili za životinjski ili biljni svijet*”. Predviđeni su i kvalifikovani oblici krivičnog dela ako je nastupila teška povreda, odnosno teško oštećenje zdravlja jednog ili više lica, kao i ako je nastupila smrt jednog ili više lica, za koje je zapriječena kazna zatvora od dvije do deset ili tri do dvanaest godina.

Evidentan je nedostatak jasnih smjernica za implementaciju i izvršenje, kao i usklađene sudske prakse. U tom kontekstu, preporuka je izrada priručnika sa uporednom sudskom praksom i kreiranje baze podataka krivičnih postupaka u predmetima iz oblasti životne sredine.

#### *Blanketna krivična djela*

U krivičnom pravu postoji jedinstven koncept poznat kao „blanketne norme”. Ove norme se razlikuju po tome što ne daju detaljnu, sveobuhvatnu definiciju konkretnog ponašanja koje predstavlja krivično djelo. Umjesto toga, one se pozivaju na eksterne dokumente ili propise kako bi utvrdili koje se radnje ili okolnosti smatraju krivičnim djelom. 'Blanketna norma' je zakonska odredba koja, umjesto da navodi kompletne elemente krivičnog djela, upućuje na drugi

dokument, često administrativne ili tehničke prirode, radi potpunog razumijevanja onoga što čini krivično djelo.

U tom kontekstu, neka krivična djela iz oblasti životne sredine u Krivičnom zakoniku Crne Gore su definisana kao „blanketna“, a sudovi ih nazivaju „blanketnim krivičnim djelima“. Na primjer, „zagađenje životne sredine otpadom“ (član 303a Krivičnog zakonika) smatra se „blanketnim krivičnim djelom“ u presudi KŽ.br. 115/18 Višeg suda u Bijelom Polju, sa obrazloženjem da suština krivičnog djela definisanog kao „zagađivanje životne sredine otpadom“ podrazumijeva povredu zakona o zaštiti životne sredine, što se mora navesti u optužnici. Dakle, ukoliko se „blanketna norma“ u Krivičnom zakoniku ne dopuni citiranjem ili kršenjem zakona o životnoj sredini, ne smatra se krivičnim djelom. Navedena presuda insistira na osnovnom principu zakonitosti (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*) – nema zločina, nema kazne bez preciznog zakona. Ovo izaziva probleme u dokazivanju suštine krivičnog djela kada optuženi obavlja licenciranu djelatnost koja za posljedicu može imati zagađivanje životne sredine. Naveden primjer je presuda Višeg suda koji je postupio po tužbi Osnovnog tužilaštva, na presudu Osnovnog suda. To pokazuje da je i sudijama i tužiocima potrebna dodatna obuka u definisanju, dokazivanju i predstavljanju snažnih ekoloških slučajeva.

## 6.2 Potrebe za učešćem javnosti

### 6.2.1 Uključivanje javnosti

Crna Gora je napravila značajan napredak u usklađivanju upravljanja sa Arhuskom konvencijom, osiguravajući prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka o životnoj sredini. Zemlja je integrisala principe Arhuske konvencije u svoj Ustav i zakone o životnoj sredini, stvarajući sveobuhvatan pravni okvir. Javnosti su data značajna prava s obzirom na to da Arhuska konvencija omogućava građanima da utiču na sve aktivnosti koje utiču na kvalitet životne sredine. Ova opredijeljenost se dalje pokazuje kroz uspostavljanje Arhus centara širom Crne Gore, koji javnosti pružaju informacije o životnoj sredini, pravnu podršku i platforme za učešće u procesima donošenja odluka. Pozitivan pomak je što je započet redizajn veb sajta Arhus centara, kao i izrada sajta<sup>47</sup>, koji će sadržati informacije o aktivnostima svih Arhus centara u Crnoj Gori, kao i unaprijeđeno anonimno povezivanje (po zahtjevu) sa zainteresovanim stranama uz prijavljivanje problema sa kojima se susreću u okruženju. Pored toga, zakoni kao što su Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o životnoj sredini, Zakon o EIA, Zakon o SEA, itd. naglašavaju posvećenost Crne Gore transparentnosti i uključivanju javnosti. Takođe, građanski aktivizam se pokazao kao efikasan alat za skretanje pažnje na specifične ekološke probleme, kao što su protesti protiv HE Buk Bijela, Vasove vode, HE Bukovica, rudnik Brskovo, itd.

Određeni nivo podrške nevladinim organizacijama da se zalažu za pitanja životne sredine, sprovode obrazovne inicijative i implementiraju projekte, je snaga. Međutim, dok nevladine organizacije imaju vitalnu ulogu u zagovaranju životne sredine, mnogima nedostaju resursi da održe uticajne inicijative i zagovaranje. Nevladine organizacije dobijaju državna sredstva za ekološke projekte putem javnih poziva, podržavajući inicijative kao što su podizanje svijesti o upravljanju otpadom i kampanje protiv zagađenja plastikom. Međutim, nevladinim organizacijama se obezbjeđuje samo ograničen iznos sredstava, a nedostaje efektivno naknadno praćenje dugoročnog uticaja sprovedenih aktivnosti.

U Godišnjem izvještaju za 2023. godinu Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) navodi da:

*„Učešće javnosti u procesu donošenja odluka je u toku, ali je potrebno dalje unapređenje. Iako je uočen napredak u pogledu tri procesna načela prava životne sredine, načelo učešća javnosti u odlučivanju, pristupa informacijama o životnoj sredini i načela pristupa*

<sup>47</sup> [www.arhuscentri.me](http://www.arhuscentri.me)

*pravdi, institucije još moraju da rade na primjeni standarda zaštite životne sredine. Potrebno je organizovanje što većeg broja javnih rasprava o ekološkim i ekološkim problemima, aktivacija civilnog društva, Napredak ka ekološkoj demokratiji predstavlja aktivaciju civilnog društva. Promovisanje, obrazovanje i integracija prava na životnu sredinu u nastavne planove i programe je pitanje koje treba posebno obraditi".*

To znači da je uprkos snažnom zakonskom okviru, svijest javnosti o pravima na životnu sredinu i mogućnostima učešća i dalje niska, ograničavajući djelotvoran građanski angažman. To znači da se Crna Gora suočava sa nekoliko izazova u djelotvornoj implementaciji učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. Državne i lokalne vlasti Crne Gore takođe se suočavaju sa administrativnim i finansijskim ograničenjima za učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. Ako se želi postići zadovoljavajuća primjena prava javnosti na učešće u odlučivanju o životnoj sredini potrebno je ojačati rad nadležnih organa.

Javne konsultacije i pozivi za uključivanje nevladinih organizacija često izazivaju minimalan odgovor, odražavajući poteškoće u podsticanju aktivnog učešća. Iako se rezultati javnih rasprava moraju uzeti u obzir prilikom donošenja odluka u EIA i drugim relevantnim procedurama, intervjui sa predstavnicima nevladinih organizacija pokazali su njihovo jasno nezadovoljstvo onima čiji su komentari su odbačeni (nedovoljna objašnjenja za njihovo odbijanje, itd.). Empirijski dokazi sugerišu da iako je javnost informisana o svim fazama postupka EIA, ona nije dovoljno zainteresovana za učešće u postupku. S druge strane, nadležni organi u svim slučajevima ispunjavaju svoju obavezu obavještanja javnosti o svakoj fazi, ne ostavljajući prostora za podnošenje žalbe drugostepenom organu.

**Zastarjeli kanali komunikacije.** Evidentna je neadekvatna najava javnih rasprava (samo na internet stranici i štampanim medijima). Javnost se informiše o mogućnosti učešća u donošenju odluka o životnoj sredini putem lokalnih medija, internet stranice i na oglasnoj tabli. Iako je to zakonski minimum, dio javnosti ne čita novine niti prolazi pored oglasnih tabli, pa zbog toga može da propustiti informacije o procesu. Ovaj pristup trenutno poznat po propisima u Crnoj Gori je prilično zastario (npr. obavezno korišćenje društvenih mreža i drugih savremenih kanala komunikacije sa javnošću). Nadležni organi moraju da idu dalje od zakonskog minimuma (da bi se uspostavila ovakva dobra neformalna praksa) ili alternativno, treba modifikovati propise kako bi odgovarali današnjoj praksi.

**Nepostojanje uslova koji bi omogućili smisleno učešće.** Javne rasprave se često organizuju u avgustu tokom godišnjih odmora: to znači da nadležni organi formalno ispunjavaju obavezu da organizuju javnu raspravu, ali se ona u suštini ne sprovodi jer nema reakcije javnosti. Istovremeno, time je onemogućeno i pravo na podnošenje žalbe, jer u upravnom postupku nema dokaza da ona nije sprovedena u skladu sa propisima o organizovanju javnih rasprava. Na taj način se demotiviše javnost koja nije sklona da koristi ovaj pravni lijek. Štaviše, javne rasprave se sprovode isključivo tokom radnog vremena, što ograničava učešće, naročito lica zaposlenih u privatnom sektoru.

Naročito zabrinjava izostanak javnih rasprava u posljednjih nekoliko godina za neke od ključnih propisa iz oblasti životne sredine (npr. Zakon o upravljanju otpadom), dok su se neki odvijali isključivo pozivanjem javnosti da podnese primjedbe, sugestije i komentare u pisanoj formi, što je manje efikasan način uključivanja javnosti u odnosu na lično pristvo, usmenu javnu diskusiju i sl.<sup>48</sup>

Detalji i sažeci javnih rasprava, između ostalog, ažurirani su na internet stranici Ministarstva nadležnog za poslove životne sredine (<https://www.gov.me/mert/ekologija>). Slično, EPA ažurira svoju internet stranicu, koja sadrži obavještenja o procjeni uticaja na životnu sredinu, odluke o

<sup>48</sup> Neki od učesnika fokus grupe održane 29. oktobra 2024. naveli su primjere javnih rasprava na kojima investitori nijesu govorili o uticaju na životnu sredinu, već su „kupovali“ lokalnu zajednicu (npr. obećanje izgradnje lokalnog puta).

SEA i druge informacije u okviru svoje nadležnosti (<http://www.epa.org.me/index.php/me/dozvole>).

Dodatno, nedosljednosti u načinu na koji se zakoni primjenjuju (u različitim regionima i opštinama) dodatno pogoršavaju izazove, što dovodi do neujednačenog sprovođenja prava na učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini. Nedostaci u skladu sa utvrđenim politikama narušavaju povjerenje javnosti u posvećenost Vlade i lokalne samouprave kada su u pitanju upravljanje životnom sredinom i transparentnost.

Tabela 5 – SWOT analiza

| PREDNOSTI                                                                                                    | SLABOSTI                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Sveobuhvatni pravni okvir, 100% usklađen sa pravnom tekovinom EU                                             | Ograničen nivo svijest javnosti                               |
| Osnovano pet (5) Arhus centara širom Crne Gore                                                               | Administrativna i finansijska ograničenja                     |
| Formalna posvećenost vlasti da bude transparentna                                                            | Niska stopa angažovanja u procesima donošenja odluka          |
| Određeni nivo podrške nevladinim organizacijama                                                              | Pitanja decentralizovane implementacije                       |
| Sprovođe se javne rasprave za EIA i SEA                                                                      | Zakonski minimum ispunjen                                     |
| Dosadašnji rezultati uticaja građanskog aktivizma                                                            | Zastarjeli sistem obavješćavanja javnosti o javnim raspravama |
| MOGUĆNOSTI                                                                                                   | PRIJETNJE                                                     |
| Unaprijeđeni programi javnog obrazovanja                                                                     | Politička i ekonomska nestabilnost                            |
| Inicijative za digitalni pristup                                                                             | Ograničeni resursi NVO-a                                      |
| Izgradnja kapaciteta za lokalne i državne vlasti                                                             | Ekološki izazovi i nedostatak usklađenosti                    |
| Korišćenje tradicionalnog znanja lokalnog stanovništva (potencijalni način za donošenje informisanih odluka) | Nedostatak povjerenja javnosti u institucije                  |
| Modernizacija propisa koji regulišu javne rasprave (npr. obavezno korišćenje društvenih mreža)               | Apatija javnosti                                              |

Pored ovih slabosti, postoje značajne mogućnosti za Crnu Goru da ojača implementaciju prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka o životnoj sredini. Kako bi se poboljšalo uključivanje javnosti u procjene uticaja na životnu sredinu i druge procedure, predlaže se sljedeće:

- Unaprijeđeni **programi javnog obrazovanja**, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou, mogu da unaprijede nivo svijesti i postaknu šire angažovanje u pitanjima životne sredine.
- **Digitalne inicijative**, kao što su platforme e-uprave, nude mogućnost za povećanje pristupa informacijama i omogućavanje virtualnog učešća u donošenju odluka.
- **Obuka i alokacija resursa** lokalnih i nacionalnih vlasti mogu da unaprijede upravljanjem postupka učešća javnosti, obezbjeđujući dosljedniju primjenu zakona o životnoj sredini.
- Informacije moraju da budu lako dostupne, tako da nadležni organi moraju da **odaberu odgovarajuće metode za svaki predmet**, s ciljem da informacije budu dostupne što većem broju ljudi (društveni mediji i TV, kao i sa kapitalnom infrastrukturom i/ili osjetljivim projektima; podstiče se korišćenje sponzoriranih reklama na digitalnim kanalima (npr. You Tube).
  - Nadležni organi moraju da koriste **najbolji oblik komunikacije sa ciljnim grupama** - leci, poster, internet stranice, velika slova (npr. ako ciljna grupa uključuje starija lica),

audio sadržaji, itd. Iako zakonski nije obavezan, prikladan način informisanja je pisani materijal kao što su brošure, flajeri, bilbordi, kao i posteri na prometnim mjestima. Iako se televizija smatra najuticajnijim medijem, treba koristiti sve dostupne medije (radio, novine, internet), kao i druge vidove komunikacije (oglasne table na javnim mjestima, sastanci i mejlovi, distribucija letaka, i sl.).

- Nadležni organi moraju da **pruže javnosti dovoljno informacija** za formiranje obrazovanog mišljenja o svim pitanjima, jer tehnički jezik koči laičko razumijevanje problema i onemogućuje informisano mišljenje. Informacije (čak i tehničke) moraju biti u formatu prikladnom za javnost.
- U zavisnosti od procjene i raspoloživosti sredstava za date namjene, može se sprovesti **medijska kampanja** putem elektronske i pisane forme emitovanjem informacija o planiranoj aktivnosti u udarnom terminu, mjestu gdje se mogu dobiti dodatne informacije, kao i o budućim koracima u postupku učešća javnosti.
- Organizovanje **radionica i predavanja** na lokacijama bliskim ugroženoj javnosti (kada je u pitanju manja oblast aktivnosti).
- Predstavnik nadležnog organa na javnim raspravama **mora da posjeduje vještine komunikacije kao i potrebna znanja** kako bi zainteresovana javnost mogla zatražiti informacije ili je uputiti kako da dođu do detalja. Konkretno, obaveze koje proizilaze iz zakonskih odredbi moraju biti jasne.
- Nadležni organi mogu da organizuju **forume i radionice manjeg obima** koji prethode javnim raspravama. Ove forume treba da čine pojedinci čije mišljenje se cijeni u lokalnim zajednicama i koji će motivisati preostale pripadnike lokalnog stanovništva da učestvuju.
- **Fokus grupe** sa 6–10 učesnika moguda budu korisne za otkrivanje stavova ciljnih grupa koje inače nijesu uključene u donošenje odluka. Pod određenim uslovima, fokus grupa se može koristiti za diskusiju o osjetljivim pitanjima. Prije nego što odluče da primijene ovu tehniku, državni službenici treba da razmotre da li je to najbolji metod za postizanje cilja učešća javnosti. Fokus grupe su veoma efikasna tehnika učešća, naročito kada se kombinuju sa dubinskim intervjuima, javnim raspravama ili radionicama, kao dio šireg procesa konsultacija. Fokus grupa je efikasan način za dobijanje informacija jer se učesnici osjećaju slobodnije da govore u fokus grupi nego u formalnijim situacijama.
- **Vremenski okvir** treba pažljivo isplanirati sa dovoljno vremena da se dobiju relevantni komentari javnosti (zakonski minimum je često nedovoljan). Stoga se nadležnima preporučuje da za određene slučajeve odvoje više vremena.
- **Zasebno obavješćavanje** javnosti o tome gdje se može preuzeti dokumentacija, koji su kanali komunikacije dostupni i koji su rokovi za dostavljanje komentara takođe mora da bude objavljeno. Treba razmotriti više kanala za distribuciju materijala ciljnim grupama: dostava poštom, distribucija u poštanskim sandučićima, oglasnim tablama, distribucija na javnim mjestima (kao što je zgrada opštine), onlajn objave.
- Da bi se ostvario partnerski odnos između nadležnih organa/donosilaca odluka i javnosti i ojačala uloga javnosti u postupku odlučivanja, neophodno je da **tema životne sredine bude u stalnom fokusu**.
- Ipak, nekoliko prijetnji može da ugorzi gore navedeno. Politička i ekonomska nestabilnost u Crnoj Gori u posljednje četiri godine ima potencijal da pomjeri fokus i finansiranje sa ekoloških prioriteta. Takođe, apatija javnosti prema pitanjima životne sredine ostaje značajna prepreka za postizanje viših nivoa učešća, ugrožavajući ukupnu efikasnost crnogorske implementacije prava javnosti na učešće u donošenju odluka o životnoj sredini.

## 6.2.2 Alati za učešće

Stepen učešća javnosti u odlučivanju o životnoj sredini u Crnoj Gori nije na zadovoljavajućem nivou. Kao moguće razloge treba analizirati sljedeće:

*a) Način informisanja javnosti o njihovim pravima i mogućnostima djelovanja (uključujući i način učešća)*

Javni pregled relevantnih dokumenata, u štampanoj i elektronskoj formi, uz javne konsultacije o tim dokumentima, predstavlja standardnu tehniku učešća javnosti u pitanjima životne sredine u Crnoj Gori. Ovo je široko rasprostranjen i razumljiv oblik komunikacije. Iako je relativno lak za organizovanje i niskobudžetan način konsultovanja javnosti, mnogim građanima nije uvijek lako da napišu mišljenja i komentare (što može biti uzrok niskog nivoa javnog uvida u relevantne dokumente). Treba razmotriti pojednostavljenje procesa davanja sugestija i primjedbi na EIA studije, SEA izvještaje, planske dokumente, nacрте zakona ili strategija itd.

#### ***b) Stepен povjerenja javnosti u kvalitet javnih rasprava***

Učešće na javnim raspravama nema adekvatnu dimenziju. Naime, javne rasprave o pitanjima životne sredine postale su samo proceduralno pitanje. Organizovanje uspješne javne rasprave zahtijeva dobro planiranje i trud (donekle nedostaje u Crnoj Gori). Na primjer, građani mogu da imaju nerealna očekivanja o tome koliko mogu da utiču na konačnu odluku. Kako bi izbjegli da javna rasprava postane samo formalnost, moderatori moraju da se pripreme za sesije i budu u toku sa ključnim predstavnicima, vođama interesnih grupa i drugim ključnim aktivistima koji se očekuju na događaju. Prethodne prijave su dobar način za planiranje događaja i procjenu broja učesnika (iako treba uzeti u obzir da se veliki broj učesnika pojavljuje bez prethodne prijave). Na ovaj način se unaprijed identifikuju ključni akteri. S tim u vezi, važno je istaći da su tokom fokus grupe organizovane 29. oktobra 2024. godine predstavnici kancelarije Zaštitnika informisali grupu da je Evropska komisija u jednoj fazi kritikovala kvalitet javnih rasprava i predložila mehanizam kontrole kvaliteta održavanja javnih rasprava. Stepен povjerenja javnosti u nadležne organe, u smislu da će se njihovi zahtjevi, prijedlozi i primjedbe razmatrati na odgovarajući način, je ograničen.

#### ***c) Svijest donosilaca odluka da učešće javnosti proširuje spektar aktivnosti kada je u pitanju zaštita životne sredine***

U Crnoj Gori uprava mora da modernizuje, proširi i koristiti druge instrumente koji nijesu neposredno navedeni u pojedinim zakonskim odredbama, kao što je kampanja u medijima o potrebi učešća javnosti. To može da bude dodatno osnaženo posjetom službenika nadležnog organa određenoj zajednici, konsultacijama, dijalogom osjetljivim na kulturnu i socio-ekonomsku strukturu zajednice, itd. Drugim riječima, treba uložiti napor da se angažuje javnost kako bi se došlo do održivih rješenja.

Moraju se pronaći kreativni načini uključivanja javnosti. Stoga, preporučuje se korišćenje sljedećih alata:

- Društvene medije treba sve više koristiti za komunikaciju s ciljnim grupama, posebno s mladima i ljudima koji ne koriste tradicionalne oblike komunikacije i žele da dođu do direktne i brze povratne informacije. Korisnici mogu da se pridruže diskusijama na jednostavan i direktan način. Ove tehnike su vrlo vremenski i isplative.
- Budući da društveni mediji ne mogu da prenesu prenijeti informacije licima koji nemaju osnovne IKT vještine ili koji nemaju pristup internetu. Ovaj alat mora da se kombinuje sa drugim tehnikama za angažovanje ciljnih grupa. Pri tome se moraju uzeti u obzir pitanja privatnosti, povjerljive komunikacije i zaštite podataka.
- Naročito je važno pojednostaviti procedure i grupe za podršku bez potrebnih kapaciteta, posebno u područjima u kojima ne postoji praksa učešća javnosti ili gdje bi lokalna kultura mogla da bude prepreka ovom procesu.
- Vrlo dobra tehnika za ostvarivanje interakcije je formiranje obrazovno-info kancelarije i uspostavljanje besplatne telefonske/mobilne veze u okviru nadležnog organa.

### **6.3 Institucionalne potrebe**

U najnovijem izvještaju o sprovođenju Arhuske konvencije <sup>49</sup>navedene su aktivnosti izgradnje kapaciteta u periodu 2021-2024. godine, i to:

- Maj 2021, Podgorica: Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizovao onlajn obuku u okviru Programa kontinuirane obuke za sudije i državne tužioce 2021, na temu „Krivična djela u oblasti zaštite životne sredine“.
- Februar – april 2022: u saradnji sa HELP programom Savjeta Evrope za Zapadni Balkan i Tursku, Centar je organizovao onlajn obuku „Zaštita životne sredine i ljudska prava“ u okviru regionalnog projekta „Horizontalni mehanizam za Zapadni Balkan i Tursku 2019–2022“.
- Novembar 2022, Podgorica: u okviru Luksemburškog programa tehničke podrške Crnoj Gori, Centar je u saradnji sa Pravosudnom akademijom Srbije i Evropskim institutom za javnu upravu (EIPA) organizovao regionalnu konferenciju na temu „Primjena Zakona o zaštiti životne sredine u oblasti zagađenja“.
- Oktobar 2023, Podgorica: Centar za obuku u sudstvu i državnom i tužilaštvu organizovao je obuku na temu „Krivična djela iz oblasti zaštite životne sredine“ u okviru Programa kontinuirane edukacije 2023. godine. Teme su uključivale zaštitu životne sredine prema Krivičnom zakoniku Crne Gore u kontekstu prava EU, krivične aspekte zaštite životne sredine, kao i primjere iz sudske prakse o krčenju šuma i bespravnoj sječi. Prisustvovalo je 13 učesnika, uključujući 2 sudije, 5 državnih tužilaca, 4 savjetnika u sudovima i 2 savjetnika u tužilaštvu.
- Januar – februar 2024, Dubrovnik, Hrvatska: Ured Ministarstva pravosuđa SAD-a za razvoj, pomoć i obuku tužilaštva u inostranstvu (OPDAT), u partnerstvu s Biroom za međunarodne narkotike i poslove provođenja zakona (INL) američkog Stejt Departmenta, organizovao je regionalnu radionicu na temu „Transnacionalni organizovani kriminal u kontekstu ekološkog kriminala“. Cilj radionice je unapređenje znanje pravika o borbi protiv ekološkog kriminala, korupcije, organizovanog kriminala i pranja novca. Na radionici je učestvovao specijalni tužilac iz Crne Gore.
- April 2024, Opatija, Hrvatska: Međunarodni program pomoći u obuci u kriminalističkoj istrazi (ICITAP) organizovao je regionalnu radionicu o organizovanim kriminalu u zaštiti životne sredine i korupciji. Program je obuhvatio krivična djela koja se odnose na zaštitu životne sredine, uticaj korupcije na ova krivična djela, te istražne tehnike vezane za izlivanje nafte i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Na radionici je učestvovao specijalni tužilac iz Crne Gore.
- Crna Gora učestvuje u regionalnom projektu „Borba protiv ekološkog kriminala u Crnoj Gori i regionu Balkana“. U okviru ovog projekta, OEBS je organizovao okrugli sto u Crnoj Gori 5. juna 2024. godine. EPA je u saradnji sa Misijom OEBS-a i Ambasadom Francuske u Crnoj Gori, u oktobru 2024. godine organizovala nacionalnu radionicu na temu „Ekološki kriminal u Crnoj Gori i regionu Balkana“, sa oko 40 učesnika, uključujući policiju, inspektore, predstavnike nevladinih organizacija, agencije i sudije. U okviru ovog projekta održana je i regionalna radionica u Crnoj Gori.

Ovaj kratki pregled ukazuje na to da je aktivnost nedovoljna, generalno ad-hoc i/ili zasnovana na projektima, sa ograničenim brojem učesnika i nedostaje sistematski pristup u rješavanju stvarnih problema. Treba preporučiti najbolju međunarodnu praksu koja se fokusira na određene vrste krivičnih djela (npr. bespravna sječa) za određeni period, uključujući sve aktere u svim fazama predmeta. Ova vrsta izgradnje kapaciteta bila bi praktična, uz intenzivnu razmjenu informacija i međuagencijsku saradnju.

Trenutno je razmjena informacija između različitih aktera ograničena na službenu prepisku i razmjenu procesnih radnji, što ometa stvarnu saradnju.

<sup>49</sup>

<https://www.gov.me/clanak/javna-rasprava-o-predlogu-v-nacionalnog-izvjestaja-o-sprovođenju-arhuske-konvencije>

## 7. UPOREDNA ANALIZA

### 7.1 Ekološka pravda i mehanizmi učešća na putu pristupanja EU

#### 7.1.1 Ekološka pravda

Prvo, pristup pravdi zavisi od pristupa informacijama i određenih proceduralnih garancija koje štite podnosioca zahtjeva. Drugo, pristup pravdi zavisi od prihvatljivosti tužitelja i tehničke prirode predmeta koji se vodi pred sudovima, naročito u pogledu klimatskih parnica gdje se povećava „preventivna“ dimenzija.

#### *Prije nego što predmet ode na sud: pristup informacijama i proceduralni okvir*

Pristup pravdi rezultat je brojnih međusobno povezanih faktora, uključujući proceduralne komponente, informisanost i svijest stanovništva, postojeće mehanizme podrške kao što su institucije za ljudska prava, itd. Da bi se pristup pravdi u potpunosti razumio u pitanjima životne sredine i klime, neophodno je posmatrati kontekst i poštovanje različitih prava. Ovo stvara klimu povjerenja i gradi put do suda u sporovima oko životne sredine i klimatskih pitanja.

- (a) Da bi imali pristup pravdi, i fizička i pravna lica moraju biti u mogućnosti da pokažu pravosudnim organima da njihov zahtjev ima dovoljno osnova. To podrazumijeva mogućnost pristupa potrebnim informacijama. To znači, s jedne strane, da nadležni organi i/ili zainteresovane strane (npr. vlasnik projekta) mogu zatražiti i potom dati informacije. S druge strane, informacije su dostupne pojedincima i OCD-ovima (potpune informacije, na poznatom i razumljivom jeziku, dostupne osobama sa invaliditetom, itd.). Pored elemenata Arhuske konvencije, praksa Evropskog suda za ljudska prava jasno identifikuje pristup informacijama u vezi sa pitanjima životne sredine kao komponentu prava na zaštitu privatnog i porodičnog života.<sup>50</sup> Definicija onoga što čini informacije o životnoj sredini je posebno važna, jer restriktivna definicija može da širu i zainteresovanu javnost liši suštinskog znanja. U Francuskoj, pristup informacijama je širok pojam.<sup>51</sup> Obuhvata sve informacije (bez obzira na medij - pisani, vizuelni, audio, elektronski) o stanju životne sredine i njenih različitih elemenata (atmosfera, voda, tlo, krajolici, prirodne lokacije, itd.), odlukama, aktivnostima i faktorima koji mogu da utiču na status životne sredine, zdravlje ljudi, bezbjednost i uslove života, zgradama i kulturnom nasljeđu (ukoliko su ili mogu da budu izmijenjeni od strane nadležnih organa ili izvještaja o primjeni ekoloških faktora) zakonske i regulatorne odredbe koje se odnose na životnu sredinu, uključujući finansijske aspekte projekta. Efikasnost takvih odredbi je važna i mora se obezbijediti blagovremeno.

U Francuskoj, svako lice kojem je odbijen pristup administrativnom dokumentu ili informaciji, ili koje nije dobilo odgovor u roku od mjesec dana, ili je dobilo negativan odgovor na svoje zahtjeve u vezi s ponovnim korišćenjem javnih informacija, može da uputi predmet Komisiji *d'Accès aux Documents Administratifs*, odnosno Komisiji za pristup administrativnim dokumentima Francuske (CADA).<sup>52</sup> Mišljenja CADA tumače zakon kako bi se obezbijedila dobra ravnoteža. Na primjer, CADA je stalno isticala činjenicu da je administracija dužna da dostavi dokumente i informacije za projekte koji su još u pripremnoj fazi, čak i ako elementi samog projekta još ne mogu da se objave.<sup>53</sup>

<sup>50</sup>Član 8 Konvencije zahtijeva uspostavljanje efikasne i pristupačne procedure koja omogućava takvim licima da zatraže sve relevantne i odgovarajuće informacije relevantne i odgovarajuće informacije – v. na primjer ESLJP, *Roche* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 19. oktobar 2005; ESLJP, *Vilnes* i drugi protiv Norveške, 5. decembar 2013.

<sup>51</sup>Član L. 124–2 Zakonika o životnoj sredini; član 7 *Charte de l'Environnement*.

<sup>52</sup> Kako bi se javnosti pomoglo da pristupi informacijama, Komisija *d'Accès aux Documents Administratifs* - nezavisno administrativno tijelo - osnovana je 1978. godine. Ona daje mišljenja, ali može i da sankcioniše povredu prava.

<sup>53</sup>V. na primjer CADA, pozitivno mišljenje br. 20072918-PN od 26. jula 2007; CADA, pozitivno mišljenje br. 20103735-AR od 23. septembra 2010. godine *Alsace Nature*.

- (b) Zadovoljavanje potreba pojedinaca i OCD-ova u vezi sa informacijama, ne samo o samoj životnoj sredini i odlukama/projektima koji utiču na životnu sredinu, već i o pravnim procedurama, pravnim lijekovima itd. ostaje integralno. Jasnoća zakonodavstva i dostupnih pravnih lijekova važni su za pristup pravdi u pitanjima životne sredine: razvoj postupaka koji odstupaju od običnog zakona, upućivanje na druge višestruke zakone i tako dalje, može da zasjeni relevantne pravne lijekove i postupke. U Albaniji, akademici smatraju da nekoliko zakona može da uređuje ista pitanja,<sup>54</sup> dok drugi zakoni uvode izuzeća (v. gore – Odjeljak 5).
- (c) Suočeni sa tehničkim detaljima zakona o životnoj sredini i postupaka, pojedincima nedostaje stručnost da sami pristupe pravdi. Ipak, Arhuska konvencija i evropske direktive o učešću javnosti i pristupu ekološkoj pravdi naglašavaju da je „zainteresovana javnost“ u ovom kontekstu „javnost koja je pogođena ili će verovatno biti pogođena postupcima donošenja odluka o životnoj sredini [...] ili koja ima interes u takvim postupcima“, što uključuje i nevladine organizacije.<sup>55</sup> Mogućnost zajedničkog djelovanja je od suštinske važnosti za ekološku pravdu, budući da je to polje snažnih zajedničkih interesa i nevladine organizacije se mogu koncentrisati na stručna znanja. U osnovi toga je sloboda udruživanja zaštićena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP)<sup>56</sup> i Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije<sup>57</sup>. Iz tog razloga, zakonske procedure i formalnosti za registraciju udruženja moraju da budu razumne i ne ometaju ovu slobodu.<sup>58</sup> U izvještaju o Albaniji za 2024. godinu Evropska komisija naglašava da elektronska registracija nevladinih organizacija još nije u potpunosti funkcionalna.<sup>59</sup> Ako NVO nijesu registrovane, nemaju pravni status i ne mogu da se obrate sudu.
- (d) Drugi element koji stvara kontekst povoljan za pristup životnoj sredini je mogućnost širenja informacija, a time i sloboda izražavanja<sup>60</sup> koja predstavlja imperativ u slučaju klimatskih i ekoloških pitanja za pojedince<sup>61</sup> kao i za nevladine organizacije koje se smatraju čuvarima<sup>62</sup>, kao i novinarima čija je profesija usko povezana sa širenjem objektivnih informacija iz provjerenih izvora. Evropska agencija za osnovna prava naglašava različite poteškoće u tom pogledu, sa strateškim tužbama protiv učešća javnosti koje su sve češće u Albaniji<sup>63</sup>. Ako Francuska još nije prenijela direktivu EU iz 2024. u vezi sa strateškim tužbama protiv učešća javnosti,<sup>64</sup> drugi zakoni<sup>65</sup> štite aktiviste i uzbunjivače, omogućavajući pojavu zakonskih ekoloških i klimatskih slučajeva, i ide dalje od samog okvira Direktive (EU) br. 2019/1937<sup>66</sup>.
- (e) Pristup sudu može biti ograničen finansijskim pitanjima. Sudske takse i pravni troškovi doprinose pravilnom sprovođenju pravde. Oni takođe mogu da budu stvarna prepreka

<sup>54</sup>MIŠO [MISHO] Erinda, „Razvoj prava životne sredine u Albaniji: Istorijski pregled napora ka punom približavanju evropskoj tekovini EU“, na Balkanu, Žurnal društvenih nauka, 2019:5 (3)

<sup>55</sup> v. član 11 Direktive 2011/92/EU o procjeni uticaja na životnu sredinu.

<sup>56</sup> Član 11 EKLJP.

<sup>57</sup> Član 12 Povelje o osnovnim pravima u EU.

<sup>58</sup> V. na primjer, ESLJP Kostel [Costel] Popa protiv Rumunije, 26. april 2016. godine.

<sup>59</sup> Radni dokument službenika Komisije za Albaniju, Izvještaj za 2024. godinu, 30. oktobar 2024, str. 24: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9f9ac397-ca8a-4bde-8204-998e27ab4f51\\_en?filename=SWD\\_2024\\_242\\_2\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9f9ac397-ca8a-4bde-8204-998e27ab4f51_en?filename=SWD_2024_242_2_EN_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf)

<sup>60</sup> Član 10 EKLJP i član 11 Povelje o osnovnim pravima u EU.

<sup>61</sup> v. na primjer ESLJP, Stil [Steele] i Moris [Morris] protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 15. februar 2005; ESLJP, Bumbes protiv Rumunije, 3 maj 2022. godine.

<sup>62</sup> v. na primjer ESLJP, Vides Aizardžibas klubovi [Vides Aizardžibas Klubs] protiv Letonije, 27. maj 2004. godine.

<sup>63</sup> Radni dokument službenika Komisije za Albaniju, Izvještaj za 2024. godinu, 30. oktobar 2024, str. 36,37.

<sup>64</sup> Direktiva (EU) br. 2024/1069 11. april 2024.

<sup>65</sup> *Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ; Loi n° 2022-401 du même jour visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte*

<sup>66</sup> Zaštita uzbunjivača u Francuskoj, dvogodišnji izvještaj 2022-2023, *Défenseur des Droits*, [https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-09/ddd-rapport-LA\\_2022-23\\_EN\\_20240716.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-09/ddd-rapport-LA_2022-23_EN_20240716.pdf)

pristupu pravdi kada su pretjerani (tj. dovode do 'previsokih troškova' objektivno i subjektivno za podnosioc tužbe<sup>67</sup> ili nijesu nadoknađeni mehanizmima besplatne pravne pomoći koje nudi država – suštinski alat za jednakost strana u postupku<sup>68</sup>. Besplatna pravna pomoć naročito je važna za ekološku pravdu, jer je s jedne strane ekološko pravo tehnički predmet sa složenim postupcima koji uglavnom zahtijevaju pomoć advokata,<sup>69</sup> a s druge strane, troškovi vještačenja, laboratorijskih analiza, itd., mogu da budu veoma visoki i nedostižni za većinu građana sa niskim primanjima. Od 2008. godine, Albanija je razvila snažnu pravnu pomoć uz pomoć zakona br. 111/2017 koji navodi da pravnu pomoć garantuje država. Međutim, usvajanje važnih podzakonskih akata je odloženo<sup>70</sup> i iznos pomoći čini se nedovoljnim u poređenju sa troškovima koje podržavaju podnosioci tužbe u slučajevima zaštite životne sredine (v. gore – Odjeljak 5).

- (f) Svi gore navedeni elementi naročito su važni za manjine, marginalizovane zajednice i ranjive pojedince koji mogu biti neproporcionalno pogođeni ekološkim i klimatskim pitanjima.<sup>71</sup> Među pojedincima i zajednicama koje se posebno bave pitanjima životne sredine unutar EU su albanski Romi<sup>72</sup>, koji se dodatno suočavaju sa ekstremnim siromaštvom, diskriminacijom i/ili uskraćivanju, što može da bude značajna prepreka pristupu pravdi.<sup>73</sup> Na primjer, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) napominje da „odsustvo funkcionalnog sistema pravne pomoći disproporcionalno često pogađa pripadnike romske i egipćanske zajednice [...] zbog njihove društvene marginalizacije i izuzetno niskih prihoda“.<sup>74</sup> Države članice EU dužne su da se bore protiv diskriminacije, a naročito se ohrabruju da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi obezbijedile da ova populacija ima pristup ekološkoj pravdi na ravnopravnoj osnovi s ostalima.<sup>75</sup>

#### **Kada dođu pred sudove: prilagođavanje proceduralnih garancija za suočavanje sa izazovima životne sredine**

- (a) Sud pravde Evropske unije (CJEU), u skladu sa članom 47 Povelje o osnovnim pravima i indirektnim dejstvom člana 9 stav 3 Arhuske konvencije, priznaje prava pojedinaca da pokrenu tužbu u ekološkim sporovima u svijetlu njihovog „dovoljnog interesa“ za štetu po životnu sredinu koja je u središtu žalbe.<sup>76</sup> Ovaj okvir štiti više od onog u Sudu u Strazburu,

<sup>67</sup> Regulativa (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Arhuske konvencije, Direktiva 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. decembra 2011. o procjeni efekata određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu – v. i Suda pravde EU (CJEU), C-530/11, Evropske komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, 13. februar 2014, CJEU, C-260/11, Kraljica, na zahtjev Dejvida Edwardsa [David Edwards] i Lilijan Palikaropolus [Lilian Pallikaropoulos] protiv Agencije za životnu sredinu i drugih, 11. april 2013. godine.

<sup>68</sup> v. na primjer ESLJP, Stil [Steele] i Moris [Morris] protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 15. februar 2005. godine.

<sup>69</sup> v. ESLJP, P., C. i S. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 56547/00, 16. oktobar 2002, st. 88-91.

<sup>70</sup> Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, 6. izvještaj o Albaniji, jun 2020, str. 25.

<sup>71</sup> v. na primjer, IPCC (Međuvladim panel o klimatskim promjenama), šesti izvještaj o procjeni, doprinos Radne grupe II Klimatske promjene 2022: Uticaji, adaptacija i ranjivost 28. februar 2022. godine: Šesti izvještaj o procjeni – IPCC.

<sup>72</sup> Evropski biro za životnu sredinu, Protjerani u pustoš: Ekološki rasizam protiv romskih zajednica u Centralnoj i Istočnoj Evropi, april 2020 godine. Podnošenje tereta: iskustva Roma i putnika u vezi sa ekološkim rasizmom u Zapadnoj Evropi, januar 2024.

<sup>73</sup> v. na primjer na primjer, ECRI, 6. izvještaj o Albaniji, jun 2020. godine.

<sup>74</sup> Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, 6. izvještaj o Albaniji, jun 2020, str. 25.

<sup>75</sup> Smjernice Strateškog okvira EU za jednakost, inkluziju i učešće Roma objavljene 2020. godine uključuju pokazatelje i mjere povezane s pitanjima životne sredine, kao što je davanje prioriteta pristupu socijalnom stanovanju za Rome koji žive u ekološki opasnim područjima, osiguravanje aktivnog učešća romskih zajednica, itd. v: Evropska komisija, Unija ravnopravnosti: Strateški okvir za učešće Roma u EU za jednakost, inkluziju i učešće, 7. oktobar 2020. godine, v. naročito: Portfolio pokazatelja, Cilj 7-a: Borba protiv ekološke uskraćenosti, promovisanje ekološke pravde.

<sup>76</sup> C-243/15, §44: s obzirom na to da: „Bilo bi nespojivo sa obavezujućim efektom koji se direktivi pripisuje članom 288 Ugovora o funkcionisanju EU isključiti, u načelu, mogućnost da se na obaveze koje ona nameće mogu osloniti oni koji su u pitanju.“ v. i C-664/15 Zaštita, stav 45. Ovaj postupak takođe zavisi od direktnog interesa ili se odnosi na podnošenje tužbe, propuste koji imaju uticaj na životnu sredinu, na primjer, u vezi sa sljedećim direktivama: ELD (član 12(1)(a)-(c)), planovi kvaliteta vazduha (C-404/13 *Client Earth* i C-237/07 *Janecek*), nitrati (C-197/18/ *Burgenland*), okvir za vode (C-240ars/0). (C-664/15 *Protect*) i v. takođe član 15 stav a Direktive 2003/35/EZ.

gdje se koncept žrtve odobrava samo ako je žrtva direktno pogođena<sup>77</sup> navodnim kršenjem Konvencije.<sup>78</sup> Međutim, u presudi Klima, prema članu 6 stav 1 Konvencije, kolektivnim subjektima kao što su udruženja dat je status da brane prava i interese svojih članova ili pojedinaca na koje se to odnosi ili na njih, u slučajevima klimatske neaktivnosti koja se može pripisati okrivljenoj državi. Čini se da je ovo tumačenje u skladu sa sudskom praksom CJEU i Arhuskom konvencijom.<sup>79</sup> U Albaniji, Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji, prihvatljivost udruženja, grupa i pojedinaca, kao i u mnogim državama članicama, može predstavljati prvu barijeru u kojoj ovaj evropski okvir ipak treba da postakne ekstenzivni pristup interesima za djelovanje.

U Francuskoj se pretpostavlja da udruženja za zaštitu životne sredine koja su dobila odobrenje vlasti imaju pravo da preduzmu pravne radnje. Ovo olakšava njihovu prihvatljivost, ali i ograničava ovaj pristup zahtijevajući od njih da dobiju administrativno odobrenje, a davanje i povlačenje odobrenja su u rukama vlasti, pod kontrolom upravnog sudije. Neke države članice, kao što je Njemačka (sankcionirana od strane Suda pravde EU)<sup>80</sup> ograničavaju pravo udruženja na djelovanje, ograničavajući ih na određene kategorije djelovanja protiv određenih odluka ili akata. Pored toga, iako su grupne tužbe priznate u francuskom zakonu, posebno u pitanjima životne sredine, one nijesu bile uspješne kako se očekivalo zbog svoje proceduralne složenosti, pri čemu su se građani i udruženja više oslanjali na kolektivne i/ili pojedinačne pravne tužbe, koje su brže i jednostavnije. Ova težnja nastoji da se obezbijedi pravni okvir za pristup sudovima<sup>81</sup> i istu treba odmjeriti u odnosu na efikasnost fleksibilnog pristupa od predmeta do predmeta (kao što se čini da je slučaj u proučavanim zemljama), sve dok glavne nacionalne odluke pružaju dovoljnu pravnu bezbjednost i predvidljivost za podnosiocima zahtjeva u takvim sporovima.

Nadalje, teškoća dokazivanja ekološke i/ili materijalne štete koju navodi ekološko udruženje značajna je u sve tri zemlje. U Francuskoj postoji pravna posebnost zbog postojanja sudske prakse, u određenim sporovima,<sup>82</sup> koja se odnosi na 'moralne predrasude' koje trpe udruženja. Drugim riječima, sudija može da smatra da je udruženje oštećeno ako činjenice, čak i ako ne uključuju nikakvu štetu po životnu sredinu – na primjer, nepoštivanje ekoloških propisa – potkopavaju statutarnu svrhu udruženja za zaštitu životne sredine. Ova indirektna šteta, procijenjena *in abstracto*, ili je komplementarna pretrpljenoj materijalnoj i ekološkoj šteti, ili je jedina šteta koju potražuje udruženje, što olakšava pristup sudovima. Evropska sudska praksa, bez eksplicitnog pominjanja nematerijalne štete, ohrabruje takav pristup, gdje samo mobilizacija ekoloških odredbi u sporu treba da bude dovoljna da opravda ovaj interes.<sup>83</sup> Moralne predrasude udruženja, shvaćene kao nematerijalna šteta, izgleda da nijesu prepoznate u pravnim sistemima Albanije, Sjeverne Makedonije i Crne Gore.

- (b) Pored toga, s obzirom na tehničku dimenziju zakona o životnoj sredini, od suštinskog je značaja kontradiktorna debata o dokazima. U tri proučavane zemlje uočene su poteškoće u demonstriranju rizika ili štete po životnu sredinu. Upravni ili drugi sudija (parnični ili krivični) treba da donese presudu na osnovu dokaza koje su iznijele stranke. Kvalitet inspekcije životne sredine i bilo kakvog EIA zavisi od nezavisnosti, dakle resursa nadležnih organa koji

<sup>77</sup> Član 34 EKLJP. U predmetima Klima i Karem [Carême], izloženost podnosilaca zahtjeva posljedicama klimatskih promjena i hitna potreba da se garantuje njihova zaštita nijesu dokazani.

<sup>78</sup> Čl. 6 i 8 Evropske konvencije za ljudska prava

<sup>79</sup> C-664/15 Zaštita, §67: „ako nacionalni zakon uspostavlja takvu vezu između statusa stranke u upravnom postupku i prava na sudsko preispitivanje, taj status se ne može poreći osim ako je pravo na preispitivanje lišeno bilo kakvog korisnog efekta, ili čak njegove same suštine”.

<sup>80</sup> v. na primjer u predmetu *Dieselgate*: presuda od 8. novembra 2022, *Deutsche Umwelthilfe* (Odobrenje tipa motornih vozila) (C-873/19, EU: C: 2022: 857).

<sup>81</sup> U Albaniji, na primjer, trenutno je u izradi nacrt zakona koji bi omogućio pokretanje kolektivnog postupka.

<sup>82</sup> Određeni sporovi podliježu posebnim pravilima prihvatljivosti, kao što su sporovi o urbanizmu.

<sup>83</sup> Ibid §67 Zaštita. Iako Direktiva 2003/35/EZ o javnom pristupu pravosuđu u pitanjima životne sredine, izmijenjena Direktivama 2008/99/EC i 2011/92/EU, priznaje pravo na podnošenje tužbe, ne spominje nematerijalnu štetu.

ih sprovode. Nepostojanje nezavisnog organa za zaštitu životne sredine<sup>84</sup> u Albaniji i Sjevernoj Makedoniji nužno umanjuje rizik od pristrasnosti u tehničkim nalazima, a samim tim i u raspravi o dokazima pred sudovima. Nezavisnost sudske funkcije – u smislu koje zahtijeva ESLJP prema članu 6 EKLJP, tj. „izgled” tražene nezavisnosti ili tražena „objektivna” nepristrasnost – jedina je odbrana protiv ovog rizika.

U Francuskoj, načelo slobode dokaza ostaje pred krivičnim sudom. Sud može da naloži bilo koju korisnu mjeru koja vodi do istine. Sudije za parnične u upravne sporove, sa svoje strane, imaju mogućnost da nalože stručne izvještaje o životnoj sredini, uključujući i kao dio istražnih mjera prije bilo kakve rasprave o meritumu predmeta. Ovi dodatni izvještaji stručnjaka ponekad su neophodni za utvrđivanje obima štete. Čini se da pitanje nadoknade malo ili uopšte ne postoji u domaćoj sudskoj praksi, osim jednog predmeta kompenzacije pred albanskim građanskim sudom (Gorishovë).

- (c) Konačno, „preventivna” dimenzija sudskih sporova u vezi sa životnom sredinom je od suštinske važnosti i utiče na progresivnu tendenciju jurisdikcija da zaštite životnu sredinu, gdje načela predostrožnosti<sup>85</sup> i sprečavanja<sup>86</sup> zahtijevaju globalni pristup. Prekršaji u vezi sa životnom sredinom, koji su ponekad prikriveni i imaju postepeni uticaj, teško su pojmljivi nije ih lako uporediti sa sa krivičnim djelima korupcije, gdje zakonom predviđena kazna ima važnu ulogu. Pravna zaštita životne sredine može se postići samo ako države ugrade i obaveze privatnih kompanija, naročito u pogledu upravljanja rizicima po životnu sredinu. Kao i u 'predmetu koji se odnosi na korupciju'<sup>87</sup>, sudovi će kazniti izostanak preventivnih mjera na štetu životne sredine. U tom smislu, Evropski zeleni dogovor uključuje, na primjer, regulativu o sječi šuma,<sup>88</sup> Direktivu<sup>89</sup> i direktivu o ekološkom kriminalu<sup>90</sup>. Čini se da nijedna od proučavanih zemalja – iako su izložene problemu krčenja šuma – nije uvela obavezu praćenja upravljanja nelegalnim rizicima od drveta u šumarskim preduzećima.<sup>91</sup> Nadalje, primjena takozvane regulative o krčenju šuma zahtijeva postojanje kontrolnog organa kompanije sa „funkcionalnom” nezavisnošću, koju proučavane zemlje nemaju, osim *a priori*, Crne Gore (EPA organ).

### Učešće javnosti

Pravne garancije učešća javnosti su u suštini proceduralne. Države potpisnice moraju da primijene odredbe međunarodnog prava i definišu način na koji javnost učestvuje u pripremi odluka.<sup>92</sup> Izveden iz dva glavna izvora međunarodnog prava, načelo učešća je preveden u normativne obaveze Arhuskom konvencijom. U pravu EU, međutim, ovi zahtjevi su asimetrični. Ovo je zahtjev koji se odnosi na dužnost poznavanja i objavljivanja uticaja na životnu sredinu.

<sup>84</sup> Sudska praksa Evropskog suda pravde navodi: „javna tijela odgovorna za procjenu životne sredine moraju da budu nezavisna i objektivna u svojim analizama, kako bi se garantovala zaštita životne sredine. Sud je naglasio da države članice moraju da garantuju nezavisnu ocjenu projekata, bez pritiska promotera projekata.” (Sud pravde EU, 2004, C-41/00), sud takođe objašnjava da „nacionalna tijela za procjenu životne sredine moraju da budu nezavisna od bilo kakvog uticaja, uključujući politički ili ekonomski, kako bi se obezbijedio kvalitet i pouzdanost procjena. Sud je precizirao da nadležna tijela moraju da obavljaju svoju funkciju bez uplitanja onih koji su zainteresovani za odobrenje projekta.” (Sud pravde EU, 2011, C-263/08).

<sup>85</sup> Član 191 Ugovora o funkcionisanju EU.

<sup>86</sup> v. dodatno: Konvencija iz Lugana, o građanskoj odgovornosti za štetu nastalu aktivnostima opasnim po životnu sredinu i Direktivu od 21. aprila 2004. o ekološkoj odgovornosti u vezi sa sprečavanjem i otklanjanjem štete po životnu sredinu.

<sup>87</sup> Član 17 Zakona Sapin II.

<sup>88</sup> Regulativa 2023/1115 protiv krčenja šuma i degradacije šuma, koja će zamijeniti regulativu o proizvodima od drveta.

<sup>89</sup> Direktiva (EU) 2024/1760 Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. juna 2024. o dužnosti preduzeća da vode računa o održivosti.

<sup>90</sup> Direktiva 2008/99/EZ

<sup>91</sup> Regulativa 995/2010 koju će zamijeniti Regulativa 2023/1115.

<sup>92</sup> Svjetska povelja o prirodi, 28. oktobar 1982, tačka 23: „Svako će imati priliku () da učestvuje () u donošenju odluka koje direktno utiču na njegovu okolinu”.

Deklaracija iz Rija o životnoj sredini i razvoju, 12. avgust 1992, načelo 10: „Pitanja životne sredine se najbolje rješavaju kroz učešće svih zainteresovanih građana, na odgovarajućem nivou”.

Najformalizovaniji u zakonodavstvu EU, oličen je u dva mehanizma – SEA za određene planove i programe i EIA za određene javne i privatne aktivnosti sa značajnim uticajem na životnu sredinu.<sup>93</sup> Nadalje, zakonski zahtjev za učešće javnosti ne podrazumijeva da javne vlasti dijele moć odlučivanja sa javnošću. Mehanizmi moraju jednostavno omogućiti javnosti da utiče na smjer buduće<sup>94</sup> a privatni podnosilac predstavlke ili javni organ moraju uzeti u obzir rezultate učešća javnosti.

U Albaniji, EU je već utvrdila razlike u implementaciji SEA i EIA prema domaćem zakonu. Nacionalna procjena na sličan način naglašava poteškoće koje su inherentne u obezbjeđenju djelotvornih participativnih procesa, naročito u pogledu uticaja javnosti na donošenje odluka i uključivanja zainteresovanih grupe, uključujući i ranjive grupe.

Da bi se odgovorilo na ove izazove, u francuskom zakonu uvedeni su institucionalni aranžmani:

### *Rano i struktuirano uključivanje javnosti*

Prema francuskom zakonodavstvu, učešće javnosti u donošenju odluka – bilo da se radi o planovima i programima ili o specifičnim odlukama koje se odnose na projekte sa posljedicama na životnu sredinu – dozvoljeno je ili potrebno, zavisno od slučaja, u vrlo ranoj fazi procesa.

Kada je predviđen plan ili program koji se odnosi na ekološki ili regionalni razvoj, ili za određene projekte koji mogu da imaju značajan uticaj na životnu sredinu, mogu se organizovati dva oblika učešća:

- Prvi je proces dijaloga: to se tiče idejnog projekta i omogućava javnosti da dovede u pitanje prikladnost projekta. Postoje tri alternativne procedure: javna rasprava, spontane konsultacije (saglasnost) sa žirantom.
- Drugi je proces konsultacija: on prethodi odluci koja omogućava javnom organu da postavi uslove i ograniči upravljanje aktivnostima. Sprovodi se kroz dva postupka: javni upit i onlajn učešće javnosti (franc. *participation du public par voie électronique*).<sup>95</sup>

Učešće u vrlo ranoj fazi podstiče javnost da utiče na definisanje sadržaja projekta. Iako se nikakva moć formalno ne pripisuje javnosti, participativna arena konsultacija redovno utiče na sadržaj odluke koju donosi javni organ ili nosilac projekta.<sup>96</sup>

### *Prilagođavanje procedure učešća ozbiljnosti uticaja*

Prema francuskom zakonodavstvu, vrsta procedure organizovane za procese konsultacija ili debate zavisi od ozbiljnosti uticaja projekta, plana ili programa na životnu sredinu. Ovo se mjeri objektivno, u svjetlu prirodnih, tehničkih karakteristika ili troškova projekta i/ili da li je predmet EIA, sistematski ili nakon ispitivanja od slučaja do slučaja. Ukratko, što je veći uticaj na životnu sredinu, to će javnosti biti jače garancije za postupak učešća. Među ovim jakim garancijama, čini se da je prisustvo neutralnog, nezavisnog i nepristrasnog moderatora od najveće važnosti u organizovanju učešća javnosti. Ova garancija nije propisana međunarodnim ili evropskim pravom.<sup>97</sup> Međutim, to se u akademskoj literaturi pojavljuje kao garancija efikasnosti postupka.<sup>98</sup> U fazi procesa debate, dva postupka – javna rasprava i konsultacije sa garantom i jedan postupak tokom konsultacija – javni upit – uključuju moderatora. Moderator je nezavisan i od podnosioca projekta i od javnih vlasti i odgovoran je za omogućavanje javne rasprave i izvještavanje o njihovim mišljenjima i preporukama. Ovi moderatori su *Komisija Nationale du*

<sup>93</sup> U Francuskoj, za SEA v. L. 122-4 do L. 122-11 i R. 122-17 do R. 122-24 Kodeksa o životnoj sredini i čl. L. 104–1 do L. 104–8 Kodeksa urbanističkog planiranja.

<sup>94</sup> Učešće javnosti se odvija prije donošenja odluke o odobrenju i kada se projekat još može mijenjati.

<sup>95</sup> - *vie-publique.fr* -

<sup>96</sup> Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Dubreuil, B. H., & Lefebvre, R., (2007), *Le débat public: Une expérience française de démocratie participative*, 2007, Paris, La Découverte.

<sup>97</sup> Zahtjev za nezavisnost prema pravu EU odnosi se samo na organe za zaštitu životne sredine.

<sup>98</sup> Bobio [Bobbio], L. (2003). Izgradnja društvenog kapitala kroz demokratsko promišljanje: uspon deliberativnih arena. Socijalna epistemologija, 17(4), 343–357.

*Débat Public (CNDP)* – francuska Nacionalna komisija za javnu debatu – za javnu debatu i *Commissaire Enquêteur* – francuski istražni povjerenik – za javnu istragu.

### Pojednostavljenje i inovacije u participativnim procedurama

Konačno, u Francuskoj se takođe ispituje pitanje dizajna participativnih procedura, u smislu sposobnosti da se promoviše uključivanje ili uticaj javnosti, da se odloži donošenje odluka ili da se oslabi njegov legitimitet zbog proceduralnih nedostataka. Proces pojednostavljivanja participativnih procedura je u toku već nekoliko godina. Ovo je poprimilo dva oblika:

- Razvijaju se oblici učešća javnosti koji su manje regulisani zakonom i otvoreniji. Na primjer, najstariji i najkodifikovaniji oblik javnog učešća – javno ispitivanje – sve više se zamjenjuje ili dopunjuje onlajn učešćem. Slično tome, procedure konsultacija koje uključuju kolegijalna tijela pomjerile su se prema otvorenim konsultacijama, nudeći manje zakonskih garancija, ali omogućavajući veću dostupnost.

U istom smislu, javna rasprava, najsofisticiraniji proces dijaloga, slabo je regulisana zakonom. Nezavisno administrativno tijelo nadležno za organizovanje javnih rasprava – CNDP – razvilo je doktrinu zasnovanu na šest vodećih načela: nezavisnost, neutralnost, transparentnost, jednak tretman, argumentacija i uključenost. CNDP primjenjuje ova načela na različite načine zavisno od debate, i razvija različite oblike učešća tokom iste debate kako bi svi mogli da učestvuju: onlajn štandovi za učešće u supermarketima, događaji u kulturnim prostorima, partnerstva sa udruženjima za ugrožene osobe, mini javnost, itd.

Organi uprave razvijaju ad hoc oblike učešća građana uporedo sa procedurama kodifikovanim zakonom. Na primjer, na nacionalnom nivou, vlada se odlučila za „upravu od pet strana“ kako bi sprovela veliku reformu zakona o životnoj sredini poznatu kao *Grenelle Environment Forum*. U ovom procesu, Vlada je angažovala predstavnike lokalnih vlasti, sindikata, stručne lidere i organizacije za zaštitu životne sredine kako bi izgradili konsenzus koji bi svi potvrđivali i dijelili, u cilju izrade novih zakona za zaštitu životne sredine. Nedavno je *Convention citoyenne pour le climat* – Konvencija građana o klimi – okupila nasumično odabrane stanovnike da predlože poželjne mjere za postizanje ciljeva francuske vlade za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte.

## 7.2 Analiza poređenja ciljanih zemalja

Prije upućivanja sudovima, čini se da tri zemlje ne ispunjavaju svoje obaveze u vezi sa širenjem informacija o životnoj sredini, što na kraju doprinosi i ograničavanju pristupa sudovima i narušavanju kvaliteta pravde zbog nedostatka javnih informacija dostupnih u dovoljnoj količini i kvalitetu. Pored toga, iako sve tri zemlje imaju zakone o pristupu informacijama, čini se da nemaju bilo kakav poseban režim koji bi bio povoljniji za pravo na pristup informacijama o životnoj sredini<sup>99</sup> a čini se da mali broj sudskih sporova o ovoj temi ne omogućava procjenu stava lokalnih sudova po ovom pitanju.

Sve tri zemlje suočavaju se sa sličnim izazovima u otklanjanju prepreka pristupu sudovima, naročito u tri aspekta:

- finansijske prepreke (stalna ograničenja u pogledu pristupa besplatnoj pravnoj pomoći od strane države – naročito za marginalizovane zajednice – nedostatak sredstava za nevladine organizacije, itd.),
- psihološke prepreke (nedostatak povjerenja u institucije, uočeni nedostatak jednakosti stranaka povezan sa marginalizacijom pojedinih zajednica žrtava, strateške tužbe protiv

<sup>99</sup>Na primjer, Direktiva 2003/4/EZ zabranjuje državi ili preduzeću da se poziva na poslovnu tajnu kada se zahtjev za informacijama odnosi na emisije u životnu sredinu.

javnog učešća, slaba zaštita uzbunjivača i kriminalizacija aktivista, prijetnje zaštitnicima životne sredine i novinarima),

- proceduralne prepreke (registracija NVO-a – naročito za Sjevernu Makedoniju i Albaniju – teško čitljivi zakoni i propisi o životnoj sredini i dostupnih pravnih lijekova, preklapanje zakona, poteškoće da pribavljanja dovoljno elemenata za pokretanje predmeta, *locus standi*, itd.).

Pred sudovima, pitanje prihvatljivosti pojedinaca i udruženja bilo je predmet značajnog razvoja sudske prakse u Albaniji, iako se o ovom pitanju još uvijek raspravlja, što postavlja pitanja o „obavezujućoj prirodi” sudske prakse u ovoj zemlji. U Crnoj Gori, pritužbe građana u pitanjima životne sredine koje ne dovode do krivičnog gonjenja predstavljaju veliku prepreku u pristupu sudovima<sup>100</sup>. Što se tiče kontradiktornih rasprava, naročito o dokazima i uzročnosti, osim potrebe da se pravosudni sektor obuča o pitanjima životne sredine, čini se da korišćenje eksterne ekspertize nije razvijeno pred krivičnim, parničnim i upravnim sudovima u ovim zemljama. Naprotiv, a naročito u Albaniji i Sjevernoj Makedoniji, mobilizacija interne ekspertize ministarstva i njegova ekološka procjena ugrožavaju kvalitet debate o dokazima pristrasnošću. Konačno, u sve tri zemlje, u fazi procjene projekata u odnosu na životnu sredinu, neuspjeh u analizi kumulativnog uticaja nekoliko industrijskih projekata i neuzimanje u obzir klimatskih uticaja i ranjivosti ovih objekata izgleda da nijesu sankcionisani od strane vlasti ili sudova.

### Učešće javnosti

Sve tri zemlje imaju ustavne odredbe koje se odnose na životnu sredinu. Međutim, ove odredbe ne navode nužno pravo javnosti da učestvuje u pripremi odluka koje imaju uticaj na životnu sredinu. To je slučaj u Albaniji sa članom 56 Ustava, koji priznaje pravo građana da učestvuju u procesu donošenja odluka o životnoj sredini pored prava na informisanje, a u Crnoj Gori sa članom 23 Ustava. S druge strane, tri zemlje su ratifikovale Arhusku konvenciju i Konvenciju iz Espooa, koje postavljaju uslove za učešće javnosti u nacionalnim odlukama koje utiču na životnu sredinu i u odlukama sa prekograničnim uticajem. Ove odredbe ugovora imaju veći autoritet od zakona i predstavljaju, u svakoj od ove tri oblasti, standard za praćenje primjene nacionalnih odredbi. Sve tri zemlje usvojile su zakone dizajnirane da prenesu evropska pravila o SEA i EIA.

U sve tri zemlje, učešće javnosti suočava se s istim izazovima. Prvo, čini se da efektivno učešće nije uvijek zagarantovano. Ova poteškoća može da bude povezana s uslovima u kojima se organizuju procedure (neprikladni datumi, mjesto i vrijeme javnih skupova), ali i sa nedostatkom svijesti javnosti o pitanjima životne sredine. Drugo, čini se da nije data nezavisnost procjene ekoloških tijela od organa javne vlasti koji donosi odluku i od vlasnika projekta. Međutim, ova stavka je od suštinskog značaja kako bi se obezbijedilo da se ekološki i zdravstveni uticaji projekata u potpunosti i objektivno procijene i da javnost bude informisana u potpunosti.

Konačno, uticaj javnosti se često čini slabim. Poteškoća razvoja projekata, planova ili programa u okviru konsultativnih procedura je faktor koji doprinosi. Ovo zahtijeva ponovno promišljanje vremena procedura učešća – dolaze li prekasno u procesu donošenja odluka? Metode, ili način na koji vlasti percipiraju ove mehanizme: instrumenti legitimacije, Informacioni alati? Instrumenti za unapređenje procesa donošenja odluka? Svi bi imali koristi od ovakve vrste preispitivanja.

## 7.3 Najbolje prakse iz Francuske

U Albaniji, zajednički francuski pravni predmeti odnose se na klimatsku neaktivnost, nezavisnost organa za procjenu životne sredine, zagađenje zemljišta i vode agrohemijским proizvodima. U Sjevernoj Makedoniji pravni predmeti se odnose na zagađenje zraka i mega basen. U Crnoj Gori

<sup>100</sup>U zavisnosti od okolnosti slučaja, ova otpuštanja mogu biti sankcionisana zbog nedostatka efektivnog obraćanja sudu. U Francuskoj, ako se tužba javnom tužiocu odbije, tužitelj ima mogućnost, i u prekršajnim iu krivičnim predmetima, da podnese pritužbu istražnom sudiji, a zatim se žali istražnom apelacionom sudu ako sudija odbije da pokrene istragu.

odnose se na nelegalnu sječu, postrojenja na biomasu/biogoriva i zagađenje vode. U sve tri zemlje pominje se i primjer hitnog postupka.

### 7.3.1 Nezakonita sječa, krčenje šuma i nezavisni administrativni organ kontrole

Apelacioni krivični sudovi u Renesu (3.11.2024) i Bourgesu (27.6.2024) potvrdili su krivičnu odgovornost francuskih drvnh kompanija zbog propusta da procijene, smanje i ublaže svoje rizike od uvoza ilegalnog drveta na tržište EU. Lance snabdjevanja kompanija pregledao je sudija koji je takođe uzeo u obzir visoku stopu korupcije u zemlji proizvođaču što predmetu daje „prizvuk“ nezakonitosti.<sup>101</sup> Ovi predmeti pokazuju i važnost kažnjavanja izostanka preventivnih mjera, naročito u vezi sa prikrivenim prekršajima, kao i nezavisne uprave i inspekcije. U ovim predmetima, dva preduzeća bila su pod kontrolom Uprave (lokalno i Ministarstvo poljoprivrede, što stvara pitanja nezavisnosti i sukoba interesa). Utvrđeno je da rade u skladu sa propisima EU. Međutim, uprkos ovim rezervama, krivični sud ih je osudio (sudske nadležnosti nisu povezane savjetom Uprave o zakonitosti).

### 7.3.2 Postrojenja na biomasu/biogorivo

IEA mora uključiti sve značajne uticaje, čak i daleko od postrojenja. Ekološka nevladina organizacija zatražila je poništenje dvije industrijske dozvole: dva predmeta odnosila su se na postrojenje na biomasu koje je uvozilo drvo iz drugog regiona u Francuskoj za proizvodnju energije (*Gardanne*, predmet br. 450135) i postrojenje za biogorivo koje je uvozilo palmino ulje iz Indonezije (*TE La Mède*, predmet br. 18052). U oba predmeta, EIA se fokusirala samo na direktan geografski perimetar oko postrojenja dok je za njihov rad bio potreban uvoz, sa štetom nanesenom u oblastima gdje se nalazi proizvođač. Upravni sudovi su zatražili od kompanija da dostave novu EIA, uzimajući u obzir sve uticaje na životnu sredinu, uključujući uticaje daleko od postrojenja, ako su takvi uticaji potrebni za rad postrojenja i imaju značajan uticaj na prirodne resurse. Ove odluke su u skladu sa Direktivom EU o proceni uticaja na životnu sredinu koja zahtijeva uzimanje u obzir direktnog i indirektnog uticaja postrojenja na životnu sredinu.

### 7.3.3 Zagađenje vode od strane prehrambene industrije

Francusko preduzeće „LACTALIS“ ima nekoliko krivičnih postupaka u toku zbog zagađenja voda zbog ispuštanja hemikalija u vodotokove. Bilo je nekoliko presuda za zagađenje vode – naročito zbog ispuštanja hemijske supstance natrijum hipohlorit 47/50 – što je rezultovalo kaznama od 100.000 €. Ove presude ponekad se izriču po novom alternativnom postupku u odnosu na krivično gonjenje, sudskom sporazumu od javnog interesa (CJIP za životnu sredinu) inspirisanom sporazumom o odloženom krivičnom gonjenju iz krivičnog postupka SAD-a, koji, pored kazne od 100.000 €, uključuje obaveze popravke kao što je čišćenje vodotokova i usklađivanje postrojenja<sup>102</sup>. Međutim, ove niske kazne i ponavljanje zagađenja naglašavaju nedostatak odvraćajućeg administrativnog pravnog okvira za borbu protiv zagađenja voda. Iznad svega, ove redovne krivične kazne i kazne uopšte pokazuju neefikasnost radnji koje preduzimaju ekološki inspektori, čiji su resursi i dalje neadekvatni.

### 7.3.4 Hitni postupak za pravo na bezbjednu i zdravu životnu sredinu: „*Référé Liberté*“

Francuski zakonodavac je stvorio poseban oblik žalbe kada postoji hitna potreba da se dobije obustava postupka kako bi se izbjeglo pogoršanje/nastavak situacije: „*référé*“. Dostupno je

<sup>101</sup> Pokazatelj *Transparency International* koristi se kao referenca.

<sup>102</sup> v. Vincent Delbos *La CJIP environnementale: émergence de nouveaux processus judiciaires pour prévenir, réprimer et réparer les atteintes à l'environnement* (Dozvole za oblasti izgradnje u životnoj sredini, pojava novih sudskih procesa za sprečavanje, kažnjavanje štete po životnu sredinu)  
<https://www.ordre-avocats-cassation.fr/publications-scientifiques/2024/revue-justice-cassation-2024>

nekoliko „*référé*“, uključujući jedan poseban kada je u pitanju temeljno pravo, „*référé liberté*“<sup>103</sup>. Ovaj pravni lijek koristi se već nekoliko godina za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu, naročito na biodiverzitet, kada su nepovratne radnje neizbježne<sup>104</sup>. Upravni sudija provjerava postojanje potrebnih uslova<sup>105</sup> i ima rok od 48 sati da dà odgovor. Oni mogu da odbace predmet ili nalože sve mjere koje su potrebne da bi se zaštitila osnovna sloboda, dok čekaju odluku o meritumu slučaja od strane pune jurisdikcije. U jednom uspješnom slučaju, nevladina organizacija (*Comité écologique ariégeois*) zatražila je od sudije da obustavi izvršenje naredbe kojom je perfekt grada Ariègea uveo maksimalan dozvoljeni ulov i odredio kvote (10) za zaštićene ptice (*Lagopedus muta*) za lovnu sezonu 2024-2025. Državni savjet (*Conseil d'Etat*) suspendovao je ovu naredbu s obrazloženjem da, čak i ako je kvota niska, ona ne može „*sprječiti značajno smanjenje broja ptica, budući da će takvo smanjenje vjerovatno dovesti, na duge staze, do nestanka navedene vrste*“ tako da naredba „*predstavlja ozbiljno i očigledno nezakonito kršenje prava na život u zdravom okruženju u kojem se poštuju interesi ekološkog udruženja koje opravdava odbranu*“<sup>106</sup>.

- Dobre prakse učešća javnosti: 3–5 važnih pravnih postupaka koji pokazuju efikasnost EU/Francuskog sistema javnog učešća u oblasti životne sredine.

Učešće javnosti u zakonu o životnoj sredini u Francuskoj može biti manje ili više obavezujuće, u zavisnosti od veličine i rizika koje predstavlja projekat ili javna politika. Regulisan je „Zakonom o životnoj sredini“ i oslanja se na član **7 Povelje o životnoj sredini** koja ima ustavnu vrijednost: „*Svako ima pravo, pod uslovima i u obimu predviđenim zakonom, da ima pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu u posjedu javnih organa, kao i da učestvuje u javnom procesu donošenja odluka koje mogu da utiču na životnu sredinu*“.

Glavni autoriteti koji odobravaju učešće javnosti u Francuskoj su *Commissaire enquêteur* – francuski istražni komesar<sup>107</sup> – od 1810, *Conseil Economique, Social et Environmental* (CESE) – Francuski savjet za ekonomiju, socijalnu i životnu sredinu, kolegijalno tijelo uspostavljeno prema francuskom ustavu da predstavlja civilno društvo – od 2008. i Komisija *Nationale du débat Public* (CNDP) koja omogućava pristup informacijama od javnog značaja i učešće u pogledu životne sredine od 1995. godine. Ovo kolegijalno tijelo sprovodi prava navedena u Arhuskoj konvenciji. Komisija (CNDP) je 2002. godine postalo nezavisan administrativni organ<sup>108</sup> i predstavlja garant takozvane ekološke demokratije. Sastoji se od 25 stalnih članova koji predstavljaju javne organe i OCD u širem smislu, i od grupe od 300 „jemaca“ koji se mogu aktivirati da sprovode ili prate specifične i *ad hoc* procese učešća javnosti u projektima ili planovima koji utiču na životnu sredinu. Najobvezujući od tih procesa je javna rasprava, koju vodi posebna komisija, *ad hoc*, Komisija *Particulière du débat Public* (CPDP), čije članove predlaže CNDP. CNDP i CPDP moraju poštovati zahtjev, vrijeme (prije nego što se donese odluka i počne javna rasprava), ali je prilično slobodan u pogledu alata koje koriste radi informisanja i učešća. Svaka osoba uključena u procese CNDP i CPDP mora potpisati izjavu o sukobu interesa i poštovati šest vrijednosti institucije: nezavisnost, neutralnost, transparentnost, argumentaciju, jednakost tretmana i uključenost.

Pravni proces za učešće javnosti koji provodi CNDP ili vlasnik projekta ima tri glavne vremenske prilike i uloge:

<sup>103</sup> Čl. L521-2 *Code de la Justice Administrative*

<sup>104</sup> v. na primjer: *TA Pau*, 10. november 2022, br. 2202449; *TA de Montpellier*, 7. mart 2024, br. 2401295.

<sup>105</sup> Uslovi su: hitno stanje i očigledno nezakonito kršenje osnovnih prava.

<sup>106</sup> *Conseil d'Etat*, 18. oktobar 2024, br. 498333

<sup>107</sup> tj. 7.1.1

<sup>108</sup> *Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*

- učešće javnosti kao mogućnost osporavanja prije odluke putem dogovora, što je ekvivalent javne konsultacije, sa ili bez treće nezavisne strane<sup>109</sup> ili javne debate: tj. pojačane javne konsultacije u kojima o procesima odlučuje nezavisno tijelo (CNDP i CPDP, tj. *supra*).
- učešće javnosti kao praćenje odluke, takođe putem dogovora, osiguravanja pristupa informacijama i javnih rasprava koje vodi 'vlasnik projekta', odnosno osoba koja predlaže projekat ili planiranje javne politike. To može da bude preduzeće ili javni organ, pod nadzorom treće nezavisne strane<sup>110</sup>.
- učešće javnosti kao stalna komponenta projekta ili planiranja javne politike.

Neusklađenost mehanizama učešća javnosti može dovesti do žalbi i suđenja, kao što je opisano u nastavku. Međutim, prije ove mogućnosti, mehanizmi učešća javnosti jačaju pristup informacijama i diskusiju o projektu/planu, naročito u postupcima javne rasprave koji dovode u pitanje održivost. Tako se 60% projekata mijenja nakon javne debate, dok su neki potpuno napušteni (kao što je Rhornergia (hidroelektrana) ili Montagne d'Or Minerie u Gvajani).

### **Fokus na dva slučaja postupaka učešća javnosti:**

„La mer en débat” 2024 – ažuriranje strateških dokumenata (DSF) i mapiranje vjetroelektrana na moru (45GW)

Novo strateško pomorsko planiranje i razvoj vjetroelektrana na moru na visokom nivou koje su predložile političke vlasti bili su predmet procesa učešća javnosti i ispitivanja. CNDP je pokrenuo „javnu raspravu”. CNDP je svoju organizaciju povjerio posebnom odboru sastavljenom od nekih svojih članova: *la Commission particulière du débat public – La mer en débat* (CPDP). Komisija *particulière du débat public* (CPDP), formirana *ad hoc*, bila je sastavljena od 22 garantora, zbog širokog geografskog područja obalnih područja i uticaja na energiju i životnu sredinu cijele zemlje, uz podršku 12 zaposlenih za tehničku podršku. CPDP su podijeljena na 4 pomorska područja, administrativno definisana, i morala su da obezbijede:

- mogućnost projekta, ciljeve i karakteristike;
- uključene socio-ekonomski ulozi, kao i njihov značajan uticaj na životnu sredinu i regionalno planiranje;
- alternativna rješenja, uključujući ona koja se ne mogu implementirati;
- procedure za javno informisanje i učešće nakon prethodnih konsultacija. Ova procedura je prvobitno bila planirana za nešto više od mjesec dana.

Postupak je trajao skoro pet mjeseci. Poteškoće su se pojavile na početku debate: nedostajala su dva DSF-a, komisija je morala više puta da ih traži, a stigli su skoro mjesec dana nakon početka događaja. Osim toga, pojavile su se tenzije između učesnika, naročito s ribarima, kumulativni efekti koji se teško mogu identifikovati i vrlo velika komisija, s različitim vizijama vlasnika projekta, koju treba koordinirati. Međutim, ova debata je jedna od najvećih ikada održanih, sa 21 043 učesnika na 375 organizovanih događaja, 20 088 pisanih priloga i 195 506 posjeta posebnog alata razvijenog za debatu «*Faites l'expérience!*». Eksperimentalna „grupa za inkluziju“ od oko 350 lica takođe je stvorena u partnerstvu sa evropskim projektom Phoenix. Ovo je omogućilo ugroženim zajednicama da u potpunosti učestvuju tako što će organizovati sopstvene debate u svojim lokalnim zajednicama. Svi su završili onlajn platformu na kojoj zainteresovane strane mogu napraviti kratak dosije, a široka javnost može pristupiti informacijama i sistemima pitanja/odgovora.

Na nacionalnom nivou, glavne teme o kojima se govorilo u javnosti bile su:

<sup>109</sup> Ako se slučajevi primjenjuju, a nezavisna je kontrola dobrovoljna ili obavezna, nadzorni organ bi bio garant CNDP-a.

<sup>110</sup> Ovaj proces je obavezan za najveće projekte/državne planove kao što su nuklearne elektrane, prostorno planiranje itd. 'Čuvari' bi bili garanti CNDP-a, koji su posebno nominovani za to.

- Izazov pružanja informacija i korisnih znanja (o stanju ekosistemskih uticaja aktivnosti i kumulativnih efekata, itd.).
- Prilagođavanje klimatskim promjenama i borba protiv zagađenja na kopnu.
- Energija vjetra na moru: uvjeti za njen razvoj (energetsko planiranje, ribari, ekologija).
- Što se tiče zona visoke zaštite: koje su njihove specifičnosti? (Zašto se ne koristi evropska taksonomija? Koja je razlika između zaštićenih zona i zona visoke zaštite?).
- Ključno pitanje upravljanja: ka zajedničkom upravljanju? (povezivanje sa prostornim planiranjem, zajedničko upravljanje za ZPF i učešće zainteresovanih strana i javnosti *a posteriori* u vezi sa priobalnim vetroparkovima).

CPDP je izdao 49 zajedničkih preporuka i između 12 i 30 specifičnih preporuka vezanih za geografsko područje. Zahtjevi za odgovor nositelja projekta, odnosno ministara koji upućuju i RTE, odnose se na:

- vezu kopno-more;
- obalu;
- mjesto energije vjetra na moru i drugih morskih obnovljivih izvora energije u energetske tranziciji;
- lokaciju i povezivanje vjetroelektrana;
- jake zaštitne zone i zaštićena područja mora;
- ribolov.

Komisija je naročito preporučila:

- podržavanje institucija koje rade na unapređenju naučnog razumijevanja morske sredine;
- nastavak uključivanja javnosti u proces donošenja odluka kroz stalne konsultacije.

Nastavlja se sa konsultacijama kako bi se obezbijedile informacije, a javne rasprave će se *a posteriori* odvijati od 2025. godine do kraja projekata vjetroelektrana, sa posebnom pažnjom na mapiranje i uključivanje zainteresovanih strana.

#### Javna debata za litijum (*Débat public Lithium*) - 2024.

U francuskoj regiji Allier, rudarska kompanija Imerys planira da otvori rudnik litijuma (projekat EMILI). Kompanija je identifikovala ležište litijuma na svojoj industrijskoj lokaciji koja je trenutno posvećena proizvodnji kaolina. Po zakonu, u vezi sa finansijskim troškovima i ekološkom dimenzijom projekta, kompanija je bila prinuđena da zatraži od CNDP-a, koji je tada odlučio da sprovede *ad hoc* „javnu raspravu“ sastavljenu od 9 lica koja su morala da obezbijede:

- mogućnost projekta, ciljeve i karakteristike;
- uključene socio-ekonomski uloge, kao i njihov značajan uticaj na životnu sredinu i regionalno planiranje;
- alternativna rješenja, uključujući ona koja se ne mogu implementirati;
- procedure za javno informisanje i učešće nakon prethodno održanih konsultacija.

Nakon što je dokumentacija projekta objavljena i održani su razgovori sa 50 zainteresovanih strana, postupak se odvijao u periodu od pet mjeseci, sa 39 događaja licem u lice (javne rasprave, radionice, saradnja sa studentima) i 3 vebinara, sa onlajn platformom na kojoj zainteresovane strane mogu da naprave kratak dosje, a šira javnost može pristupiti informacijama i sistemima pitanja/odgovora. Ovo je uključivalo oko 4000 lica. Glavne teme koje je pokrenula javnost su:

- Kakvi su planovi za putanju rudnika u Francuskoj?
- Kako razvijati rudnike, uz očuvanje životne sredine?
- Koji su socio-ekonomski uticaji? Koji su konkretni uticaji zbog nedostatka nekih nepotpunih studija?
- Kakva je vrsta kontrola i kakvo je upravljanje planirano za relevantni model razvoja rudarstva za lokalne zajednice?

CPDP je izdao 27 preporuka u vezi sa mogućnostima projekta, upravljanjem i kontrolom, tehničkim pitanjima, upravljanjem rizicima i uticajem na socio-ekonomske uticaje na lokalne zajednice, kao i narednim koracima učešća javnosti (debate). Na osnovu izvještaja sa debate,

pisma predsjednika CNDP-a i drugih zainteresovanih strana, vlasnik projekta je odlučio da nastavi s projektom, balansirajući pitanja prilika i pitanja životne sredine.

### 7.3.5 Ekološka pravda

Što se tiče nedostatka reakcije na klimatske promjene i zagađenje vazduha, postojanje evropskih standarda sa kvantifikovanim ciljevima dovelo je do sudskih presuda u Francuskoj u ovim oblastima<sup>111</sup>. S obzirom na to da su opšte i sektorske direktive o smanjenju emisija CO<sub>2</sub> i zagađenja vazduha dovoljno precizne sa nivoom praga, nepoštovanje je dovelo do toga da se francuska država smatra odgovornom i/ili osudi<sup>112</sup> sa nalogom da preduzme mjere za budući period<sup>113</sup> i visoke novčane kazne<sup>114</sup>. Ove obaveze za postizanje rezultata na evropskom nivou, uz rizik od prekršajnih postupaka koje pokreće Evropska komisija, pružaju podsticajni okvir za javne politike i dovoljan pravni osnov koji omogućava sudovima da izriču kazne i zabrane za budućnost, putem oblika anticipativnog praćenja javnih politika.

Što se tiče procjena uticaja na životnu sredinu, francusko pravo je pogođeno nizom važnih događaja zahvaljujući pravu EU. Prvo, postoji potreba da se odvoji organ za procjenu uticaja na životnu sredinu od organa koji izdaje upotrebne dozvole za industrijske objekte. Drugo, sadržaj ekoloških procjena je morao biti prilagođen kako bi se uzela u obzir klimatska pitanja. Konačno, geografski obim studije uticaja, koji mora uključivati direktne i indirektne efekte bez razlike, omogućio je uključivanje uticaja na životnu sredinu koji su geografski udaljeni, ali suštinski i neophodni za rad objekta.

#### Učešće javnosti:

*U Francuskoj postoje četiri elementa doprinose efektivnom učešću javnosti:*

- a) Obavezno upućivanje od strane CNDP-a<sup>115</sup>: nezavisnost treće strane koja obezbjeđuje pristup informacijama i učešće javnosti. Odnosno, da garantuju nepostojanje sukoba, da će se povući ako dođe do sukoba interesa i da će poštovati sljedeće vrijednosti: nezavisnost, neutralnost, transparentnost, argumentaciju, jednakost tretmana i uključenost. Ove obaveze su navedene u Povelji<sup>116</sup> često se dešava da neka lica napuštaju svoj mandat treće strane zbog sukoba interesa ili pitanja neutralnosti.
- b) Odgovornost vlasnika projekta i donosioca odluka u okviru postupka javne rasprave (najobvezujuće konsultacije): vlasnici projekata moraju razmotriti i odgovoriti na pitanja i preporuke različitih tijela uključenih u učešće javnosti ili planiranje koje utiču na životnu sredinu: IAE, CNDP, CPDP i *Commissaire enquêteur* – francuski istražni komesar.
- c) Finansije: za najveće projekte i planove koji utiču na životnu sredinu, vlasnik projekta – u slučaju privatnog projekta – ili država/lokalna vlast – u slučaju planiranja politike – mora da finansira proces učešća javnosti u slučaju javne rasprave.
- d) Mehanizmi učešća javnosti van zakonskog okvira (sloboda izvršenja): vlasnik projekta – u slučaju privatnog projekta – može da pozove nezavisnog garantora (koji dolazi iz CNDP-a)

<sup>111</sup> Vezano za nekaktivnosti za zaštitu klime: Državni savjet, 2020, Opština Grande-Synthe, predmet 427301; Upravni sud u Parizu, 2021 (3. februar), Udruženje *Oxfam et al*, predmeti 1904967, 1904972, 1904976/4-1. Vezano za zagađenje vazduha: Državni savjet, 2017, *Les Amis de la Terre*, predmet 394254 i Državni savjet, 2021, *Les Amis de la Terre*, predmet 428409.

<sup>112</sup> Upravni sud u Parizu, 2021 (3. februar), Udruženje *Oxfam et al*, predmeti 1904967, 1904972, 1904976/4-1; 2021 (14. oktobar), Udruženje *Oxfam et al*, predmeti 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

<sup>113</sup> Državni savjet, 2020, Opština Grande-Synthe, predmet 427301, ECLI:FR:CECHR:2020:427301.20201119; 2021, Opština Grande-Synthe, predmet 427301, ECLI:FR:CECHR:2021:427301.20210701

<sup>114</sup> Državni savjet, 2017, *Les Amis de la Terre*, predmet 394254 i Državni savjet, 2021, *Les Amis de la Terre*, predmet 428409.

<sup>115</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006074220/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/)

<sup>116</sup> [https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-](https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-02/DECISION_2024_28_CHARTE_MEMBRES_CNDP_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf)

[02/DECISION\\_2024\\_28\\_CHARTE\\_MEMBRES\\_CNDP\\_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf](https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-02/DECISION_2024_28_CHARTE_MEMBRES_CNDP_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf)

ili sprovede sopstveni postupak, uopšteno uz podršku preduzeća specijalizovanog za pružanje pomoći u participativnim postupcima.

Dva dodatna faktora jačaju efektivno informisanje i učešće samo u okviru francuskog slučaja javne konsultacije:

1. Pristup (uravnoteženim) informacijama o projektu ili planiranju javnih politika koje utiču na životnu sredinu.
2. Implikacija nezavisne i kontradiktorne ekspertize

U Francuskoj, nekoliko inovativnih eksperimenata u učešću građana ističe izazove sa kojima se suočavaju. Najnovija, Građanska konvencija o klimi bila je skupština od 150 nasumično odabranih građana koji su tokom osam vikenda razgovarali o zakonodavnim mjerama koje francuska država treba da usvoji ako želi da postigne svoje evropske ciljeve smanjenja emisije gasova s efektom staklene bašte. Ovaj oblik ciljanog učešća bio je uspješan. Na kraju ovih diskusija, građani su obučeni o klimatskim pitanjima usvojili su konsenzusom 150 mjera ili preporuka na različite teme kao što su ograničenja brzine na autocestama ili reforma krivičnog zakona o životnoj sredini kako bi se uveo koncept ekocida. Na kraju, Vlada je Skupštini predstavila rad građana. Parlament je na kraju usvojio zakon, Zakon od 22. augusta 2021, za borbu protiv klimatskih promjena i jačanje otpornosti na njihove učinke,<sup>117</sup> poznat kao „Zakon o klimi i otpornosti“, koji je uključio mnoge prijedloge građana. Uspjeh ovog participativnog procesa doveo je i do institucionalne reforme Ekonomskog, socijalnog i savjeta za životnu sredinu (CESE), kolegijalnog tijela uspostavljenog prema francuskom ustavu da predstavlja civilno društvo. Ova skupština, koja ima samo konsultativna ovlašćenja, od sada će biti i komora učešća građana, jer može sazivati, spontano ili na zahtev vlade, skupove građana izabrane žrijebom.<sup>118</sup> Dodatno, od usvajanja ova dva zakona, veliki broj drugih konvencija građana ili stanovnika mobilisan je na lokalnom nivou da podrže politiku zaštite životne sredine.

Ove takozvane „mini-javnost“ odražavaju obnovljeno interesovanje za organizovanje rasprava, koje uključuju javnost u rješavanje onoga što su često vrlo izražene kontroverze u politici zaštite životne sredine. Formula „mini-javnosti“ ima niz prednosti u odnosu na tradicionalne participativne procese. Prvo, u većini slučajeva sastav privučene javnosti je sačinjen tako da bude reprezentativan za opštu populaciju. Na taj način uzorak može imati isti udio žena, manjina i socio-profesionalnih kategorija kao i opšta populacija. Zatim, mini-javnost je stavljena u poziciju da kolektivno konstruiše zajedničko mišljenje, nakon što je svaka osoba imala mogućnost da izrazi svoje mišljenje i čula one drugih u diskusiji. Drugim riječima, cilj je da ljudi promijene svoje početno mišljenje ili stavove kao dio procesa diskusije. Međutim, ovi sistemi takođe postavljaju i niz pitanja. Prvi se odnosi na njihov odnos sa drugim predstavnicima civilnog društva: kakvo mjesto treba dati nevladinim organizacijama, udruženjima i sindikatima u kontekstu ovih sistema? Drugo, odnosi se na veze između ovih mini-javnosti i šire javnosti: kako možemo obezbijediti da ovi mehanizmi uključuju sve članove javnosti, a ne samo one koji su učestvovali u raspravi? Inicijative na Islandu i u Sjedinjenim Državama, na primjer, uključuju povezivanje ovih sistema s referendumima.

<sup>117</sup> Zakon br. 2021-1104 od 22. avgusta 2021. za borbu protiv klimatskih promjena i jačanje otpornosti na njihove efekte.

<sup>118</sup>Organski zakon 2021-27 od 15. januara 2021. o Ekonomskom, socijalnom i ekološkom savjetu.

## 8. UKLJUČIVANJE RODNIH I RANJIVIH GRUPA

### 8.1 Prepreke za pristup

U Crnoj Gori, glavne ugrožene zajednice su:

- Zajednice Roma i Egipćana: ove grupe trpe diskriminaciju i/ili uskraćenost, ograničen pristup uslugama i uslove života koji su ispod standarda.
- Žene: stalne rodne nejednakosti odražavaju se u nižim stopama zaposlenosti, nejednakosti u zaradama i nedovoljnoj zastupljenosti na pozicijama za donošenje odluka.
- Mladi: visoka stopa nezaposlenosti i ograničene mogućnosti. To često dovodi do migracija u potrazi za poslom i boljim mogućnostima.

Sistemske kulturne, ekonomske i institucionalne barijere ometaju učešće žena i marginalizovanih grupa u odlučivanju o životnoj sredini i pristup pravdi u Crnoj Gori, a glavne su navedene u nastavku:

#### 8.1.1 Rodno zasnovano nasilje i nejednakost

Nasilje u porodici ostaje jedan od najraširenijih oblika rodne neravnopravnosti u Crnoj Gori, uprkos postojanju zakonskog okvira.<sup>119</sup>

U Crnoj Gori, procjenjuje se da je svaka treća žena pretrpjela fizičko nasilje ili drugi oblik zlostavljanja u porodici.<sup>120</sup> Prema istraživanju OEBS-a iz 2019. godine, 42% žena u Crnoj Gori iskusilo je neki oblik nasilja od strane intimnog partnera ili drugu vrstu nasilja tokom života.<sup>121</sup>

Veliki broj Romkinja i Egipćanki suočava se sa nasiljem u porodici i ugovorenim brakovima. Romkinje i Egipćanke doživljavaju nasilje (od oca, brata, muža, svekra, pa čak i svekrve) unutar svoje etničke zajednice. Najčešći razlozi nasilja u porodici prema ispitanicima istraživanja su: tradicija 32,4%, alkohol 18,4%, narkotici 2,2%, siromaštvo 6,5% i nizak stepen obrazovanja 1,6%.<sup>122</sup>

### 8.2. Pravni i institucionalni nedostaci

Zakonski okviri koji promovišu rodnu ravnopravnost postoje, ali patrijarhalni stavovi i stereotipi i dalje podrivaju njihovu primjenu. Žene su obeshrabrene da prijave nasilje zbog različitih faktora, kao što su finansijska zavisnost od nasilnika, strah od odmazde i stigmatizacije, nedostatak povjerenja u aktere sistema, nedostatak djelotvornih mehanizama za sprečavanje ponavljanja nasilja i nedostatak informacija o njihovim pravima.<sup>123</sup>

Zakoni koji štite žrtve rodno zasnovanog nasilja su nedosljedni, što dovodi do praznina u sprovođenju i ostavlja preživjele u stanju ranjivosti ranjivim. Na primjer, skloništa i usluge za žrtve, uključujući žrtve trgovine ljudima, nedovoljno su razvijene i neadekvatno finansirane, što ograničava njihovu djelotvornost.

<sup>119</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>120</sup> Ipsos Strategic Marketing, Percepcija predstavnika pravosuđa o nasilju nad ženama i porodičnom nasilju, 18. novembar 2015. godine [u daljem tekstu Ipsos Strategic Marketing]. Ovo istraživanje je dio projekta koji je sprovela nevladina organizacija.

<sup>121</sup> Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Dobrobit i bezbjednost žena – Izvještaj o rezultatima Crne Gore (OEBS-ovo istraživanje o nasilju nad ženama u Crnoj Gori), str. 82-83.

<sup>122</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>123</sup> Centar za prava žena i UNDP, koje finansira Norveška ambasada u Beogradu. 3 Id. at 19.

### 8.3 Ekonomske i prepreke za zapošljavanje

Obrazovanje:

- Muškarci čine 53,9% svih zaposlenih lica, u poređenju sa 46,1% žena, uprkos činjenici da su žene bolje obrazovane. U pogledu rodne ravnoteže, učešće u obrazovanju je relativno ujednačeno između dječaka i djevojčica do i tokom srednje škole. Na nivou visokog obrazovanja 2023. godine 38,2% diplomiranih lica bili su mladići, a 61,8% djevojčice.<sup>124</sup>
- Samo polovina sve djece iz romske i egipćanske zajednice pohađa školu. Manje od jedne trećine završilo je osnovnu školu, dok je 7% završilo srednju školun.<sup>125</sup>

Ekonomska zavisnost i nezaposlenost:

- Prema anketi o radnoj snazi, prosječna stopa nezaposlenosti pala je na 13,4% u 2023. sa 15,1% u 2022. godini.<sup>126</sup>
- Rodni jaz se smanjio, ali je stopa aktivnosti žena (66,3%) ostala znatno ispod one kod muškaraca (77%). Preostali glavni strukturalni izazovi su nezaposlenost mladih (od 15 do 24 godine), koja je iznosila 23,3% u 2023. godini, i dugotrajna nezaposlenost: 72,1% svih nezaposlenih traži posao duže od 12 mjeseci.<sup>127</sup>

Što se tiče rodnog pariteta u javnoj upravi, 2023. godine bilo je zaposleno 315 žena, što je 19,8% manje nego 2022. godine, dok su u istoj godini bila zaposlena 424 muškarca, što je povećanje od 73% u odnosu na 2022. godinu.<sup>128</sup> Uključenost žena u politički život i dalje je niska i odmaže joj nedovoljno nastojanje na nivou države i javnosti da se bore protiv rodni seterotipa, kao i nedostatak volje političkih partija da podstiču učešće žena u političkom životu.<sup>129</sup>

Nedostatak obrazovanja i mogućnosti obrazovanja, kao i diskriminacija i neprihvatanje od strane neroma i poslodavaca jedna je od najvećih prepreka zapošljavanju romske i egipćanske populacije. Više od 90% registrovanih Roma i Egipćana su lica bez stručnih kvalifikacija, koje su, po pravilu, dugotrajno nezaposlena.

Na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore na dan 31.12.2020. godine bilo je 996 nezaposlenih lica iz romske i egipćanske zajednice (527 žena ili 52,91%) prema broju prijavljenih lica.<sup>130</sup> Od oko 1000 lica koja se izjašnjavaju kao pripadnici romske i egipćanske manjine, učešće žena je oko 40%.

### 8.4. Prepreke za ekološku pravdu

Ograničen pristup resursima i siromaštvo:

- Otprilike 40% uzorkovanih Roma i Egipćana ocijenilo je svoje zdravstveno stanje kao loše ili veoma loše.
- U 26% romskih i egipćanskih domaćinstava žive lica sa ozbiljnim zdravstvenim problemima ili invaliditetom.<sup>131</sup> Nedostatak preciznih podataka o nivou siromaštva sa kojim se ova zajednica suočava je pravi problem.
- Nizak nivo rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori prepoznat je kao centralni problem. Obuhvata i procjenu uticaja i sprovođenje mjera prevencije za smanjenje negativnih uticaja klimatskih

<sup>124</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>125</sup> <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/516f4f38750495e5df7c9596503cf7e4.pdf>

<sup>126</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>127</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>128</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>129</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-staff-working-document-montenegro_en)

<sup>130</sup>

[https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/MONTENEGRO\\_Strategy%20for%20Social%20Inclusion%20of%20Roma%20and%20Egyptians%20in%20Montenegro%202021-2025.pdf](https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/MONTENEGRO_Strategy%20for%20Social%20Inclusion%20of%20Roma%20and%20Egyptians%20in%20Montenegro%202021-2025.pdf)

<sup>131</sup> <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/516f4f38750495e5df7c9596503cf7e4.pdf>

promjena i prirodnih katastrofa na zdravlje žena, muškaraca, lica različitog pola i rodno identiteta, kao i marginaliziranih i naročito ranjivih lica i grupa.<sup>132</sup>

- Rodni dispariteti i dalje postoje u pristupu održivim poljoprivrednim resursima i tehnologijama obnovljive energije.
- Uloga žena u poljoprivredi i upravljanju životnom sredinom često se zanemaruje, uprkos njihovom doprinosu bezbjednosti hrane i očuvanju ruralnog načina života.<sup>133</sup>

## 8.5 Strategije inkluzije

Preporučuju se koraci kako bi se obezbijedilo da buduće aktivnosti projekta vode računa o rodnoj ravnopravnosti i uključivanju ranjivih grupa stanovništva u mehanizme pravosuđa i učešća. U strategiji su navedene aktivnosti za obezbjeđivanje rodne ravnopravnosti i uključivanje ugroženog stanovništva u ekološku pravdu i mehanizme donošenja odluka u Crnoj Gori. Fokus je na promociji pravičnog pristupa pravdi, povećanju učešća javnosti i povećanju građanskog angažmana, uz rješavanje sistemskih prepreka sa kojima se suočavaju marginalizovane grupe.

### 8.5.1 Rodno odgovorni pristupi i uključivanje u ekološku pravdu

**Ishod:** Poboljšan pristup ekološkoj pravdi kroz inkluzivno upravljanje, izgradnju kapaciteta i unaprijeđene zakonske okvire.

#### *Ključne strategije*

1. Identifikovati ranjivosti među ženama, mladima, romskim zajednicama i ruralnim stanovništvom (procjene, radionice, izvještaji).
2. Izgradnja kapaciteta uz obuku o rodnoj osjetljivosti:
  - Obezbijediti obaveznu rodno osjetljivu obuku za pravne stručnjake, sudije i službenike za sprovođenje zakona za rješavanje slučajeva zaštite životne sredine koji uključuju ranjive grupe.
  - Fokusiranje na rješavanje rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije.
3. Unaprijediti pristup pravnim lijekovima za ugrožene grupe:
  - Ojačati pravnu pomoć i usluge zastupanja prilagođene potrebama žena, Roma i marginalizovanih zajednica.
  - Razviti pojednostavljene procedure za ranjive grupe za prijavu kršenja životne sredine i pristup pravdi.
4. Promovisati inkluzivne kanale za izvještavanje:
  - Obezbijediti da sistemi izvještavanja budu dostupni nepismenim ili digitalno isključenim grupama.
  - Obezbijediti višejezične i kulturno primjerene materijale za Rome i ruralne zajednice.
5. Ojačati institucionalnu koordinaciju o rodnoj ravnopravnosti:
  - Saradnja sa nacionalnim tijelima za rodnu ravnopravnost kako bi se pratili slučajevi koji uključuju ranjivu populaciju.
  - Obezbijediti primjenu rodno odgovornih zakona i međunarodnih okvira.

<sup>132</sup> V.: <https://www.gov.me/en/documents/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd>

<sup>133</sup>

[https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/MONTENEGRO\\_Strategy%20for%20Social%20Inclusion%20of%20Roma%20and%20Egyptians%20in%20Montenegro%202021-2025.pdf](https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/MONTENEGRO_Strategy%20for%20Social%20Inclusion%20of%20Roma%20and%20Egyptians%20in%20Montenegro%202021-2025.pdf)

## 9. PREPORUKE

### 9.1 Preporuke za pitanja ekološke pravde

**Preciznost zakona:** kao što je gore navedeno, potrebno je unaprijediti usklađenost između Krivičnog zakonika i sektorskih zakona kako bi se izbjegle nejasnoće u vezi sa određenim krivičnim djelima i prekršajima. Na primjer, član 303 koji definiše krivično djelo zagađivanja životne sredine u skladu sa Direktivom 2008/99/EZ (član 3 stav 1 podstav a) počinje klasičnim opisom „blanketnog krivičnog djela“: „*Ko je prekršio propise koji uređuju zaštitu, očuvanje i unapređenje životne sredine...*”<sup>134</sup>, što podrazumijeva da su propisi kojima se uređuje životna sredina prekršena. Uobičajeno, kršenje odredbi ovih propisa (zakona) dopunjeno je kaznenim odredbama u izvornom pravnom aktu. Uprkos pažnji koja se pridaje formulisanju prekršaja, i dalje postoje slučajevi u kojima je nejasnoća moguća i javlja se često.

**Jačanje institucija usmjerenih na ljude:** za promovisanje ekološke pravde moraju se ojačati kapaciteti ključnih institucija u pitanjima životne sredine i održivog razvoja, uključujući klimatske promjene, biodiverzitet i prirodne resurse. Neophodno je da se poveća sposobnost ovih institucija da obavljaju svoje funkcije i postižu bolje rezultate. Pored tradicionalnih aktivnosti izgradnje kapaciteta kroz radionice i obuke, Vlada treba da promoviše učešće predstavnika domaćih institucija u međunarodnim ekološkim organizacijama i tijelima koja doprinose unapređenju ekološke pravde.<sup>135</sup>

Četvrti pregled učinka zaštite životne sredine koji je pripremio UNECE 2024. godine<sup>136</sup> navodi da je saradnja i usklađivanje među ključnim subjektima uključenim u ekološku usklađenost i proces sprovođenja ograničeni. Nedostatak takve saradnje je štetan, jer nužno postoji velika međusobna zavisnost između organa kao što su inspektorati, policija, tužioci i sudije. Trenutno, kontakti postoje na *ad hoc* osnovi, pri čemu se svaki slučaj rješava na individualnoj osnovi. Saradnja nije institucionalizovana jer država nema mehanizam za saradnju između organa za sprovođenje zaštite životne sredine. Stoga, ne postoji saglasnost između relevantnih tijela za sprovođenje zakona o ključnim prioritetima, procedurama, koordinaciji, proporcionalnosti resursa za sprovođenje, kvalitetu izvještaja, unapređenju znanja i obukama. Shodno tome, preporučuje se izgradnja nacionalnog mehanizma organe za sprovođenje zaštite životne sredine. To podrazumijeva: koordinaciju i usklađivanje pristupa i planova sprovođenja, formalizovanje pripremljenog modela sprovođenja koji treba da služi kao vodič za nadzorne i izvršne organe kada sankcionipu nepoštovanje propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine, i olakšati obezbjeđivanje plana i programa obuke za organe za sprovođenje zakona kako bi se obezbijedila povezanost s ulogama i odgovornostima drugih subjekata i organa.

Stvaranje mehanizama koordinacije između svih relevantnih sektora ima ključnu ulogu u obezbjeđenju ekološke pravde. Treba uspostaviti veze između pravosuđa i institucija za ljudska prava sa ključnim resornim ministarstvima, naročito nadležnim za nadzor poljoprivrede i šumarstva, životne sredine, voda i prirodnih resursa, ribarstva i morskih resursa, energetike i zdravlja. Na taj način se razvijaju kanali za konsultacije i redovnu razmjenu između pravosuđa i regulatornih organa za zaštitu životne sredine.

Procjena je pokazala da bi specijalizovana odjeljenja i stručnjaci (npr. ekološka policija, zeleni tužioci i sudije, itd.) značajno pomogli da se unaprijedi stanje ekološke pravde u Crnoj Gori. Međutim, treba napomenuti da ionako nedovoljno kadrovski institucionalni aparat nije u stanju

<sup>134</sup> Krivični zakonik Crne Gore, član 303: „Ko, kršeći propise o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine ispusti, unese ili odloži određenu količinu materije ili jonizujućeg zračenja u vazduh, vodu ili zemljište kojom izazove opasnost za život, tijelo ili zdravlje ljudi ili opasnost od nastupanja znatne štete u odnosu na kvalitet vazduha, vode ili zemljišta ili za životinjski ili biljni svijet, kazniće se zatvorom do tri godine”.

<sup>135</sup> v. Odjeljak 5.3.2 Dostupni pravni alati

<sup>136</sup> EPR UNECE 2024.

da odgovori na sve novonastale potrebe i da se već bori sa svim obavezama preuzetim kroz proces pristupanja EU. Na primjer, potrebno je kadrovski popuniti<sup>137</sup> 17,6% sudijskih i 39,7% tužilačkih mjesta. Osim toga, specijalizacija sudija za pitanja životne sredine je u suprotnosti sa sadašnjim sistemom nasumične raspodjele predmeta.

**Pravno osnaživanje:** pristupi se fokusiraju na omogućavanje ljudima da „razumiju, koriste i oblikuju zakon“ kako bi ostvarili svoja prava, riješili sporove, postigli obeštećenje za kršenje prava i unaprijedili šire promjene zakona i sistema upravljanja. Pravno osnaživanje se odnosi na jačanje kapaciteta svih lica da ostvaruju svoja prava, bilo kao pojedinci ili kao članovi zajednice. Pravno osnaživanje je pristup koji vodi zajednica, sa dna prema vrhu. Za razliku od konvencionalnih pristupa pravne pomoći, koji ljude često tretiraju kao žrtve kojima je potrebna usluga, pravno osnaživanje odnosi se na izgradnju znanja i moći ljudi da sami rješavaju pitanja nanesene nepravde. Radi se o promovisanju aktivnog ekološkog građanstva, kao koncepta vrijednosti i društvene dimenzije koja utjelovljuje pripadnost pojačanu individualnim i kolektivnim inicijativama u podršci i zaštiti životne sredine. Podrška OCD i aktivistima pružanjem strateških smjernica i pravne pomoći je ključna komponenta ovog pristupa. Ovo uključuje podršku radu pravnih stručnjaka, uključujući pomoćnike u zajednici u pitanjima životne sredine, čija je primarna uloga da rade direktno sa zajednicama kojima služe koristeći posredovanje, organizaciju, obrazovanje i zastupanje.

U kontekstu pravnog osnaživanja ne treba zanemariti:

- ulogu medija u podizanju svijesti o uzrocima ekološke i klimatske pravde;
- ulogu društvenih medija u izgradnji pokreta radi uvođenja promjena;
- nove trendove pozitivnih sudskih presuda u korist klimatskih i ekoloških prava;
- ulogu pravnika i lica sa pravnim obrazovanjem u podršci lokalnim zajednicama;
- ulogu lica koja nijesu advokati u olakšavanju pristupa pravdi;
- ulogu međunarodnih organizacija i stranih donatora pomoći u podršci projektima klimatske i ekološke pravde; i
- ulogu poslovnih subjekata u podršci inicijativama za klimatsku i ekološku pravdu.

**Alati za ekološku pravdu:** treba pripremiti skup smjernica za svaku vrstu ekološkog kriminala. Ova dokumenta treba da služe i građanima i institucijama/pravosuđu, jer bi se pozivali na domaće i međunarodne sudske prakse, promovišući koherentnu upotrebu sudske prakse. Dodatno, treba uspostaviti jednostavnu bazu podataka sudske prakse koja se može pretraživati prema članu Krivičnog zakonika kako bi služila kao smjernica i za pravosuđe i za javnost.

## 9.2 Preporuke za učešće javnosti

Predlažu se sljedeće preporuke za poboljšanje učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini:

- Odgovorni organi moraju da adekvatno i efikasno sprovode učešće javnosti.
- Omogućavanje javnosti da koristi prava data u propisima predstavlja imperativ.
- Obuka službenika o javnom angažmanu i participativnim metodama, obezbjeđuje unapređenje učešća javnosti u postupcima donošenja odluka o životnoj sredini (izgradnja kapaciteta).
- Agencija za zaštitu životne sredine i lokalne samouprave treba da idu iznad zakonskog minimuma u primjeni posebnih zakonskih odredbi koje se odnose na učešće javnosti u procesima donošenja odluka o životnoj sredini (u vezi sa rokovima, načinom obavještanja javnosti, itd.).
- S obzirom na to da se javne vlasti pri obavještanju javnosti o javnim raspravama, raspravama i sličnim događajima uglavnom oslanjaju na internet stranice, štampane medije i oglasne table, sisteme javnog obavještanja treba modernizovati uvođenjem novih

<sup>137</sup> Izvještaji EU o napretku zemlje za 2024. godinu.

neformalnih praksi i integracijom društvenih medija i drugih digitalnih platformi kako bi se uključila raznolika javnost (unapređenje digitalnog angažmana).

- Da bi učešće bilo efektivno, pozivi javnosti da dâ mišljenja, komentare i sugestije ne treba organizovati tokom godišnjih odmora, državnih i vjerskih praznika.
- Treba odvojiti veća finansijska sredstva (naročito za lokalne samouprave): za digitalne inicijative, unapređenje kapaciteta zaposlenih, događaje (npr. radionice i predavanja u blizini lokalnog stanovništva) itd.
- Svi nadležni organi moraju da budu u obavezi da javne informacije učine transparentnim i lako dostupnim kako bi osnažili javnost.
- Budući da postoji veoma širok spektar projekata i programa koji prolaze kroz procese EIA i SEA, odgovorni organi treba da pristupe svakom (uključujući različite ciljne grupe) na osnovu njihovih vlastitih karakteristika (npr. u nekim specifičnim slučajevima vezanim za visoku ekološku zabrinutost projekata, socio-ekonomske potrebe zajednice, itd. da organizuju manje radionice ili fokus grupe prije službene javne rasprave).
- Korišćenje šireg spektra mehanizama učešća javnosti u vezi sa „osjetljivim“ projektima i/ili kapitalnom infrastrukturom (npr. organizacija TV debata, uključivanje YouTube reklama, slanje SMS poruka, itd.).
- Tehnički jezik u objašnjavanju projekata široj javnosti. Treba uložiti dodatne napore da informacije budu dostupnije široj javnosti.
- Treba pripremiti uvedeni kontrolni mehanizam za provjeru ocjene kvaliteta odluke Komisije za procjenu uticaja na životnu sredinu, *odnosno* nadležnih organa (Akcioni plan za ispunjavanje referentnih vrijednosti za zatvaranje u poglavlju 27, mjera 1.2, oba roka dospijeca (2021. i 2024.) nijesu ispoštovana).
- Potrebno je ubrzati medijske kampanje koje se fokusiraju na prava javnosti da učestvuje u donošenju odluka o životnoj sredini (naročito se odnosi na Arhusku konvenciju).
- Vremenske okvire treba pažljivo planirati, ostavljajući dovoljno vremena za dobijanje relevantnih komentara od javnosti (zakonski minimum vrlo često nije dovoljan), naročito u nekim specifičnim i opravdanim slučajevima.
- Uvesti prethodnu prijavu za javnu raspravu kao obavezan korak kako bi se imao uvid u planiranje javnog događaja i broj potencijalnih učesnika.
- Odgovorni organi treba da unaprijede način na koji komuniciraju o strategiji i da se angažuju sa javnošću u javnim raspravama i debatama. Potrebno je da službenici imaju dobre vještine komunikacije, kao i da dobro poznaju tu specifičnu oblast.
- Promovisanje učešća javnosti sa fokusom na žene i ranjive zajednice zahtijeva višedimenzionalni pristup koji naglašava inkluzivnost, izgradnju kapaciteta i institucionalnu podršku.
- Podsticati lokalne vlasti da sprovedu participativno budžetiranje gdje građani, uključujući ugrožene grupe, mogu direktno da utiču na prioritete potrošnje.
- Uspostaviti sigurne prostore za dijalog, gdje žene i ranjive grupe mogu da razgovaraju o problemima i predlože rješenja.
- Potrebno je razviti onlajn alate i mobilne aplikacije za javne konsultacije kako bi se proširila dostupnost za one koji ne mogu fizički da prisustvuju sastancima.
- Tema životne sredine treba da bude u stalnom fokusu kako bi se osnažila javnost da učestvuje u procesu donošenja odluka i upoznali je sa svojim pravima i mogućnostima u vezi sa uključivanjem građana.
- Unaprijediti funkcionisanje i transparentnost Arhus centara (onih koji su dio EPA) kako bi opravdali njihovo postojanje i učinili ih instrumentima u pružanju blagovremenih i tačnih informacija o životnoj sredini, pravnih savjeta, itd.

## 9.3 Mapa puta projekta približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi

### 9.3.1 Strateška vizija i ciljevi

Projekat klimatske i ekološke pravde nastoji da unaprijedi pristup sudovima u duhu 'sprečavanja, kažnjavanja i popravljanja'. Zahtijeva se razvoj efektivnog učešća javnosti u pitanjima životne sredine širom Zapadnog Balkana, sa fokusom na Albaniju, Sjevernu Makedoniju i Crnu Goru. Usklađivanjem zakonodavnih, institucionalnih i participativnih okvira sa pravnim okvirom EU i međunarodnim konvencijama kao što je Arhuska konvencija, cilj projekta približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi je da podrži ove zemlje ne samo da obezbijede visok nivo zaštite životne sredine, već i u postizanju transparentnog, inkluzivnog i efektivnog upravljanja životnom sredinom, uz olakšavanje procesa pristupanja EU i usklađivanje sa standardima EU u skladu sa Poglavljem 27 pravne tekovine EU.

### 9.3.2 Prioritetne akcije i vremenski okvir

#### *2.1 Jačanje kapaciteta pravnih stručnjaka (2024–2026)*

Tokom 30 mjeseci trajanja projekta, potreban je značajan napor na stvaranju zajedničkog razumijevanja i koordinacije u ekološkoj pravdi, uz podršku ojačanih kapaciteta pravnih stručnjaka i poboljšanih kanala izvještavanja. Pored toga, biće uspostavljeni dostupni pravni lijekovi za rješavanje sistemskih nedostataka.

#### *2.2 Povećanje učešća javnosti (2024–2026)*

Prakse učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini biće ojačane analizom postojećih mehanizama, definisanjem i usavršavanjem lokalnih alata za angažovanje u dvije opštine, jedna u Albaniji i jedna u Sjevernoj Makedoniji. Alati za konsultacije na lokalnom nivou biće ažurirani na osnovu potreba zajednice, obezbjeđujući djelotvornije i inkluzivnije participativne procese koji su usklađeni sa standardima EU.

#### *2.3 Angažovanje građana i osnaživanje zajednice (2025–2026)*

Angažovanje građana biće unaprijeđen osnaživanjem koalicija civilnog društva kroz bespovratna sredstva. Ta bespovratna sredstva omogućiću organizacijama da podrže lokalne zajednice u pristupu ekološkoj pravdi i učešću u procesima donošenja odluka. Šeme bespovratnih sredstava, sprovedene u Albaniji i Sjevernoj Makedoniji, obezbijediće i da se rodna pitanja integrišu u sve aktivnosti. Kao međusektorska tema, Projekat približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi pomoći će zainteresovanim stranama projekta u integraciji inkluzivnih praksi i promovisanju rodne ravnoteže u okvirima upravljanja životnom sredinom.

### 9.3.3 Glavne komponente projekta

#### *Komponenta 1: Pristup ekološkoj pravdi*

Projekat približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi unaprijediće pristup ekološkoj pravdi podsticanjem koordinisanog sistema upravljanja u tri ciljne zemlje. Pravni profesionalci (sudije, tužioci, istražitelji, advokati) proći će specijalizovanu obuku za upravljanje predmetima iz oblasti životne sredine, dok će poboljšani kanali izvještavanja i dostupni pravni lijekovi osnažiti zajednice da efikasno traže pravdu.

#### *Komponenta 2: Učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini*

U Albaniji i Sjevernoj Makedoniji biće ojačan kapacitet lokalnih vlasti da olakšaju učešće javnosti. Analiza mehanizama lokalnog učešća javnosti umjeravaće redefinisane alate za angažovanje, obezbjeđujući da se isti bave potrebama zajednica i podstiču smislene konsultacije u postupcima kreiranja politika.

#### *Komponenta 3: Građanski angažman u ekološkoj pravdi*

Za promovisanje aktivnog građanskog angažmana, Projekat približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi obezbijediće bespovratna sredstva organizacijama civilnog društva u Albaniji i Sjevernoj Makedoniji. Ova bespovratna sredstva omogućiću organizacijama civilnog društva da se zalažu za ekološku pravdu, podrže lokalne zajednice u rješavanju ekoloških izazova i podstiču inkluzivne i rodno osjetljive pristupe učešću.

### 9.3.4 Okvir za sprovođenje projekta

**Budžet i finansiranje:** Projekat približavanja klimatskoj i ekološkoj pravdi *Française de Développement* sa ukupnim budžetom od 2 miliona €.

**Trajanje:** Od juna 2024. do decembra 2026. godine, projekat uključuje početnu fazu (jun – decembar 2024), tokom koje će biti sprovedena procjena ekološke pravde u tri ciljne zemlje.

**Kancelarija projekta:** Sa sjedištem u Tirani, Albanija, projektna kancelarija će koordinirati aktivnosti i služiti kao centralna tačka za saradnju između zainteresovanih strana u regionu.

### 9.3.5 Ključni rezultati i matrica uspjeha

#### *Kratkoročni ishodi (2024–2025):*

- Sveobuhvatna procjena sistema zaštite životne sredine u Albaniji, Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori.
- Unaprijeđeno razumijevanje upravljačkih struktura i pravnih okvira za ekološku pravdu.

#### *Srednjoročni ishodi (2025–2026):*

- Unaprijeđeni pristup pravosuđu po pitanjima životne sredine i klime i bolja primjena zakona. Završetak programa obuke za pravne stručnjake i korišćenje pravnih alata.
- Ojačani kapaciteti lokalnih vlasti da ne samo da podstiču učešće javnosti, već da uzmu u obzir stavove građana o pitanjima životne sredine u donošenju odluka i investicijama u dvije ciljne zemlje (Albanija, Sjeverna Makedonija). Primjena unaprijeđenih alata za učešće javnosti u ciljanim opštinama.
- Unaprijeđeni participativni pristup životnoj sredini koji treba postići ohrabrivanjem pojedinaca da ostvaruju svoja prava i aktivno učestvuju u dvije od ciljanih zemalja: Albaniji i Sjevernoj Makedoniji. Funkcionalne šeme bespovratnih sredstava za osnaživanje organizacija civilnog društva i zajednica.

#### *Dugoročni ishodi (nakon 2026):*

- Unaprijeđeno usklađivanje sistema upravljanja životnom sredinom sa direktivama EU.
- Ojačana prekogranična saradnja i približavanje evropskim standardima u pitanjima životne sredine.