

Во партнерство
со



Климатска и еколошка правда и учество на јавноста

Извештај за проценка Северна Македонија

Извештајот го подготвија:

Кирил Ристовски, Национален експерт за учество на јавноста
Бојан Трпевски, Национален експерт за еколошка правда

Со придонесите на:

Софија Азајез, Меѓународен краткорочен експерт за родови прашања
Кармен Булеи де Сантиаго, Меѓународен краткорочен експерт за учество на јавноста
Марин Флери, Меѓународен краткорочен експерт за учество на јавноста и професор по јавно право (Универзитет Жил Верн)
Клои Лаилер, Меѓународен краткорочен експерт по право
Лаура Моние, Меѓународен краткорочен експерт по право и адвокат (Адвокатска комора во Париз)
Отилиа Пакурари, Експерт за градење капацитети во областа на правдата

Координатор за меѓународна експертиза:

Винсент Делбос, Меѓународен експерт за еколошка правда, почесен француски судија

Во рамки на координацијата од Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда (CEJ):

Ентела Пингули, Раководител на тимот

Јануари 2025 година



СОДРЖИНА

1.	СПИСОК НА КРАТЕНКИ	6
2.	ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	8
	2.1 Клучни препораки	8
	2.1.1 Зајакнување на правната и политичката рамка	8
	2.1.2 Зголемување на пристапот до информации	9
	2.1.3 Подигање на јавната свест и зголемување на учеството	9
	2.1.4 Градење на институционални и професионални капацитети	9
	2.1.5 Давање приоритет на усогласувањето со директивите на ЕУ	10
3.	ВОВЕД	11
	3.1 Образложение	11
	3.2 Зошто овој Извештај?	11
	3.3 Заднина и контекст	11
	3.4 Процеси на учество на јавноста	12
	3.5 Пристап до правда	12
	3.6 Други предизвици	13
	3.7 Важноста на пристапувањето кон ЕУ	13
4.	МЕТОДОЛОГИЈА	14
5.	ДИЈАГНОСТИКА НА СИСТЕМОТ ЗА ЕКОЛОШКА ПРАВДА	16
	5.1 Преглед на системот	16
	5.1.1 Правна рамка	16
	5.1.2 Правна рамка за учество на јавноста при донесување одлуки кои се однесуваат на животната средина	21
	5.2 Мапирање и улоги на засегнатите страни во областа на еколошката правда	34
	5.3. Анализа на случај	42
	5.3.1 Студии на случај кои се однесуваат на еколошка правда	42
	5.3.2 Анализа на механизмите за учество	47
	5.4. Постојни проценки	53
6.	ПРОЦЕНКА НА ПОТРЕБИТЕ	56
	6.1 Законодавни потреби	56
	6.1.1 Стратегиска оцена на животната средина	56
	6.1.2 Извештаи за животната средина	56
	6.1.3 Оцена на влијанието врз животната средина	57
	6.1.4 Интегрирани еколошки дозволи	58
	6.1.5 Дозволи за користење на водни ресурси	59
	6.1.6 Други законодавни измени	59

6.2. Потреби за учество на јавноста	59
6.2.1 Клучни тешкотии воочени за време на мониторингот	59
6.2.2 Ефективност на тековните алатки за консултации со јавноста	60
6.3. Институционални потреби	61
7. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА	63
7.1 Еколошка правда и партиципативни механизми на патот кон пристапување кон ЕУ	63
7.1.1 Еколошка правда	63
7.2 Компаративни анализи меѓу целните држави	70
7.2.1 Еколошка правда	71
7.2.2 Учество на јавноста	72
7.3 Најдобри француски практики	72
7.3.1 Пристап до добри практики за еколошка правда	72
7.3.2 Добри практики за учество на јавноста	74
7.3.3 Поуки од ЕУ	77
8. РОД И ВКЛУЧУВАЊЕ НА РАНЛИВИ ГРУПИ	80
8.1 Пречки за пристап	80
8.1.1 Родово базирано насилство и нееднаквост	80
8.1.2 Институционални недостатоци	81
8.1.3 Економски пречки и пречки за вработување	81
8.1.4 Пречки за еколошка правда	81
8.1.5 Недостатоци во однос на образованието и нивото на свест	82
8.2 Стратегии за инклузија	82
8.2.1 Родово одговорни пристапи и инклузија во еколошката правда (Компонента 1)	82
8.2.2 Род и инклузија во учеството на јавноста при донесување одлуки за животната средина (Компонента 2)	83
8.2.3 Инклузивно граѓанско учество и застапување на локално ниво во областа на еколошката правда (Компонента 3)	83
9. ПРЕПОРАКИ	85
9.1 Препораки за еколошка правда	85
9.1.1 Измена на законодавството	85
9.1.2 Подобрување на капацитетите за објавување на одлуки и документи за животната средина	86
9.1.3 Национални и регионални експертски правни дебати, советувања и настани	87
9.1.4 Обуки за судии и јавни обвинители	87
9.1.5 Зголемување на средствата за спроведување на законодавството за животна средина	88

9.1.6 Дискусии за систематски промени во системот на управување	88
9.2 Препораки за учество на јавноста	89
9.2.1 Зајакнување на правната и политичката рамка	89
9.2.2 Усогласување на општинските практики	90
9.2.3 Понатамошно прилагодување и усогласување со Директивата 2014/52/EU	90
9.2.4 Подобрување на пристапот до информации	91
9.2.5 Платформа за податоци на интернет	92
9.2.6 Стандардизација на општинските веб-сајтови	92
9.2.7 Поттикнување на практики за отворени податоци	92
9.3 Подобрување на свеста и учеството на јавноста	93
9.4 Градење на капацитети и професионална поддршка	93
9.5 План за проектот	94
9.5.1 Стратешка визија и цели	94
9.5.2 Приоритетни активности и временска рамка	94
9.5.3 Главни компоненти на проектот	94
9.5.4 Рамка за имплементација	95
9.5.5 Клучни резултати и мерила за успех	95

1. СПИСОК НА КРАТЕНКИ

АК	Архуска конвенција
РИАГ	Регулатива за инфраструктура за алтернативни горива
МПГВЈ	Механизам за прилагодување на граничните вредности на јаглеродот
КЕДВЖ	Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените
КЕП	Климатска и еколошка правда
ЕЕСК	Европски економски и социјален комитет
СПЕУ	Суд на правдата на Европската Унија
КЕП	Класификација, етикетирање и пакување
НКЈД	Национална комисија за јавни дебати
КПЈР	Комитет за петиции и јавни расправи
ГО	Граѓанска организација
ДИКО	Директива за известување за корпоративна одржливост
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права
ЕКРН	Европска комисија против расизам и нетолеранција
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ЕАЖС	Европска агенција за животна средина
ОВЖС	Оцена на влијанието врз животната средина
ЕЛЕМ	Електрани на Македонија
ЕОУ	Прашања кои се однесуваат на животната средина, општеството и управувањето
СТЕ	Систем за тргување со емисии
ЕУ	Европска Унија
ЕУР	Евро
ЕРУШ	Европска регулатива против уништување на шумите
РБН	Родово базирано насилство
БДП	Бруто домашен производ
СГ	Стакленички гас
РОБ	Родово одговорно буџетирање
МОЦВ	Меѓународна организација за цивилно воздухопловство
ДИЕ	Директива за индустриски емисии
ИЕД	Интегрирана еколошка дозвола
ИНРАЕ	Национален истражувачки институт за земјоделство, храна и животна средина (Франција)
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИСКЗ	Интегрирано спречување и контрола на загадувањето
ФПТ	Фонд за праведна транзиција
ЛСУ	Локална самоуправа
МОН	Министерство за образование и наука
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
MW	Мегават
НВО	Невладина организација
КБИ	Канцеларија за буџетски интегритет
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
PDF	Формат на пренослив документ
ПМ	Честички
ПС	Проектен службеник
РГУЈ	Работна група за учество на јавноста
РИПС	Регистар на испуштање и пренос на загадувачи
РСМ	Република Северна Македонија

ОАГ	Одржливо авионско гориво
ДКЗ	Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен
ОФКП	Одржливо финансирање на климатски промени
СОЖС	Стратешка оцена на животната средина
ДИЖС	Државен инспекторат за животна средина
МХЕ	Мала хидроелектрана
СТПУЈ	Стратешки тужби против учество на јавноста
ДФЕУ	Договор за функционирање на Европската Унија
МУЗП	Меѓународна унија за зачувување на природата (француска кратенка)
ОК	Обединетото Кралство
ОН	Обединетите нации
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
ЕКОНЕ	Економска комисија на Обединетите нации за Европа
ЗБ	Западен Балкан

2. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој Извештај за првична проценка од Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда во Западен Балкан опфаќа согледувања во однос на моменталната состојба на механизмите за еколошка правда и учество на јавноста во Северна Македонија, нагласувајќи го усогласувањето со директивите на Европската Унија (ЕУ) и меѓународните стандарди. Со клучните наоди се идентификуваат системски недостатоци и можности за подобрување на транспарентноста, отчетноста и инклузивноста во управувањето со животната средина.

Имено, иако законската рамка, поткрепена со Законот за животна средина и Архуската конвенција, наложува учество на јавноста при спроведување на оцените на влијанието врз животната средина (ОВЖС) и стратешките оценки на животната средина (СОЖС), нејзината имплементација останува недоследна. Јавните расправи честопати се недоволно посетени, поради ниското ниво на свест кај јавноста, несоодветно закажаните термини и недостаток на проактивно вклучување од страна на институциите. Општините, оптоварени со ограничени ресурси, се соочуваат со многубројни препреки за ефективно олеснување на инклузивното учество на јавноста. Ограничувањата на ресурсите, особено на општинско ниво, ги попречуваат службениците да го насочат вниманието кон управувањето со животната средина. Двосмисленостите и нејаснотите во законот, како што се нејасните дефиниции за „засегната јавност“, го усложнуваат учеството на засегнатите страни. Непотполното и недоследно споделување на информации за животната средина преку застарени платформи дополнително ја поттиснува транспарентноста, со што го ограничува пристапот на јавноста до навремени и точни податоци и ги намалува можностите за учество кое се темели на информации.

Покрај тоа, во извештајот на ЕУ за напредокот на Северна Македонија се нагласува итната потреба од усогласување со директивите за ОВЖС, СОЖС и одговорност за животната средина. Слабите капацитети за спроведување и слабите административни капацитети претставуваат значителни пречки за постигнување на овие стандарди, а притоа негативно влијаат врз управувањето и јавната доверба.

На крајот, кога станува збор за пристап до правда, може да се забележи напредок во Кривичниот законик на Северна Македонија, особено со криминализирање на „екоцидот“. Сепак, ограничениот капацитет на судството, процедуралните пропусти и недоволните овластувања на граѓанските организации ја попречуваат ефективностa на механизмите за правна помош. Предизвиците како што се недоследностите во спроведувањето на законот и недоволниот институционален капацитет ги попречуваат можностите на јавноста за ефективно барање на правда.

2.1 Клучни препораки

Со цел да изнајдат решенија за утврдените слабости, експертите во оваа област анализираа податоци кои се прибрани по пат на интервјуа и дискусии во фокус групи, а воедно ги разгледаа тематските извештаи и документи од домашни и меѓународни организации и институции. Врз основа на оваа сеопфатна евалуација, тие предложија повеќе препораки, групирани во пет главни точки:

2.1.1 Зајакнување на правната и политичката рамка

- Измена на Законот за животна средина и/или релевантните подзаконски акти за да се наложат детални стандарди за консултации со јавноста, вклучително стандардизирани формати за известување, јасни временски рокови и задолжителни консултации за време на процесите на ОВЖС и СОЖС.
- Усогласување на практиките за учество на јавноста низ општините преку воспоставување на униформирани упатства и обезбедување на доследно спроведување преку иницијативи за градење на капацитети.
- Измена на законодавството за животна средина и процесното право со цел да се воспостави јасна и прецизна рамка за обезбедување на опсежен пристап до правдата во прашањата кои се однесуваат на животната средина.
- Измена на процесното право за да се воспостави јасна судска надлежност во однос на случаи на деградација на животната средина *наспроти* кршење на човековите права.

2.1.2 Зголемување на пристапот до информации

- Креирање на централизирана платформа на интернет за донесување одлуки за животната средина, интегрирање на бази на податоци во кои може да се врши пребарување, автоматизирани известувања и повеќејазична поддршка.
- Стандардизација на општинските веб-сајтови за подобро споделување на документи за животната средина и известувања за консултации со јавноста на локално ниво.
- Поттикнување на политики за отворени податоци за да се олесни независната анализа од страна на истражувачите, невладините организации (НВО) и граѓаните, а притоа да се обезбеди заштита на сензитивните информации.
- Подобрување на капацитетите за редовно и брзо објавување на одлуките за животната средина кои можат да бидат обжалени, како и централизирана платформа за нивно објавување.

2.1.3 Подигање на јавната свест и зголемување на учеството

- Отпочнување на насочени кампањи за подигање на свеста со примена на различни медиуми за едукација на граѓаните за нивните права во однос на учество во процесот на одлучување за животната средина.
- Учество на маргинализирани групи, вклучувајќи ги младите и руралното население, преку прилагодени програми за поголем опфат и работилници во заедницата за поттикнување на инклузивност.

2.1.4 Градење на институционални и професионални капацитети

- Спроведување на редовни работилници за општинските службеници, наменети за подобрување на вештините за организирање на консултации со јавноста, разгледување на повратни информации и одржување на транспарентност.
- Организирање на национални и регионални експертски правни дебати, советувања и настани за различни засегнати страни со цел да се дискутира за толкувањето и спроведувањето на националното и меѓународното законодавство.
- Спроведување на обуки за судии и јавни обвинители за законодавство за животна средина.
- Обезбедување на финансиски средства и техничка поддршка за граѓанските организации за да им се овозможи да дејствуваат како ефективни посредници меѓу заедниците и носителите на одлуки.

2.1.5 Давање приоритет на усогласувањето со директивите на ЕУ

- Понатамошно усогласување на тековните процеси на ОВЖС и СОЖС со Директивата 2014/52/EU.
- Зајакнување на механизмите за следење и спроведување на прописите за животна средина, сосредоточувајќи се на транспарентност и отчетност.
- Искористување на механизмите за финансирање за поддршка на заложбите за градење на капацитети и усогласување на политиките.

3. ВОВЕД

3.1 Образложение

Состојбата во поглед на животната средина во Северна Македонија и низ целиот регион на Западен Балкан се влошува со зголемување на загадувањето на воздухот, водата и почвата. Учесството на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина, како и судството, има клучна улога за поголема заштита на животната средина, додека Европската комисија постојано утврдува значителни недостатоци.

Имајќи го ова предвид, во овој Извештај за проценка се дефинирани главните предизвици во врска со учеството на јавноста и еколошката правда, изнесена е сеопфатна анализа на овие теми, како и препорачани мерки за подобрување. За таа цел, првото поглавје од документот содржи преглед и анализа на процесите и механизмите за учество на јавноста и пристап до правдата, со посебен осврт на процесите на ОВЖС и СОЖС. Во второто поглавје, преку студии на случај, се нагласени предизвиците во спроведувањето на законодавството, додека во третото поглавје е опфатена компаративна анализа и се истакнати најдобрите компаративни практики што би можеле да се искористат за надминување на недостатоците на национално ниво. Во последниот дел од документот се наведени препорачани мерки кои треба да се спроведат во функција на подобрување на учеството на јавноста и еколошката правда во Република Северна Македонија.

3.2 Зошто овој Извештај?

Овој извештај е клучен исход од Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда во Западен Балкан. Извештајот се осврнува на дијагностицирање на моменталната состојба на процесите на еколошка правда и учество на јавноста во Северна Македонија, со дадени препораки за подобрување на управувањето, транспарентноста и учеството на граѓаните во донесувањето одлуки за животната средина.

Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда се усогласува со приоритетите за пристапување на Северна Македонија во ЕУ така што ги опфаќа суштинските елементи на управувањето со животната средина, особено оние што се пропишани со домашното и меѓународното законодавство и договори. Со поттикнување на конвергенција со меѓународните стандарди, Проектот ги поддржува тековните заложби на Северна Македонија за усогласување на нејзините законски, институционални и партиципативни рамки со политиките на ЕУ за животната средина. Овој извештај претставува исчекор во проценката на постојните недостатоци и можности за зголемување на учеството на јавноста и пристапот до правда во однос на прашањата кои се однесуваат на животната средина и кои се клучни столбови на демократското управување и одржливоста на животната средина.

3.3 Заднина и контекст

Еколошката правда е фундаментално начело со кое се обезбедува еднаков пристап до заштита на животната средина, процесите на одлучување и правните средства за сите поединци и заедници. Во контекст на Северна Македонија, еколошката правда е особено релевантна бидејќи земјата се соочува со предизвици кои произлегуваат од

значителното загадување на воздухот, урбанизацијата, слабото управување со ресурсите и индустриските влијанија врз сите медиуми на животната средина. Ефективното учество на јавноста и пристапот до правда се најдемократските механизми за справување со овие предизвици со уверување дека граѓаните и засегнатите страни можат да дадат свој придонес во обликувањето на политиките за животна средина и да ги повикаат институциите на одговорност.

Во оваа смисла, целта на Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда е да се надминат недостатоците во овие области преку поттикнување на:

- Зајакнати механизми за учество на граѓаните во процесите на донесување одлуки за животната средина, особено во постапките за ОВЖС.
- Подобрување на законските рамки и институционалните капацитети за да се обезбедат можности за поединците и заедниците да бараат надомест за штети врз животната средина.
- Заложбите на Северна Македонија за усогласување на законодавните и институционалните рамки со директивите на ЕУ и меѓународните конвенции.

Оттаму, овој извештај пред сè е посветен на проценка на моменталната состојба на управувањето со животната средина во Северна Македонија, со посебен осврт на процесите на учество на јавноста и пристапот до механизмите за правда. Во однос на ова прашање, со проценката се утврдуваат клучни трендови и предизвици кои влијаат врз состојбата на еколошката правда во Северна Македонија.

3.4 Процеси на учество на јавноста

Предности: Северна Македонија воспостави законска рамка за учество на јавноста преку Законот за животна средина и останатите прописи во оваа област, со кои се предвидуваат консултации за време на процесите на ОВЖС и СОЖС. Ратификацијата на Конвенцијата за животна средина од страна на државата ја нагласува нејзината посветеност на транспарентност и учество на граѓаните.

Слабости: И покрај овие рамки, практичната примена останува недоследна. Јавните расправи честопати се слабо посетени поради несоодветни термини, недоволно споделување на информации и недостаток на проактивен ангажман од страна на институциите. Општините се особено изложени на технички ограничувања и ограничувања на човечки ресурси кои ја попречуваат нивната способност да олеснат значајно учество на јавноста.

3.5 Пристап до правда

Предности: Македонскиот Кривичен законик вклучува одредби за кривични дела во врска со животната средина, кои ги надминуваат стандардите на ЕУ со криминализирање на „екоцидот“. Измените за појаснување на дефинициите, како што се емисиите кои ги надминуваат законските ограничувања како кривично дело, се показател за напредок во однос на зголемената одговорност.

Слабости: Процедуралните пропусти и грешки кои ги прават инспекторите, ограничениот капацитет на судството и недоволните овластувања на граѓанските организации ја попречуваат ефективноста на пристапот до правосудните механизми. Дополнително, системските предизвици во толкувањето и спроведувањето на законите создаваат пречки за поединците и граѓанските организации кои бараат правна заштита.

Јавните институции во Северна Македонија се соочуваат со значителни предизвици во однос на достапноста на ресурси и институционалниот капацитет, што директно влијае на нивната способност ефективно да ги спроведуваат законите и политиките за животна средина. Ова прашање е особено изразено на општинско ниво, каде што службениците, односно локалните инспектори честопати треба да управуваат со различни одговорности во повеќе сектори. Нивните функции налагаат извршување на многу задачи и затоа потешко можат да се фокусираат и да се справат со прашањата кои се однесуваат на управувањето со животната средина на сеопфатен и ефикасен начин. Овие ограничувања укажуваат на потреба од поголеми иницијативи за градење на капацитети и насочена распределба на ресурсите за зајакнување на институционалните перформанси на административно и техничко ниво.

3.6 Други предизвици

Покрај ограничувањата на ресурсите, законодавните недостатоци дополнително го усложнуваат учеството на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина. Нејаснотиите во суштинските правни дефиниции, како што е терминот „засегната јавност“, предизвикуваат несигурност и недоследности во идентификувањето на засегнатите страни кои се подобни да учествуваат во консултациите. Без јасна и стандардизирана рамка за учество на јавноста, консултациите честопати се недоволно инклузивни и не ги опфаќаат гледиштата на сите релевантни страни. Оваа законска нејаснотија не само што ја намалува ефективната на процесите на учество на јавноста, туку и создава ризик за отуѓување на заедниците кои се директно или индиректно засегнати од одлуките за животната средина.

Транспарентноста во споделувањето на информациите е уште едно клучно прашање. Сегашниот систем е оптоварен со недоследности, при што клучните информации за животната средина многупати се наведени на повеќе различни платформи и институции. Отсуството на централизирана и едноставна платформа за објавување документи и ажурирања го отежнува пристапот на јавноста до навремени и точни информации. Дополнително, селективното објавување на важни документи ја поткопува довербата на јавноста и ги ограничува можностите за значајно учество. Решавањето на овие прашања во врска со транспарентноста е од суштинско значење за да се поттикне партиципативна култура и да се осигури дека процесите на управување со животната средина се достапни и инклузивни за сите засегнати страни.

3.7 Важноста на пристапувањето кон ЕУ

Наодите од овој Извештај непосредно придонесуваат за процесот на пристапување на Северна Македонија кон ЕУ, бидејќи управувањето со животната средина е клучна компонента на *acquis communautaire* во согласност со **Поглавјето 27: Животна средина**. Зголемувањето на учеството на јавноста и пристапот до правдата не само што е во согласност со директивите на ЕУ, туку и ја подобрува демократската одговорност и довербата на јавноста во институциите. Со преземање на соодветни активности за решавање на недостатоците кои се идентификувани во оваа проценка, Северна Македонија може да направи дополнителен исчекор во исполнувањето на стандардите на ЕУ и поттикнувањето на поинклузивно и подемократско управување со животната средина.

4. МЕТОДОЛОГИЈА

Во проценката беше применета комбинирана методологија со цел да се обезбеди холистичко согледување за учеството на јавноста и пристапот до правдата во управувањето со животната средина од повеќе аспекти. Овој пристап сочинуваше комбинирана примена на секундарно истражување, интервјуа со засегнатите страни, дискусии во фокус групи и компаративна анализа за да се обезбеди прибирање на квалитативни и квантитативни податоци. Секој методолошки пристап подеднакво придонесе кон целокупната анализа, овозможувајќи сеопфатна евалуација на законските и институционалните рамки, како и практичните искуства од учеството на јавноста.

Квантитативните податоци првенствено беа прибрани преку полуструктурирани анкети и анализа на документирана статистика. Се организираа интервјуа со засегнатите страни кои претходно беа мапирани, вклучително владини институции, граѓански организации и практичари во областа на правото. Целта на оваа активност беше да се приберат мерливи сознанија за честотата, ефикасноста и транспарентноста на учеството на јавноста и пристапот до механизмите за правда. Клучните квантитативни податоци вклучуваа број на поднесени, решени или отфрлени судски случаи во однос на животната средина, честота на јавните консултации, како и стапки на одговор по барањата за информации од јавен карактер.

Квалитативните податоци беа прибрани преку детален преглед на судски случаи, законодавство и институционални извештаи, како и активности за вклучување на засегнатите страни. Прегледот на судските случаи се фокусираше на правното расудување, судските толкувања на законите за животна средина и резултатите во врска со учеството на јавноста и пристапот до правда. Прегледите на законодавството вклучуваа анализа на националните закони, како што се Законот за животна средина и Кривичниот законик, во врска со меѓународни договори како што се Архуската конвенција и Директивите на ЕУ. При овој процес се идентификуваа законодавни недостатоци и области на неусогласеност со меѓународните стандарди.

Покрај тоа, се разгледаа и институционални извештаи од домашни и меѓународни организации со цел да се идентификуваат системските предизвици, да се посочат најдобрите практики и да се процени усогласеноста на националните политики со меѓународните стандарди. Се разгледаа и студиите на случај од евиденциите на граѓанските организации со цел да се разјаснат недостатоците во спроведувањето на механизмите за учество на јавноста и одредбите за пристап до правда. Покрај тоа, истражувањето вклучуваше проценка на интернет на веб-сајтовите на институциите, фокусирајќи се на нивната содржина, структура и пристапност за да се оценат транспарентноста и достапноста на информациите за животната средина. Со ваквиот сеопфатен преглед се воспостави силна фактичка и законска основа, овозможувајќи јасно разбирање на теоретската рамка и на практичните недостатоци во управувањето со животната средина.

За потребите на примарното прибирање на податоци, се овозможи вклучување на засегнатите страни со цел да се обезбеди сосредоточена проценка на системот и да се идентификуваат потребите врз основа на тековните практики. Со примена на комбинација од партиципативни и консултативни методи за да се обезбеди сеопфатен придонес од националните и меѓународните засегнати страни, националните експерти организираа дискусија во фокус група на која заеднички учествуваа претставници од владини институции, граѓански организации, академската заедница и судството. Сесиите на фокус групите беа осмислени да поттикнат отворен дијалог при што ќе бидат искажани

различни гледишта за предностите, слабостите и празнините во актуелните системи за учество на јавноста и пристап до правда.

На крајот, проценката вклучуваше детално испитување на усогласеноста помеѓу националниот систем на земјата и европските стандарди, со посебен осврт на најдобрите практики кои се спроведени во Франција. Со ваквиот пристап се обезбеди рамка за утврдување на заедничките предизвици и потреби, особено во контекст на интегрирање на стандардите на ЕУ на национално правно, институционално и оперативно ниво.

Сепак, за време на проценката, националните експерти се соочија со низа предизвици, вклучувајќи ограничен пристап до ажурирани и сеопфатни институционални евиденции поради отсуство на централизирани бази на податоци во некои владини тела и недоследности во форматите за известување кои го усложнија организирањето на податоците. Произлегоа и одредени тешкотии при вклучувањето на засегнатите страни, како што е неможноста за учество на одредени групи поради временски ограничувања и ниското ниво на свест, додека некои институционални засегнати страни не сакаа да споделат детални информации, наведувајќи загриженост за доверливоста или бирократски пречки.

Важно е да се нагласи дека горенаведените предизвици не го загрозија квалитетот на извештајот, неговите наоди или валидноста на неговите заклучоци. И покрај овие пречки, проценката се спроведе ригорозно, со примена на низа методологии заради обезбедување на сеопфатна и прецизна анализа.

5. ДИЈАГНОСТИКА НА СИСТЕМОТ ЗА ЕКОЛОШКА ПРАВДА

5.1 Преглед на системот

5.1.1 Правна рамка

Со **Уставот на Република Северна Македонија** се утврдуваат основите за заштита на животната средина и пристап до правда во случаи на прекршување на човековите права, вклучително и прекршување на човековите права во врска со деградација на животната средина.

Во Уставот се дефинираат уредувањето и хуманизацијата на земјиштето, како и заштитата и развојот на животната средина¹ како фундаментални вредности, а воедно се пропишува дека секој човек има право на здрава животна средина при што Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.² Понатаму, со Уставот се утврдува дека сите природни ресурси на Републиката, флората и фауната се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита, додека нивното користење е регулирано со закони.³ Од клучно значење е да се запамети дека меѓународните договори кои се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон.⁴

Значајно е да се напомене дека со Уставот се дефинираат само две постапки каде што Уставниот суд има овластување да испитува конкретни случаи: 1) *ex-post* проверка на усогласеноста на општото законодавство (закони и подзаконски акти) со Уставот и 2) заштита само на одредени права и слободи на поединецот и граѓанинот (правото на здрава животна средина не е дел од затворениот список на права што ги штити судот).⁵ Уставниот суд може да донесе одлука со која се поништува или укинува закон или поединечен акт (административна одлука, пресуда, итн.) во случаи кога е утврдена неусогласеност со Уставот или друг закон или повреда на одредени права.

Хоризонтално законодавство

Законот за животна средина е општ закон за животна средина со кој се утврдуваат основите за заштита на животната средина, како и должностите и одговорностите на различните гранки на власта. Најважните аспекти кои се регулирани со законот ги сочинуваат постапките како што се ОВЖС и други извештаи за животната средина, СОЖС, пристапот до информации, издавањето на интегрирани еколошки дозволи и постапките за одговорност за животната средина.

[Извештај за животната средина](#)⁶

¹ Устав на Република Северна Македонија, член 8.

² Исто, член 43.

³ Исто, член 56.

⁴ Исто, член 118.

⁵ Исто, член 110.

⁶ Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), член 24.

Извештајот за животна средина е единствен односно *sui generis* извештај за оцена на животната средина и се разликува од ОВЖС. Инвеститорот има обврска да го подготви извештајот во 2 случаи:

1. кога при определувањето на обемот во согласност со постапката за ОВЖС и врз основа на начелото за одлучување според индивидуален случај се утврдува дека не е потребна ОВЖС (одлуката ја донесува Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП)); и
2. кога предложената активност не спаѓа во дејностите за кои е пропишана ОВЖС.

Инвеститорот⁷ го подготвува извештајот за животната средина кој потоа се доставува до соодветниот орган за одобрување. За разлика од експертите кои се одговорни за подготовка на студии за ОВЖС (сертифицирани од МЖСПП), квалификациите на експертите задолжени за подготовка на извештаи за животната средина не се регулирани. Со посебни подзаконски акти⁸ се одредува дали извештајот за животната средина треба да го одобри МЖСПП или општината, во зависност од обемот на предложената дејност. Доколку извештајот за животната средина не биде одобрен, инвеститорот има право на жалба во рок од 15 дена до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен (во понатамошниот текст: Второстепена комисија).

Државниот завод за ревизија во извештај од 2021 година кој се однесува на малите хидроелектрани ги утврди следните недостатоци во врска со одобрувањето на извештаите за животната средина: извештаите се засноваат на застарени документи; при одобрувањето на извештаите се земаат предвид само официјални документи без да се земе предвид фактичката состојба; поради недостаток на доставени податоци до МЖСПП, не се земаат предвид планираните дејности на другите надлежни институции во таа област, како и постоењето на системи за водоснабдување во помалите населени места; локациите на каптажите честопати се на недостапни и непроодни места, па затоа за време на изградбата на цевководот и пристапниот пат до објектот, се оштетува животната средина, што не е правилно предвидено во извештаите за животната средина во кои се наведува дека нема да има значително влијание врз животната средина.⁹

Оцена на влијанието врз животната средина¹⁰

Активностите за кои е потребна студија за ОВЖС се наведени во подзаконски акт¹¹ во кој се одредени два вида активности:

- 1) активности за кои е задолжителна ОВЖС; и
- 2) активности за кои се одлучува според секој индивидуален случај дали треба да се спроведе ОВЖС.

Детален преглед на постапката за ОВЖС е даден во поглавјето Преглед на актуелното законодавство и практики за учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната

⁷ Инвеститорот и експертите кои тој/таа ги ангажира се единствено одговорни за подготовката на извештајот.

⁸ Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење на стручни работи од областа на животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 80/2009, 36/2012 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 233/2022).

Уредба за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен градоначалникот на општината, градоначалникот на Градот Скопје и градоначалникот на општините при Градот Скопје (Службен весник на Република Македонија бр. 80/2009, 36/2012).

⁹ Конечен извештај за ревизија на усогласеност „Експлоатација на водните ресурси за производство на електрична енергија“, достапен на: https://dzt.mk/sites/default/files/2021-12/1_70_RU_Eksploatacija_vodni_resursi_proizvodstvo_elektrichna_energija_2021_KOMPLET.pdf

Анализа на работењето на малите хидроелектрани, Македонско здружение на млади правници, достапна на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2022/07/Analysis-of-the-operation-of-small-hydropower-plants.pdf>

¹⁰ Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), членови 76-94.

¹¹ Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012, 202/2016 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 175/2022).

средина. Важно е да се напомене дека во рамките на постапката за ОВЖС, дефинирани се можности за пристап до правда (жалби до второстепена комисија) во два случаи:

- Против одлуката за определување на обемот во рок од 8 дена од нејзиното објавување;
- Против решението за одобрување на студијата/проектот за ОВЖС во рок од 15 дена од објавувањето на решението/од денот кога лицето било известно за усвојувањето на решението, доколку решението не е правилно објавено.

Жалбите се поднесуваат до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен и имаат одложено дејство.

Стратегиска оцена на животната средина¹²

Конкретните стратегиски документи¹³ за кои се спроведува СОЖС се наведени во подзаконски акт¹⁴ донесен од Владата. Законот за животна средина наметнува спроведување на СОЖС за стратегиски документи кои се однесуваат на различни области, како што се стратегиски документи за земјоделство, транспорт, рударство, енергетика, управување со води, просторно и урбанистичко планирање и користење на земјиштето, при што се создава основа за спроведување на проекти за кои се спроведува СОЖС, како и стратегиски документи за управување со заштитени подрачја или стратегиски документи кои можат да влијаат врз заштитените подрачја.

Во случаи кога стратегиските документи предвидуваат спроведување на проект за кој е задолжителна ОВЖС, институцијата може да одлучи да учествува во постапките за СОЖС и ОВЖС. Во овие случаи, извештајот за СОЖС треба да биде составен дел од извештајот за ОВЖС, а експертот за ОВЖС треба да го земе предвид секој аспект од постапката за СОЖС и да го потпише извештајот за СОЖС.

Институцијата која е одговорна за усвојување на стратегиските документи е одговорна и за спроведување на СОЖС. На почетокот на процесот, институцијата донесува одлука во врска со спроведувањето на СОЖС и нејзиниот обем. Одлуката и потребните обрасци кои се составен дел од процесот се објавуваат на веб-сајтот на институцијата, а јавноста има право на жалба во рок од 15 дена од денот на објавувањето на одлуката, до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Одлуката и образецот се доставуваат и до МЖСПП, кое може или да ја потврди одлуката или да побара од институцијата да спроведе СОЖС доколку претходната проценка не ги исполнува минималните стандарди пропишани со закон. Одлуката на МЖСПП со која на институцијата ѝ е наложено да спроведе СОЖС и се утврдува обемот на стратегиската оцена се објавува јавно, а јавноста има право на жалба во рок од 15 дена до Второстепената комисија.

Овластен експерт за ОВЖС го подготвува извештајот за СОЖС. Иако во процесот можат да учествуваат и други неовластени експерти, мора да биде вклучен најмалку еден овластен експерт за ОВЖС кој го потпишува извештајот за СОЖС и го гарантира неговиот квалитет. Во случаи кога стратегискиот план се усвојува во две фази: нацрт-стратегиски документ и предлог-стратегиски документ, СОЖС се спроведува пред подготовката на нацрт-стратегискиот документ и претставува негов составен дел.

¹² Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), членови 65-75.

¹³ Стратегиските документи се однесуваат на стратегии, планови и програми.

¹⁴ Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето (Службен весник на Република Македонија бр. 153/2007 и 45/2011).

Јавноста треба да има можност да учествува во однос на постапката за СОЖС пред да започне постапката за усвојување на стратегискиот документ и во рок од 5 дена од завршувањето на извештајот за СОЖС. Институцијата која е одговорна за спроведување на СОЖС ги објавува нацрт-стратегискиот документ и извештајот за СОЖС, како и информации за учеството на јавноста. Јавноста може да достави коментари во писмена форма во врска со нацрт-стратегиските документи и извештајот за СОЖС во рок од 30 дена од денот на нивното објавување, при што институцијата е должна да ги земе предвид добиените коментари и да подготви и објави извештај за учество на јавноста.

МЖСПП го преиспитува подготвениот извештај за СОЖС, во врска со ОВЖС, а потоа подготвува и објавува извештај за соодветноста на извештајот за СОЖС. Откако јавноста и останатите релевантни институции ќе ги достават сите коментари, институцијата која е одговорна за усвојување на стратегискиот документ одлучува за усвојување на стратегискиот план и ја објавува својата одлука.

Интегрирани еколошки дозволи¹⁵

Во Законот за животна средина се регулирани два вида дозволи - А и Б-интегрирана еколошка дозвола – во зависност од обемот на предложениот објект. Дозволите се издаваат од

- МЖСПП: А-интегрирана еколошка дозвола и Б-интегрирана еколошка дозвола доколку активната е предвидена во заштитено подрачје; или
- општината: Б-интегрирана еколошка дозвола).¹⁶

Барањето за дозвола треба да се објави на веб-сајтот на МЖСПП или на општината. Консултациите со јавноста во најголем дел се темелат на коментари во писмена форма, а по барање од засегнатата јавност, треба да се одржи и јавна расправа.

За **А-интегрирана еколошка дозвола**, одлуката за издавање на дозволата може да се објави од страна на засегнатата јавност во рок од 15 дена од денот на објавувањето на одлуката на веб-сајтот на МЖСПП до Второстепената комисија.¹⁷ Жалбата нема одложено дејство.¹⁸ Рокот за поведување управен спор е 30 дена од денот на доставување на одлуката по жалбата. Во случај кога нема одговор од управата, нема рок за поднесување тужба.

Одлуката за целосно или делумно префрлање на дозволата на друго правно лице може да се објави од страна на засегнатата јавност во рок од 15 дена од денот на објавувањето на одлуката на веб-сајтот на МЖСПП, до Второстепената комисија.¹⁹ Жалбата нема одложено дејство.²⁰ Рокот за поведување управен спор е 30 дена од денот на доставувањето на одлуката по жалбата. Во случај кога нема одговор од управата, нема рок за поднесување тужба.

За **Б-интегрирани еколошки дозволи**, одлуката за издавање на дозволата може да се објави од страна на засегнатата јавност во рок од 15 дена од денот на усвојувањето на одлуката, до Второстепената комисија.²¹ Жалбата има одложено дејство.²² Рокот за поведување управен спор е 30 дена од денот на доставување на одлуката по жалбата. Во случај кога нема одговор од управата, нема рок за поднесување тужба.

¹⁵ Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), членови 95-129.

¹⁶ Исто, член 95.

¹⁷ Исто, член 108.

¹⁸ Исто.

¹⁹ Исто, член 118.

²⁰ Исто.

²¹ Исто, член 126.

²² Закон за општа управна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015), член 108.

Одговорност за еколошка штета²³

Оваа одговорност ѝ овозможува на засегнатата јавност која е директно погодена или изложена на последици од еколошката штета да поднесе тужба пред надлежниот суд со која ќе бара:

- враќање на животната средина во првобитната состојба; или
- надомест на штета во согласност со општите прописи за надомест на штета во случаи кога враќањето во првобитната состојба на животната средина е невозможно.

Одговорноста за штети врз животната средина се сноси во случаи на:

- 1) непосредна закана од еколошка штета или нанесена еколошка штета која била предизвикана како резултат на изведување на професионални дејности дефинирани во соодветниот подзаконски акт; и
- 2) непосредна закана од штети по заштитени видови и живеалишта или нанесена еколошка штета врз заштитени видови и живеалишта која била предизвикана како резултат на вршење на професионални дејности кои се дефинирани во соодветниот подзаконски акт или била предизвикана врз основа на вина или небрежност на операторот.

Кривичниот законик, како што е изменет во 2023 година, е усогласен со релевантната Директива на ЕУ 2008/99/ЕЗ. Во него се систематизираат кривичните дела против животната средина во Поглавје XXII – Кривични дела против животната средина и природата, каде што се дефинирани 29 кривични дела, вклучувајќи го и делото „екоцид“. Во зависност од кривичното дело и како е дефинирано во Кривичниот законик, за некои кривични дела или за некои квалификувани видови кривични дела треба да се докаже *mens rea* односно сериозноста на последиците или можната штета за животната средина. Кривичните предмети кои се однесуваат на криминал во животната средина се изнесуваат пред суд преку поднесување на обвинение од страна на јавните обвинители. Приватни лица (тужители) не можат да поднесат кривична постапка директно до судот, но можат да поднесат кривична пријава до јавното обвинителство или полицијата. Некои кривични дела во животната средина може да се извршат небрежно, при што од фактите може да се донесе заклучок за намерата.

Секторско законодавство

Иако со Законот за животна средина се утврдуваат основите за правно регулирање на заштитата на животната средина, различните аспекти на животната средина се регулирани во посебно законодавство. Со секторското законодавство генерално се регулираат следењето, стратегиското планирање и управувањето со секој сектор, постапката за прогласување на заштитено подрачје, инспекцискиот надзор и издавањето дозволи (дозволи во врска со управување со отпад и дозволи во врска со користење на водни ресурси). Секторското законодавство е составено од следново законодавство:

- Закон за заштита на природата
- Закон за заштита од бучава во животната средина
- Закон за водите
- Закон за квалитет на амбиентниот воздух
- Закон за генетски модифицирани организми
- Закон за управување со отпад
- Закон за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад
- Закон за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори

²³ Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), членови 157-159.

- Закон за управување со дополнителни текови на отпад
- Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема
- Закон за управување со отпад од пакување

Граѓанските организации идентификуваа предизвици во врска со спроведувањето на секторското законодавство и неговото целосно усогласување со законодавството на ЕУ.²⁴

5.1.2 Правна рамка за учество на јавноста при донесување одлуки кои се однесуваат на животната средина

Меѓународно право за учество на јавноста

Ратификуваните меѓународни договори се интегрирани во македонскиот правен систем²⁵ и затоа е неопходен преглед на меѓународното законодавство во оваа област. Сепак, нивната директна применливост во рамките на националното законодавство зависи од конкретните одредби за спроведување. Со Декларацијата за животна средина и развој (Декларација од Рио) се утврдуваат начелата за заштита на животната средина. Во Начелото 10 е наведено дека на национално ниво, сите поединци треба да имаат можност да учествуваат во процесите на одлучување, додека државите треба да ги олеснат и поттикнат подигањето на свеста и учеството преку споделување информации. Во Начелото 20 е нагласена улогата на жените во управувањето и развојот на животната средина, при што се наведува дека нивното учество е од суштинско значење за одржливиот развој.

Архуската конвенција која е усвоена во 1998 година претставува еден од најзначајните меѓународни документи за ова прашање. Клучен столб на Конвенцијата е учеството на јавноста во прашања кои се однесуваат на животната средина. Учеството на јавноста подразбира удел во:

- 1) Процеси на одлучување, поточно одобрување на работењето на објектите или активностите кои се наведени во Анекс I од Конвенцијата.
- 2) Подготовка на планови и програми во врска со животната средина.
- 3) Изготвување на општи законски правила и извршни одредби кои може да влијаат врз животната средина.

Особено важен е Членот 6 од Конвенцијата со кој се гарантира дека учеството на јавноста е задолжително само за време на процесите на одлучување за активностите опишани во Анексот I. За сите останати активности, учеството на јавноста се применува во согласност со националните закони за активности кои можат значително да влијаат врз животната средина.

Друг меѓународен инструмент е Конвенцијата за ОВЖС во прекуграничен контекст (Конвенција од Еспо) во согласност со која ОВЖС е задолжителна за проекти и активности наведени во Анексот I од Конвенцијата кои имаат прекугранични влијанија врз животната средина. Слично на Архуската конвенција, оваа обврска се однесува на други проекти доколку предложениот проект или активност не е наведен во Анекс I, но

²⁴ Прв извештај во сенка за Поглавјето 27, достапен на:

<https://drive.google.com/file/d/14CZ1il2ud7sGI4vyGUqAUPohKVVVqH07/view>

Втор извештај во сенка за Поглавјето 27, достапен на: https://drive.google.com/file/d/1rqXbV_PGCorDIAdLsW8QVVJa3wHao-LA/view

Трет извештај во сенка за Поглавјето 27, достапен на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2024/10/Shadow-report-Chapter-27.pdf>

²⁵ Член 118 од Уставот на Република Северна Македонија.

има значително влијание врз животната средина. Конвенцијата обезбедува детални прописи за постапката и учеството на јавноста.

Правото на ЕУ во врска со учеството на јавноста пред сè се состои од две директиви и една регулатива кои конкретно се наменети за граѓаните на земјите-членки на ЕУ.

Регулативата бр. 1367/2006²⁶ се однесува на спроведувањето на одредбите од Архуската конвенција од страна на институциите и органите на ЕУ. Со членот 9 се утврдува обврската на институциите и органите на ЕУ да усвојат практични или други видови правила за да се обезбеди навремено и ефективно учество на јавноста во фаза кога сите опции сè уште се достапни. Ова се однесува на подготовката, измената или ажурирањето на плановите и програмите кои влијаат врз животната средина. Кога Европската комисија предлага усвојување на таков план или програма од друга институција или орган на ЕУ, јавноста мора да биде вклучена уште во фазата на подготовка.

Со Директивата 2011/92/EU²⁷, позната како Директива за оцена на влијанието врз животната средина, се утврдува рамка за проценка на влијанијата врз животната средина од одредени јавни и приватни проекти во рамките на Европската Унија. Примарната цел на оваа Директива е да осигури дека проектите кои веројатно ќе имаат значителни влијанија врз животната средина се идентификувани, оценети и разгледани пред да се издаде одобрение за развој, со што се поттикнува одржлив развој и заштита на животната средина. Директивата се однесува на голем број различни проекти, поделени во соодветни категории, во два анекса:

- Во Анекс I се наведени проекти за кои автоматски е потребна ОВЖС поради нивните потенцијално значајни влијанија, како што се големите инфраструктурни проекти.
- Анекс II ги вклучува проектите каде што земјите-членки мора да ја утврдат потребата од ОВЖС врз основа на дефинирани критериуми, земајќи ги предвид факторите како што се големината на проектот, локацијата и потенцијалното влијание.

Клучните елементи на процесот на ОВЖС во согласност со Директивата вклучуваат подготовка на извештај за ОВЖС од страна на инвеститорот, во кој се идентификуваат и оценуваат потенцијалните значајни влијанија од проектот врз животната средина. Учеството на јавноста е клучна компонента, уверувајќи дека јавноста е информирана и има можност да изрази мислења за предложениот проект и неговите импликации врз животната средина. Воедно, со директивата се пропишува обврска за надлежниот орган да го разгледа извештајот за ОВЖС и повратните информации од страна на јавноста пред да донесе одлука за давање согласност за уредување.

Во 2014 година, со Директивата 2014/52/EU²⁸ се измени првичната Директива за ОВЖС за да се подобри нејзината ефективност и да се усогласи со современите еколошки предизвици. Со измените се воведоа неколку ажурирања, вклучувајќи го и барањето за подетална проценка на биодиверзитетот, климатските промени и ефикасноста на ресурсите. На тој начин се истакна потребата од обезбедување квалитет на извештаите за ОВЖС и се подобрија одредбите за учество на јавноста и пристап до правдата. Дополнително, измените имаа за цел да го поедностават процесот на ОВЖС за да се намалат административните оптоварувања, а воедно и да се одржат високите стандарди за заштита на животната средина. Значајна карактеристика на Директивата е значењето што се придава на интегрирањето на еколошките аспекти во процесот на одлучување во рана фаза. Со барање на проценки пред одобрувањето на проекти, со Директивата се

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>

гарантира дека потенцијалните влијанија врз животната средина се идентификуваат и ублажуваат проактивно.

Директивата 2001/42/ЕЗ²⁹, попозната како Директива за стратегиска оцена на животната средина, е воспоставена од ЕУ за да ги интегрира еколошките аспекти во подготовката и усвојувањето на одредени планови и програми. Нејзината примарна цел е да осигури дека влијанијата врз животната средина се оценуваат во текот на фазите на планирање, со што се поттикнува одржлив развој и заштита на животната средина. Опсегот на директивата опфаќа многубројни јавни планови и програми во различни сектори, вклучително земјоделство, шумарство, рибарство, енергетика, индустрија, транспорт, управување со отпад, управување со води, телекомуникации, туризам и планирање на користењето на земјиштето. Се однесува на планови и програми со кои се воспоставува рамката за идна дозвола за развој на проекти наведени во Анексите I и II од Директивата 85/337/ЕЕЗ, како и проекти за кои е потребна проценка согласно членовите 6 и 7 од Директивата 92/43/ЕЕЗ.

Еден од клучните елементи на Директивата за СОЖС е барањето за извештај за животната средина каде што се идентификуваат, опишуваат и оценуваат веројатните значајни влијанија врз животната средина од спроведувањето на планот или програмата, како и разумни алтернативи. Директивата наложува консултации со јавноста, овозможувајќи им на органите и јавноста да ги изразат своите мислења за нацрт-планот или програмата и придружниот извештај за животната средина. Притоа, извештајот за животната средина и резултатите од консултациите мора да се земат предвид за време на подготовката и пред усвојувањето на планот или програмата. Дополнително, директивата предвидува следење на значајните еколошки влијанија од спроведувањето на планот или програмата за да се идентификуваат непредвидени негативни влијанија и да се преземат соодветни корективни мерки. Особено важни елементи на Директивата се транспарентноста и учеството на јавноста, како уверување дека еколошките аспекти се интегрирани во процесот на одлучување уште во раната фаза.

Други правни инструменти на ЕУ за учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина

- Директивата 2003/4/ЕЗ³⁰, Директивата за пристап до информации за животната средина: ѝ дава на јавноста право на пристап до информации за животната средина што ги поседуваат јавните органи и обезбедува проактивно споделување на информациите за животната средина.
- Директивата 2010/75/ЕУ, Директивата за индустриски емисии (IED) наложува учество на јавноста во процесот на издавање дозволи за индустриски објекти за да се обезбеди нивно усогласување со еколошките стандарди.
- Директивата 2000/60/ЕС, Рамковната директива за води наложува учество на јавноста во управувањето со водните тела, вклучително и подготовка на планови за управување со речните сливови.
- Директивата 92/43/ЕЕЗ, Директивата за живеалишта наложува консултации со јавноста при означување на подрачјата на Natura 2000 или спроведување на мерки за зачувување.
- Директивата 2008/98/ЕЗ, Рамковната директива за отпад обезбедува учество на јавноста во подготовката на планови и стратегии за управување со отпад.
- Директивата 2008/50/ЕЗ, Директивата за квалитет на воздухот наложува учество на јавноста при изготвување на планови и програми за квалитет на воздух со цел да се постигне усогласеност со стандардите за квалитет на воздухот.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0042>

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0004>

- Директивата (ЕУ) 2018/2001, Директивата за обновлива енергија ги истакнува вклучувањето на засегнатите страни и консултациите при изготвување на проекти за обновлива енергија.
- Директивата 2004/35/ЕЗ, Директивата за одговорност за животната средина го поттикнува учеството на јавноста во случаи кои опфаќаат нанесена штета на животната средина, одговорност за спречување и санирање на таквата штета.
- Директивата 2002/49/ЕЗ, Директивата за бучава обезбедува учество на јавноста во подготовката на мапи за бучава и акциони планови.
- Директивата (ЕУ) 2018/2002, Директивата за обновлива енергија и енергетска ефикасност поттикнува вклучување на засегнатите страни во планирањето на енергијата и еколошките аспекти.
- Директивата 2012/18/ЕУ, Директивата Севесо III поттикнува учество на јавноста во донесувањето на одлуки во врска со индустриските објекти каде што се работи со опасни супстанции.

Правна основа за учество на јавноста на национално ниво во однос на прашања кои се однесуваат на животната средина

Фундаменталните начела за заштита на животната средина се утврдени со Уставот на Република Северна Македонија. Во Уставот е предвидено дека една од основните вредности се однесува на регулирање и хуманизација на просторот, како и заштита и подобрување на животната средина и природата. Покрај тоа, една од основните слободи и човекови права е правото на чиста и здрава животна средина. Граѓаните имаат обврска да ја подобруваат и заштитуваат животната средина, додека државата треба да обезбеди услови за остварување на ова загарантирано право на граѓаните.³¹ Понатаму, во членот 118 од Уставот се нагласува важноста на меѓународните договори, наведувајќи дека ратификуваните меѓународни договори се составен дел од домашниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон. Судовите се должни да донесуваат пресуди врз основа на Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, обезбедувајќи усогласеност со меѓународните стандарди, вклучително и оние од Архуската конвенција.

Архуска конвенција

На 1 јули 1999 година, Собранието на Република Северна Македонија го усвои Законот за ратификација³² на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучување и пристап до правда за прашања поврзани со животната средина. Освен тоа, Северна Македонија го ратификуваше Киевскиот протокол за регистри на испуштање и пренос на загадувачи (РИПЗ) во 2010 година, со што дополнително ја зацврсти својата посветеност на транспарентност во животната средина³³. Во Законот за животна средина се вклучени начелата на Архуската конвенција, кои се однесуваат на пристапот до информации за животната средина, учеството на јавноста во процесите на одлучување и пристапот до правда за прашања од областа на животната средина. Прашањето за пристап до информации од јавен карактер е регулирано со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер,³⁴ додека конкретните одредби за информации за животната средина се опфатени со Законот за животна средина.

Закон за животна средина

Учеството на јавноста во Северна Македонија во однос на прашањата кои се однесуваат на животната средина е утврдено со рамката за ОВЖС, која е структурирана преку повеќе законски инструменти како составен дел од Законот за животна средина.³⁵ Со оглед на

³¹ Член 43 од Уставот на Република Северна Македонија.

³² Службен весник на Република Северна Македонија бр. 40/99.

³³ Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 135/2010.

³⁴ Службен весник бр. 101/19.

³⁵ Службен весник на Република Македонија бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15 и 39/16.

тоа што законот наложува консултации со јавноста и пристап до информации за животната средина, тој им овозможува на граѓаните активно да учествуваат во креирањето на политиките и активностите кои влијаат на нивната животна средина. Понатаму, во законот се истакнува важноста на ОВЖС и СОЖС за предложените проекти и планови. Во таа смисла, со цел да се операционализира Законот за животна средина, донесени се неколку правилници и уредби, во кои детално се опишани конкретните барања и процедури:

- Правилник за барања за содржината на студијата за ОВЖС³⁶: Во овој документ прецизно се утврдуваат потребните компоненти и структурата на студијата за ОВЖС, со што се обезбедува сеопфатна проценка на влијанијата врз животната средина.
- Правилник за формата, содржината, постапката и методот за подготовка на извештајот за соодветноста на студијата за ОВЖС³⁷: Во овој правилник се опишани стандардите за оценување на соодветноста на студиите за ОВЖС и процесот на овластување на експертите кои се задолжени за нивната подготовка.
- Уредба за утврдување на проекти и критериуми за одредување на потребата од спроведување на постапка за ОВЖС: Со оваа Уредба се идентификуваат видовите на проекти за кои е потребна ОВЖС и се утврдуваат критериумите за одредување на таквата потреба.
- Правилник за информациите кои се неопходни како дел од известувањето за намера за преземање на проектот и постапката за утврдување на потребата од ОВЖС³⁸: Овој документ содржи детални информации кои носителите/инвеститорите на проектот мора да ги достават кога ги известуваат властите за нивната намера, олеснувајќи го процесот на одлучување во врска со потребата од ОВЖС.
- Правилници во кои се наведени проектите за кои е потребен извештај за ОВЖС³⁹: Овие правилници се состојат од одделни категории на проекти за кои е потребен извештај за ОВЖС, при што е наведен органот за одобрување - МЖСПП или локалните општински органи, вклучувајќи го и градоначалникот на Град Скопје.
- Правилник за формата и содржината на извештајот за заштита на животната средина⁴⁰: Во овој Правилник се дефинираат форматот и содржината на извештаите за заштита на животната средина, постапките за одобрување и водењето регистар на одобрени извештаи.

Дополнително, МЖСПП изработи упатства со посебни чекори за спроведување на клучните процеси на ОВЖС, како што се скрининг, определување на обемот и преглед. Овие документи се наменети да им помогнат на вработените во Министерството и носителите на проекти да се придржуваат кон законските и процедуралните барања на процесот на ОВЖС. Неколку закони за животна средина изречно се однесуваат на барањата за ОВЖС, а притоа ги интегрираат во пошироки регулаторни рамки:

- Законот за управување со отпад,⁴¹
- Законот за квалитет на воздухот,⁴²
- Законот за води.⁴³

Понатаму, со Законот за заштита на природата (2004) се утврдува потребата од Оцена на влијанието врз природата за одредени планови и програми, со што се надополнува процесот на ОВЖС со натамошни согледувања за биодиверзитетот и заштитата на екосистемите.

³⁶ Службен весник на Република Македонија бр. 33/06.

³⁷ Службен весник на Република Македонија бр. 33/06, 44/13.

³⁸ Службен весник на Република Македонија бр. 33/06.

³⁹ Службен весник на Република Македонија бр. 80/09, 36/12.

⁴⁰ Службен весник на Република Македонија бр. 50/09, 44/13.

⁴¹ <https://www.moepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/regulativa/zakon-upravuvanje-otpad.pdf>

⁴² <https://www.moepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/regulativa/zakon-kvalitet-ambientes-vozduh.pdf>

⁴³ <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/10/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D-%D0%97%D0%90-%D0%92%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A2%D0%95.pdf>

Процесот на ОВЖС се применува за различни јавни и приватни дејности. Вклучува специфични одредби за справување со прекуграничните влијанија врз животната средина, со уверување дека проектите со потенцијални прекугранични влијанија се соодветно оценети во согласност со меѓународните обврски. Сепак, во согласност со членот 78 од Законот за животна средина (изменет преку Службен весник бр. 48/10), можни се исклучоци во однос на барањата за ОВЖС во исклучителни околности. Овие исклучоци може да се однесуваат на цели проекти или на конкретни компоненти и се одобруваат според секој поединечен случај. Исклучоците се дозволени под следниве услови:

- Војна или вонредна состојба;
- Потреба да се одбрани Република Северна Македонија;
- Итно спречување на непредвидени настани во случај на ситуации кои веројатно ќе имаат сериозни влијанија врз јавното здравје, безбедноста, имотот или животната средина.

Доколку се одобри исклучок, Министерството е должно да ја информира јавноста за одлуката и да сподели детали за применетите алтернативни методи на проценка. Ова е гаранција дека се одржува одредено ниво на транспарентност и одговорност, дури и во исклучителни случаи.

Пристап до информации

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер⁴⁴ во Северна Македонија беше донесен со цел да се зголемат транспарентноста, отчетноста и учеството на јавноста во владините операции во согласност со Директивата на ЕУ 2003/4/ЕЗ. Имајќи предвид дека со законот граѓаните добиваат право на пристап до информации кои ги поседуваат јавните органи, законот дополнително придонесува за поотворени и појасни владини процеси, со што се поттикнува култура на отвореност.

Во согласност со Законот за животна средина (Поглавје 8 - Пристап до информации за животната средина), МЖСПП е посветено на споделување информации за животната средина и го олеснува пристапот до потребните информации кои ги поседуваат соодветните субјекти. МЖСПП објавува и води евиденција на субјекти кои поседуваат информации во врска со животната средина или субјекти за кои постојат такви информации. Во списокот се наведени и сите информации кои ги поседува секој поединечен субјект. Субјектите кои поседуваат информации во врска со животната средина или субјектите за кои постојат такви информации се должни постојано да ги ажурираат информациите кои ги поседуваат и да ги достават или да овозможат пристап до информациите за сите оние кои побарале пристап. Сите субјекти кои поседуваат информации во врска со животната средина се должни да назначат лице чија одговорност ќе биде да го овозможи правото на пристап до информации за животната средина и да обезбеди простории за ефективен пристап до информации секогаш кога тоа е потребно. Иако законот се темели на силна законска рамка, во текот на неговото спроведување произлегоа голем број предизвици. Европската комисија во својот последен извештај за напредокот нагласи дека *„дополнително треба да се поттикнува проактивно објавување на информации и групи од податоци на официјални веб-сајтови, особено на локално ниво“*.

Во тој поглед, Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (основана во 2019 година⁴⁵) има клучна улога во надзорот врз

⁴⁴ Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 101/2019).

⁴⁵ Агенцијата е основана во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

спроведувањето на законот. Секое физичко или правно лице чие барање за добивање информации од јавен карактер не е правилно разгледано, може да поднесе жалба до Агенцијата. Агенцијата мора да ја разгледа жалбата во рок од 15 дена. Доколку лицето не е задоволно од одговорот на Агенцијата или во случај кога нема одговор од управата, може да поднесе тужба до Управниот суд во рок од 30 дена од денот на доставување на одлуката.

Во однос на постапките за ОВЖС, во согласност со Законот за животна средина, МЖСПП има обврска да обезбеди пристап за јавноста до сите документи кои се однесуваат на процесот на ОВЖС/СОЖС. Ова вклучува објавување на информации во два национални дневни весници, емитување на локалните радиостаници и телевизиски станици и нивно поставување на веб-сајтот на Министерството. Спротивно на тоа, локалните органи се ослободени од овие барања при постапување со извештаите за животната средина бидејќи не се обврзани да ги исполнуваат овие обврски во согласност со членот 24 од Законот за животна средина.

Од горенаведеното може да се заклучи дека во ера во која доминираат напредни комуникациски алатки, законски пропишаните методи за информирање на јавноста се застарени и неефикасни. Во практика може да се воочи неодољна потреба од ревидирање на релевантните одредби од Законот за животна средина за да се усогласат со современите комуникациски практики и да се обезбеди поопсежна и поефикасна информираност на јавноста. Невладиниот сектор исто така се соочува со предизвици⁴⁶ бидејќи е неопходно значително да се зајакнат капацитетите за подобра поддршка на јавниот пристап до информации и заложбите за застапување. Понатаму, ограничената употреба на електронски уреди и недоволниот развој на дигитални алатки за пристап до информации за животната средина ја влошуваат веќе отежнатата состојба. Многу електронски регистри⁴⁷ сè уште се застарени или недостапни за јавноста, што дополнително ги ограничува транспарентноста и достапноста на информациите.

Закон за локална самоуправа

Со Законот за локална самоуправа⁴⁸ во Северна Македонија се дефинираат улогите на локалните органи во управувањето и заштитата на еколошките ресурси, нагласувајќи ја нивната одговорност во планирањето на урбаните и руралните подрачја, заштитата на животната средина и природата и комуналните активности. Општините се задолжени за изготвување и спроведување на стратегии за планирање на урбаните и руралните подрачја, вклучително и подготовка и усвојување на просторни и урбанистички планови со кои се поттикнува одржливиот развој и заштитата на животната средина во рамките на нивните јурисдикции. Локалните власти се директно одговорни и за заштита на животната средина и природните ресурси. Нивните должности вклучуваат следење на квалитетот на животната средина, управување со локалните природни богатства и спроведување на мерки за спречување на загадувањето и деградацијата на животната средина. Овие одговорности опфаќаат и справување со предизвици како што се квалитетот на воздухот и водата, заштитата на почвата и загадувањето предизвикано од бучава. Покрај тоа, општините ги надгледуваат комуналните услуги кои значително влијаат врз условите за здрава животна средина, вклучувајќи управување со отпад, водоснабдување и услуги за канализација. Начелата на Архуската конвенција се составен дел од овој закон и се опфатени во членовите 25, 27, 29 и 30, во кои се предвидени алатки за граѓаните за остварување на своите права во насока на учество на јавноста и одлучување на локално ниво.

⁴⁶ Извештај од интервјуа со локални невладини организации.

⁴⁷ <https://ripz.moepp.gov.mk/>

⁴⁸ Закон за самоуправа (Службен весник на Република Македонија бр. 5/2002 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 202/2024).

Преглед на актуелното законодавство и практики за учество на јавноста при донесување одлуки кои се однесуваат на животната средина

Спроведување на практики за учество на јавноста: Анализа на законските и процедуралните рамки со кои се регулира учеството на јавноста во одлуките кои се однесуваат на животната средина (со посебен осврт на ОВЖС).

Процесот на ОВЖС во Северна Македонија е камен-темелник на донесувањето одлуки кои се однесуваат на животната средина, со цел да се проценат потенцијалните влијанија од предложените проекти врз животната средина. Овој процес се регулира со Законот за животна средина и неговите соодветни подзаконски акти кои се усогласени со Архуската конвенција, па оттаму процесот на ОВЖС обезбедува учество на јавноста во различни фази. Процесот на ОВЖС се состои од пет главни фази: скрининг, определување на обемот, проценка, преглед и конечна одлука за согласноста за процесот на ОВЖС, што му овозможува на носителот на проектот/инвеститорот да ја продолжи постапката за добивање на други релевантни дозволи. Во текот на овој процес се изготвуваат клучни документи, вклучувајќи ги документот за известување (скрининг), документот за мислење за определување на обемот, студијата за ОВЖС и документот за одлука за согласност. За активностите за кои не е потребна ОВЖС, мора да се подготви поедноставна проценка, позната како „Извештај за животната средина“. Ова се однесува на проекти во различни индустриски сектори, вклучително енергетика, металургија, рударска индустрија/индустрија за екстракција на сировини, хемиска индустрија, лесна индустрија (на пример, храна, мебел, текстил и обувки), како и мали претпријатија како што се пекарници, сервиси за возила и автоперални. Обемот на извештајот за животната средина е определен со Уредбата за економски дејности за кои е задолжителен извештајот за животната средина.⁴⁹

Скрининг

Фазата на скрининг е пресудна бидејќи во оваа фаза се утврдува дали е потребна ОВЖС за предложениот проект. Резултат од процесот на проверка кој го спроведува МЖСПП е одлуката која се објавува јавно. Процесот на проверка започнува со поднесување на документ за известување од страна на носителот на проектот/инвеститорот. Во согласност со Правилникот за информациите кои треба да ги содржи известувањето за намера за спроведување на проектот и постапката за утврдување на потребата од ОВЖС, овој документ за известување треба да содржи основни информации за предложениот проект, како што се:

- Информации за инвеститорот.
- Карактеристики на проектот, вклучително и документација за неговиот капацитет или големина, доколку тоа е значајно за одлуката за скрининг.
- Соодветно идентификувана категорија во која спаѓа проектот во согласност со Прилог 1 или Прилог 2⁵⁰.
- Образложение доколку инвеститорот смета дека не е потребна ОВЖС.
- Детали за општината каде што ќе се наоѓа проектот.
- Опис на локацијата на проектот и околната средина.
- Потенцијални емисии во вода, воздух и почва.
- Карактеристики на потенцијалните влијанија врз животната средина, пејзажот, историското и културното наследство.
- Список на други надлежни органи до кои е испратено известувањето.

⁴⁹ Службен весник на Република Македонија бр. 33/2006.

⁵⁰ Уредба за определување на проектите и за критериумите врз основа на кои се утврдува потребата за спроведување на постапката за оцена на влијанијата врз животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012, 202/2016 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 175/2022).

Овој документ е од суштинско значење за да се овозможи транспарентност и да се олесни учеството на јавноста и институциите. По неговото поднесување, Министерството е задолжено за објавување на известувањето, а притоа овозможува јавен пристап до информациите. Министерството треба да издаде одлука за скрининг во рок од 30 дена од добивањето на документот за известување. Доколку носителот/инвеститорот на проектот истовремено побара и мислење за обемот и одлука за скрининг, Министерството мора да ги достави двете одлуки во рамките на овој временски рок од 30 дена. Во такви случаи, овој период опфаќа и временски рок од 15 дена за коментари од други надлежни органи во врска со обемот на проценката (ова не ја вклучува и јавноста).

Определување на обемот

Доколку во текот на скринингот се утврди дека е потребна ОВЖС, со фазата на определување на обемот се дефинира обемот на проценката. Фазата на определување на обемот е задолжителна, како што е пропишано во членот 82 од Законот за животна средина. Целта на определувањето на обемот е да се идентификуваат клучните прашања за животната средина кои треба да бидат опфатени во ОВЖС и да се опишат методологијата и барањата за податоци за студијата. Процесот на определување на обемот вклучува подготовка на документ со мислење од страна на МЖСПП, во кој детално е наведен обемот на ОВЖС. Ова мислење се објавува, со што се обезбедува транспарентност и достапност за јавноста. Консултациите⁵¹ во оваа фаза вклучуваат учество на инвеститорот, општините каде што ќе се одвива проектот и други релевантни органи на владата и институциите, но јавноста не секогаш е вклучена во овој процес според одредбите од Законот. Во согласност со Законот за општата управна постапка, процесот на определување на обемот мора да се спроведе во рок од 30 дена.

Откако МЖСПП ќе го изработи мислењето, одлучува дали ОВЖС е задолжителна. Содржината на горенаведеното мислење е составен дел од одлуката.⁵² Засегнатата јавност може да ја обжали одлуката во рок од 8 дена од денот на нејзиното објавување на веб-сајтот на МЖСПП.⁵³

Проценка

Фазата на проценка се фокусира на спроведување на детална евалуација на влијанијата од предложениот проект врз животната средина. Приоритет во оваа фаза е согледувањето на влијанијата од проектот врз биолошкото и физичкото опкружување, иако може да се земат предвид и социолошките, економските и културните влијанија. За да се загарантира квалитет на студијата за ОВЖС, носителот/инвеститорот на проектот е должен да ангажира најмалку еден овластен експерт од официјалниот список на акредитирани експерти за ОВЖС. Овие експерти се овластени во согласност со процес надгледуван од МЖСПП и се одговорни за подготовка и потпишување на студијата за ОВЖС, со што се гарантира нејзината веродостојност и усогласеност со законските стандарди.

Студијата за ОВЖС мора да ги содржи следните елементи⁵⁴:

- Информации за локацијата, природата, големината и површината на земјиштето за потребите на проектот;

⁵¹ Став 2 од член 82 од Законот за животна средина.

⁵² Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/2010, 124/2010, 51/2011, 123/2012, 93/2013, 187/2013, 42/2014, 44/2015, 129/2015, 192/2015, 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), член 81.

⁵³ Исто.

⁵⁴ Правилник за содржината на барањата што треба да ги исполнува Студијата за оцена на влијанието на проектот врз животната средина (Службен весник на Република Македонија бр. 33/2006).

- Опис на животната средина на локацијата на проектот, вклучувајќи ги нејзините медиуми (воздух, вода, почва) и биодиверзитет;
- Анализа на влијанијата врз културните знаменитости, историските локалитети и околниот предел, детали за очекуваните емисии (воздух, вода, цврст отпад), како и други загадувачи;
- Предлози за спречување, ублажување или отстранување на влијанијата врз животната средина, вклучувајќи мерки за замена за погодените природни средини или предели;
- Анализа на влијанијата врз животната средина од проектот врз основа на прифатени научни методи и технолошки стандарди;
- Опис на технологиите што ќе се користат во проектот, дискусија за алтернативните опции за проектот што ги разгледува инвеститорот, што вклучува и „нулта опција“ каде што проектот не е имплементиран;
- Поедноставена верзија на студијата, наменета за пошироката јавност;
- Преглед на сите технички тешкотии или нејаснотии кои произлегле во текот на подготовката на студијата;
- Препораки за тоа кога и под кои услови треба да се ревидира или ажурира ОВЖС.

Процес на преглед

Откако носителот/инвеститорот на проектот ќе ја заврши студијата за ОВЖС, таа се доставува до МЖСПП за преглед. Доколку МЖСПП утврди дека Студијата за ОВЖС е нецелосна или недоволна, може да побара од носителот/инвеститорот на проектот да обезбеди дополнителни информации. Носителот/инвеститорот на проектот има период од најмногу 40 дена да го дополни извештајот. Доколку носителот/инвеститорот на проектот не ги исполни условите, Министерството има овластување да назначи надворешен експерт за ОВЖС за да ги реши недостатоците. Штом ќе се увери дека Студијата е целосна, Министерството соопштува дека извештајот за ОВЖС е достапен и го објавува резимето на официјалниот веб-сајт. Извештајот се доставува и до надлежните општини за консултации.

Во текот на оваа фаза, секој поединец, владина агенција или градоначалник на општина може да достави мислења и повратни информации во писмена форма до Министерството во рокот од 30 дена наменет за консултации (од објавувањето на извештајот за ОВЖС). Во текот на овие 30 дена, коментарите во писмена форма може да се достават преку пошта, е-пошта или лично. За понатамошно учество на засегнатите страни, Министерството е должно да организира јавна расправа, со што заедницата ќе има можност директно да ги изнесе своите загрижености или сугестии.

Министерството подготвува извештај за преглед врз основа на студијата за ОВЖС, јавните коментари и мислењата од други засегнати страни. Може да се назначат регистрирани надворешни експерти за да помогнат во прегледот. Сепак, на експертите кои работат на изготвувањето на првичниот извештај за ОВЖС им е забрането да учествуваат во оваа фаза заради избегнување на судири на интереси. Доколку за време на прегледот неопходни се дополнителни информации, носителот/инвеститорот на проектот треба да ги достави во рок од 30 дена. Со извештајот за преглед се проценува дали студијата за ОВЖС е во согласност со законските барања кои се утврдени во Законот за животна средина. Воедно, овој извештај содржи предлози за конкретните услови за спроведување на проектот, вклучувајќи мерки за спречување и ублажување на штетните влијанија врз животната средина. Извештај се споделува со надлежните владини тела и се објавува за да се загарантира транспарентност и отчетност. За процесот на преглед е предвиден период од најмногу 60 дена, во согласност со членот 86 од Законот за животна средина. Во исклучителни околности, овој период може да се продолжи на најмногу 90 дена.

Одлучување

Фазата на одлучување е последниот чекор во процесот на ОВЖС, која трае 40 дена од приемот на извештајот за преглед на ОВЖС. Одлуката е предуслов за добивање на дополнителни дозволи кои се неопходни за спроведување на проектот, што е дополнително уверување дека аспектите на животната средина се интегрирани во целокупната рамка за донесување одлуки. Во одлуката, меѓу другите аспекти, се наведени условите за продолжување на проектот, како и сите мерки за ублажување кои треба да се спроведат со цел да се сведат на минимум влијанијата врз животната средина. Одлуката за скрининг и одлуката за конечна согласност, вклучувајќи ги и нејзините пропишани услови, мора да бидат објавени и може да се обжалат од страна на засегнатата јавност до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Жалбата треба да се поднесе во рок од 15 дена од денот на објавувањето на одлуката, а во случаи кога не е објавена соодветно, во рок од 15 дена од денот кога лицето било информирано за усвојување на одлуката.⁵⁵ Жалбата има одложено дејство. Рокот за поведување управен спор е 30 дена од денот на кој е доставена одлуката за жалба. Во случаи кога нема одговор од администрацијата, нема рок за поднесување тужба.⁵⁶

Следење

Фазата на следење е клучен аспект во насока на усогласување на одобрените проекти со обврските во однос на животната средина и ефективно спроведување на мерките за ублажување наведени во студијата за ОВЖС. Оваа фаза опфаќа следење на усогласеноста и мерките за спроведување, со цел да се преземат соодветни активности за потенцијалната неусогласеност. Државниот инспекторат за животна средина, во соработка со општините кои се засегнати од проектот, е одговорен за надгледување на спроведувањето на мерките кои се дефинирани во Студијата. Следењето на усогласеноста е од суштинско значење за да се потврди дека активностите на проектот не отстапуваат од она што е оценето и одобрено за време на процесот на ОВЖС. Истовремено, следењето на усогласеноста овозможува постапување во однос на непредвидени влијанија врз животната средина и спроведување на корективни мерки, доколку тоа е неопходно. Законот за животна средина пропишува казни за неусогласеност, при што казните се изрекуваат за различни прекршоци:

- Нема известување: доколку правното лице не ги извести надлежните органи за својата намера да спроведе проект, како што е пропишано со членот 80 од Законот.
- Не е поднесена студијата за ОВЖС: доколку носителот/инвеститорот на проектот не изготви и не достави студија за ОВЖС до надлежниот орган, како што е пропишано со членот 83.

Услови за учество на јавноста во фазите на процесот на ОВЖС

Учеството на јавноста е изречно интегрирано само во една клучна фаза од процесот на ОВЖС, односно фазата на преглед. Во текот на оваа фаза се спроведува јавна расправа како дел од прегледот на Студијата за ОВЖС, каде што јавноста во рок од 30 дена од денот на објавувањето на Студијата за ОВЖС има можност да даде коментари за нацрт-студијата за ОВЖС. Овој период е доволен за поединците, организациите и останатите засегнати страни да го разгледаат документот и да дадат значаен придонес преку поднесување на коментари во писмена форма до надлежниот орган, т.е. МЖСПП.

Спроведување и судски практики

⁵⁵ Закон за животна средина (Службен весник на Република Македонија бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 89/2022 и 171/2022), член 89.

⁵⁶ Закон за управни спорови (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 96/2019), член 26.

Во Кривичниот законик се дефинирани 29 кривични дела против животната средина. Статистичките податоци од Државниот завод за статистика покажуваат дека кривичните дела за кои се водат најголем број истраги во последните 5 години се однесуваат на узурпација на недвижен имот, уништување на шуми, незаконски лов и убивање и мачење на животни. Вреди да се напомене дека нема јасни статистички податоци за секое од кривичните дела кои се дефинирани во Кривичниот законик.

Несовпаѓањата помеѓу поднесените кривични пријави и обвиненијата во врска со еколошки криминал се прикажани во табелата подолу.

Година	Вкупен број на кривични пријави	Отфрлена кривична пријава	Прекината истрага	Поднесени обвиненија
2019	214	79	3	81
2020	146	51	0	82
2021	189	53	0	81
2022	162	54	1	73
2023	147	60	0	65

Во табелата подолу е даден преглед на исходот од кривичните постапки во последните 5 години во врска со еколошки кривични дела.

Година	Вкупен број на обвинети	Пресуда за виновност	Пресуда врз основа на спогодба	Пресуда врз основа на кривичен налог	Пресуда врз основа на признание на вина	Ослободителна пресуда	Отфрлање на обвинението
2019	69	32	/	19	8	5	3
2020	57	34	/	17	1	1	3
2021	85	/	/	62	11	5	4
2022	83	/	1	52	23	2	3
2023	78	72	/	61	11	4	2

Во пресудите за кривични дела во врска со животната средина најзастапени се паричните казни (глоби). Во табелата подолу е даден преглед на главните казни кои се изречени со пресудите.

Година	Вкупно затворски казни	1-2 затворски казни	Затворски казни од 6 месеци до 1 година	Затворски казни до 6 месеци	Парична казна
2019	7	1	5	1	19
2020	0	0	0	0	10
2021	2	0	1	1	28
2022	2	1	1	0	21
2023	4	0	0	4	29

Од дискусијата во фокус групата и интервјуто со јавен обвинител⁵⁷ може да се заклучи дека:

- Кривичниот законик е усогласен со Директивата на ЕУ 2008/99/ЕЗ и за некои од кривичните дела се предвидени строги казни (на пример, за извршување на кривичното дело екоцид е предвиден доживотен затвор);
- Изрекувањето парична казна наместо затворски казни не секогаш придонесува за општата и посебната превенција бидејќи зависи од индивидуалните околности;
- Потребно е дополнително да се дефинира одредена терминологија (на пример, не се дефинирани термините широко распространета и долгорочна штета врз животната средина во кривичното дело „екоцид“);
- Неопходни се експертски дискусии бидејќи еколошкиот криминал не бил клучен елемент, па оттука во правната теорија нема оформено теоретско толкување на кривичните дела (на пример, во врска со кривичното дело „незаконски лов“, инкриминацијата опфаќа ситуации само кога е фатено диво животно или го опфаќа самиот процес на незаконски лов дури и ако не е фатено диво животно);

⁵⁷ Интервју со јавен обвинител, Прилог III.4.

- Имајќи го предвид бројот на кривични пријави кои се поднесуваат до јавното обвинителство, нема доволен број на јавни обвинители. Оттука, специјализацијата на јавни обвинители само за кривични дела во врска со животната средина не е изводлива, меѓутоа нужно е континуирано образование на оваа тема. Една од идеите за која треба дополнително да се дискутира е да се има јавен обвинител кој ќе биде клучно лице за контакт и ќе ја координира работата на останатите јавни обвинители во неговото јавно обвинителство при истражување на кривични дела во врска со животната средина. Овој јавен обвинител, чија задача е да дејствува како клучно лице за координација, треба да има континуирана обука за кривични дела во врска со животната средина. Дополнително треба да се дискутира за содржините кои треба да се вклучат во основната обука и континуираната обука за кривични дела во врска со животната средина;
- Потребно е да се подигне свеста за подобрување на перцепцијата на еколошките кривични дела како сериозни кривични дела во споредба со другите кривични дела;
- Како резултат на недоволната пракса посветена на кривични дела во врска со животната средина, во одредени случаи јавните обвинители можеби нема да знаат од каде да ги започнат истрагите во случаи на посериозни кривични дела во однос на животната средина. Беше споменат пример за случај на можен закопан радиоактивен отпад во Србија и пристапот на српскиот обвинител;
- Многу од непочитувањата на законодавството за животна средина (на пример, емисии над ограничувањата во интегрираната еколошка дозвола) се пропишани како прекршоци во законодавството за животна средина, но може да се сметаат и за кривично дело во зависност од околностите и сериозноста на последиците или заканите што ги предизвикуваат. Иако со последните измени на Кривичниот законик во 2023 година се прават подобрувања во таа насока, инспекторите и обвинителите генерално сметаат дека не постои јасна граница помеѓу прекршоците и квалификациите за кривично дело. Ова има големо значење со оглед на принципот *non bis in idem*.
- Потребно е да се зајакне соработката меѓу јавните обвинители и инспекторите за животна средина на централно и локално ниво и да се воспостават институционални канали за комуникација меѓу нив.
- Јавните обвинители веќе се соочија со ситуации/случаи каде што забележаа недоволна техничка експертиза. Со оглед на тоа што нема многу случаи во врска со секое од еколошките кривични дела кои се дефинирани во Кривичниот законик, во иднина може да произлезат одредени тешкотии поради недостаток на техничка експерти во однос на некои други аспекти на еколошките кривични дела. Иако со Законот за кривична постапка се предвидува можност за истрага од страна на странски научни институции со цел да се обезбеди стручно мислење во случаи кога во земјата нема национална научна институција која може да обезбеди стручно мислење, недостасуваат средства за ангажирање на странски научни институции за овие прашања.
- Поради недоволниот број на обвинители, не е изводливо повеќе од еден обвинител да биде вклучен во конкретна истрага за наводно извршен криминал во однос на животната средина.

Алтернативни механизми за решавање на спорови

Народниот правобранител е едно од вонсудските решенија во случаите во врска со животната средина. Во табелата подолу е прикажана активноста на Народниот правобранител во случаите кои се однесуваат на животната средина во последните 5 години.⁵⁸

⁵⁸ Годишни извештаи за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување, подобрување и заштита на човековите права и слободи, Народен правобранител, достапни на:

Година	Вкупен број на жалби	Одлуки за прекин или неспроведување постапка	Дадени правни совети	Усвоено мислење и дадени препораки	Активности кои се преземени по интервенцијата на Народниот правобранител
2019	18	13	1	5	2
2020	10	7	1	2	2
2021	12	10	1	1	1
2022	17	13	1	1	1
2023	21	4	2	8	3

Народниот правобранител истакнува дека граѓаните не поднеле голем број жалби во врска со деградација на животната средина. Во своите годишни извештаи, Народниот правобранител постојано укажува на недостатокот на институционални капацитети и средства на национално и локално ниво за спроведување на законодавството за животна средина, особено во однос на управувањето со отпадот и загадувањето на воздухот. Инспекторите на локално и централно ниво не се доволно координирани, а тоа го попречува ефикасниот инспекциски надзор врз спроведувањето на законодавството за животната средина. Народниот правобранител има посочено дека е неопходно да се преземат следните активности: 1) поголемо финансирање, 2) подготовка на ефективни и реални стратески документи и 3) преземање на мерки за спроведување на изработените документи во функција на подобрување на заштитата на животната средина. Овие препораки од Народниот правобранител не се спроведуваат ефективно иако генерално се вклучени во секој годишен извештај.

5.2 Мапирање и улоги на засегнатите страни во областа на еколошката правда

Министерството за животна средина и просторно планирање има клучна улога во изготвувањето и спроведувањето на законодавството за животна средина. Министерството има посебен удел во полето на еколошката правда преку 1) поттикнување на процесите на учество на јавноста и објавување на документи и одлуки на веб-сајтот и 2) утврдување на одредби за пристап до правда во законодавството за животна средина во врска со различни процеси (ОВЖС, извештаи за животната средина, СОЖС, интегрирани еколошки дозволи, итн.)

- **Одделение за комуникации со јавноста:** Овој оддел служи како примарна врска помеѓу МЖСПП и јавноста. Неговите задачи опфаќаат споделување на информации, управување со односите со јавноста и координирање на комуникациските стратегии за поттикнување на транспарентноста и вклучувањето на јавноста во прашањата кои се однесуваат на животната средина.
- **Секторот за животна средина** е одделение во рамките на Дирекцијата за животна средина на МЖСПП. Овој Сектор е одговорен за спроведување на законските обврски во врска со ОВЖС. Тоа подразбира соработка со релевантните сектори на Управата за животна средина и други засегнати институции, како и консултации со јавноста. Секторот ја утврдува потребата од спроведување на постапка за ОВЖС, го дефинира обемот на студијата за ОВЖС, организира и модерира јавни расправи и подготвува извештаи за соодветноста на студијата за ОВЖС. Покрај тоа, изготвува акти кои произлегуваат од постапката за ОВЖС. За проекти каде што се смета дека не е неопходна ОВЖС, Секторот ја проценува потребата од заштита на животната средина, поднесува извештаи и соодветно ги одобрува или отфрла. Секторот води Регистар на одобрени студии за заштита на животната средина, извештаи и Регистар на студии за ОВЖС. Дополнително, Секторот ги исполнува обврските во согласност со Конвенцијата од Еспо за ОВЖС во прекуграничен контекст и одредени одговорности

на Комисијата за заштита на почвата. Воедно, Секторот е задолжен и за заштита на почвата како медиум за животната средина. Ова вклучува изработка на законски прописи (закони и подзаконски акти) за заштита на почвата, заштита на почвата како ограничен, незаменлив, разорлив и тешко обновлив природен ресурс и осмислување на стратегии, програми и планови за заштита на почвата. Секторот спроведува меѓународни документи за заштита на почвата и дава насоки за спречување на загадувањето и подобрување на квалитетот на почвата. Дополнително, Секторот придонесува за изготвување на закони и прописи во врска со управувањето со бучавата, а не само следење и ублажување на загадувањето со бучава.

- *Сектор за одржлив развој и инвестиции:* Овој Сектор се фокусира на интегрирањето на одржливи практики во развојни проекти. Работи заедно со јавноста за да ги осознае различните мислења на јавноста за иницијативите за одржлив развој, со што се уверува дека гледиштата на заедницата се земаат предвид при планирањето и спроведувањето.
- *Сектор за природа:* Овој Сектор е одговорен за зачувување на биодиверзитетот и природните ресурси и ја вклучува јавноста во процесите на одлучување во врска со заштитените подрачја, зачувувањето на видовите и зачувувањето на природното наследство. Организира јавни консултации и образовни програми за подигање на свеста и запознавање со ставовите на заедницата.
- *Сектор за управување со отпад:* Овој Сектор е посветен на прашања кои се однесуваат на политиките и практиките за управување со отпад. Ја вклучува јавноста преку информативни кампањи, јавни консултации и механизми за повратни информации во насока на изготвување ефикасни стратегии за управување со отпадот кои ги одразуваат потребите и загриженостите на заедницата.
- *Одделение за мониторинг на квалитет на воздухот:* Фокусирајќи се на следење и подобрување на квалитетот на воздухот, ова одделение вклучува јавни иницијативи чија цел е да се намали загадувањето на воздухот. Обезбедува платформи за јавно мислење за плановите и политиките за управување со квалитетот на воздухот, уверувајќи се дека се решаваат загриженостите на граѓаните.
- *Сектор за води:* Овој Сектор управува со водните ресурси и квалитетот. Го олеснува учеството на јавноста во изготвувањето и спроведувањето на плановите за управување со водите, уверувајќи се дека засегнатите страни во заедницата имаат свој удел во политиките за зачувување и користење на водите.
- *Сектор за соработка со локалната самоуправа и управни и надзорни работи:* Овој Сектор е одговорен за надзор на општините во спроведувањето на законодавството за животна средина на локално ниво. Ги идентификува законските и процедуралните недостатоци во работењето на општините и го следи навременото усвојување на прописите од страна на општините во согласност со законите за животна средина. Секторот предлага годишен план за општински надзор, постапува по вонредни извештаи и известувања и организира обуки за вработените во општините.
- *Комисија за прекршоци:* Оваа Комисија спроведува постапки поведени од инспектори за животна средина и друг овластен персонал, изрекувајќи казни и други санкции како што е пропишано со законите за животна средина.
- *Комисија за спогодување:* Оваа Комисија ги олеснува постапките за спогодување во согласност со законодавството за животна средина.

Министерството за правда е одговорно за изготвување на законодавството за пристап до правда воопшто (Законот за граѓанска постапка, Законот за кривична постапка, Законот за судовите, Законот за јавното обвинителство), Кривичниот законик и Законот за прекршоци. Одговорно е за следење на спроведувањето на законодавството во врска со судството, како и за негово изменување со цел да се воспостави ефективна и ефикасна заштита на правата.

- Секторот за правосудство е надлежен, меѓу другото, за аспектите кои се однесуваат на судството, јавното обвинителство, државното правобранителство, останатите судски органи, работата на адвокатите и други видови правна помош, кривична, граѓанска и вонграѓанска постапка и прекршоци.
- Одделението за нормативна дејност во кривичната материја е одговорно за подготовка на законски предлози, нацрт-закони и други општи акти во кривичната материја; изработка на анализи во врска со спроведувањето на кривичното законодавство; подготовка на компаративни анализи и анализи на меѓународните стандарди во кривичната материја; изработка на мислења за закони и иницијативи за оценување на уставноста на законите во кривичната материја; следење и спроведување на законите во кривичната материја; прибирање на податоци од судовите, спроведување на анализа на казнената политика на судовите, давање предлози за подобрување на законската рамка.
- Одделението за организација на правосудните органи и следење на реформата во правосудниот сектор е одговорно за изработка на законски предлози, нацрт-закони и други општи акти од областа на судството, јавното обвинителство, работата на адвокатите и другите судски органи; подготовка на извештаи, мислења, анализи, прегледи, информации и други материјали кои се однесуваат на работата на судството, јавното обвинителство, работата на адвокатите и останатите судски органи; следење на работата на судството во однос на организацијата, навременоста, експедитивноста и ажурноста на нивното работење; воспоставување соработка со јавното обвинителство по прашања кои се однесуваат на обезбедување општи услови за работа, како и по други прашања од заеднички интерес; подготовка на Судскиот деловник; следење на спроведувањето на Судскиот деловник и давање упатства и појаснувања за неговата примена и увид во примената на Судскиот деловник; следење на работата на судските институции и подобрувањата на нивната работа; следење на активностите од Стратегијата за реформа на судството; следење и спроведување на реформата на судството; прибирање и водење на статистички податоци и подготовка на анализи и статистички извештаи за работата на судовите и јавните обвинителства; водење редовна судска статистика и подготовка на годишни статистички евиденции, прибирање и обработка на статистички податоци.
- Одделението за постапување по претставки и поплаки по работата на правосудните органи е надлежно за постапување по претставки на граѓаните во врска со работата на судовите (одложување на судската постапка или работата на судските служби); испитување на претставки на граѓаните во врска со работата на јавните обвинители и другите судски органи; подготовка на информации, анализи и други материјали во врска со претставките на граѓаните; водење евиденција за поднесените претставки.
- Одделението за нормативна дејност во граѓанската материја е одговорно за подготовка на законски предлози, нацрт-закони и други општи акти во граѓански прашања и стручни мислења; подготовка на анализи за спроведување на законите во граѓанските прашања; изработка на компаративни анализи и анализи на меѓународните стандарди во граѓанските прашања; подготовка на мислења за закони и иницијативи за оценка на уставноста на законите во граѓанските прашања; следење и спроведување на законите и подзаконските акти во граѓанските прашања; составување на извештаи, мислења, информации, анализи, прегледи и други материјали во врска со работата на стручните лица и нивните мислења; постапување по барања за лиценца за вештачење и водење на регистар на лиценци за вештачење.
- Секторот за меѓународна правна соработка, меѓу другите аспекти, е одговорен и за аспектите на човековите права.
- Одделението за човекови права и компаративно-правни анализи е одговорно за активности наменети за подготовка на првични, редовни и периодични извештаи за компатибилноста на националното законодавство со ратификуваните меѓународни инструменти; подготовка на извештаи за спроведување на обврските што

произлегуваат од меѓународните документи за националните малцинства; активности за спроведување на препораките од меѓународните организации, споделување на релевантни препораки и материјали до надлежните органи и одговорните државни службеници, отпочнување и спроведување на национални активности (предлагање на законски решенија или други активности) за спроведување на препораките и следење на нивното спроведување; комуникација со надлежните судови, прибирање на релевантна документација и други активности во врска со индивидуални барања поднесени против Република Македонија пред Комитетот за човекови права на ООН; активности за континуирана соработка со меѓународни органи и организации (ООН и СЕ) и нивните органи и комитети, како и активности за учество во спроведувањето на програми и проекти; активности за соработка со невладиниот сектор и активности за спроведување на заеднички проекти и програми; постојано следење на спроведувањето на Европската конвенција за човекови права и останати документи за слободите и правата и нивното спроведување во националното законодавство и подготовка на извештаи за спроведување на обврските.

- Секторот за Европската Унија е одговорен за аспекти во врска со процесот на пристапување на Република Северна Македонија кон Европската Унија.
- Одделение за преговори и интеграција

Академијата за судии и јавни обвинители е одговорна за целокупното образование на судството. Нејзината надлежност опфаќа два аспекта:

- 1) Академијата е одговорна за избор и прием на кандидати за судии и јавни обвинители и им обезбедува потребни почетни обуки пред да бидат назначени; и
- 2) Академијата е одговорна за континуирана едукација на веќе назначените судии и јавни обвинители.

Инспекторатите се одговорни за инспекцискиот надзор и спроведувањето на законодавството за животна средина, издаваат прекршочни акти и поведуваат прекршочни постапки пред судовите. Инспекцискиот систем во државата се состои од инспектори на централно ниво и општински инспектори, при што секој од нив има одредена надлежност кога станува збор за аспекти на законодавството за животна средина кои ги следи инспекторот. Инспекторатите треба да контактираат со јавни обвинители во случаи кога е сторено кривично дело во животната средина или доколку постои сомневање за кривично дело, како и да комуницираат со полицијата во таа смисла овој поглед, но и да бараат полициска помош во случаи кога е неопходна.

Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС)⁵⁹ има клучна улога во процесот на ОВЖС, особено во фазите на усогласеност и спроведување. Примарната одговорност на инспекторатот е да се увери дека носителите/инвеститорите на проектот се придржуваат кон условите кои се утврдени во одобрувањето на ОВЖС. Ова вклучува проверка на спроведувањето на пропишаните мерки за ублажување и плановите за мониторинг како што е наведено во студијата за ОВЖС. ДИЖС, во соработка со засегнатите општини, е одговорен за надгледување на извршувањето на овие планови за мониторинг за спречување и ублажување на влијанијата врз животната средина. ДИЖС врши редовни и вонредни инспекции на проекти кои се предмет на ОВЖС за да ја процени усогласеноста со прописите за животна средина и специфичните услови на одобрувањето на ОВЖС. Овие инспекции се од суштинско значење за да се идентификуваат какви било отстапувања или проблеми со неусогласености кои би можеле да наштетат на животната средина. Во случаи на неусогласеност, ДИЖС има овластување да изрекува казни и да спроведува корективни мерки. Законот за животна

⁵⁹ Во согласност со Законот за организација и работа на органите на државната управа, Државниот инспекторат за животна средина формално е институција во рамки на Министерството за животна средина и просторно планирање.

средина пропишува казни за разни прекршоци, како што е неинформирање на соодветниот орган за намерата за спроведување на проект или неизвршување на обврската за изготвување и поднесување на студија за ОВЖС како што е потребно. ДИЖС гарантира дека овие законски одредби се почитуваат за да се одржи интегритетот на животната средина.

Според извештаите подготвени од ДИЖС, пополнети се само 65 (8%) од инспекторските позиции кои се систематизирани во Законот за систематизација на работните места. Подолу е наведена статистика од инспекцискиот надзор на ДИЖС во периодот 2020-2024 година:

- Во 2020 година, извршени се 1.792 инспекциски надзори и утврдени се 322 прекршувања на законодавството за животна средина;
- Во 2021 година, извршени се 1.725 инспекциски надзори и утврдени се 596 прекршувања на законодавството за животна средина;
- Во 2022 година, извршени се 2.100 инспекциски надзори и утврдени се 369 прекршувања на законодавството за животна средина;
- Во 2023 година, извршени се 1.728 инспекциски надзори и утврдени се 464 прекршувања на законодавството за животна средина;
- Во првите 6 месеци од 2024 година, извршени се 721 инспекциски надзор и утврдени се 166 прекршувања на законодавството за животна средина.

Државниот управен инспекторат е надлежен да врши инспекциски надзор врз државните институции и органи кои ги спроведуваат Законот за општа управна постапка, Законот за инспекциски надзор и други прописи кои содржат одредби за управна постапка. Меѓу другите аспекти, инспекцискиот надзор може да вклучува навремено, економично и ефикасно остварување на правата и интересите на граѓаните и на другите учесници во управната постапка при решавање на управни работи; постапување во пропишаните рокови во првостепената и второстепената управна постапка, како и во роковите кои се утврдени со акти на судските органи; спроведување на правосилни управни акти; начин на однесување и работа на административните службеници и вработените, со цел да се обезбеди почитување на начелата на законитост, професионален интегритет, ефикасност, одговорност и лојалност при вршење на нивните службени должности; спроведување на мерките на надлежните органи во врска со подобрување на работата при решавање на управни работи;

Државната комисија за донесување одлуки во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен е одговорна да постапува по поднесени жалби од јавноста, засегнатата јавност или инвеститорите во врска со одлуки донесени согласно законодавството за животна средина и заштитата на правото на учество на јавноста во процесот на одлучување за животната средина. Одлуката по жалбите се усвојува со просто мнозинство од членовите на седница. Во согласност со Законот за општа управна постапка, при одлучување по жалба не се одржува јавна расправа.

Седумте члена на Комисијата ги именува Собранието по јавен повик. Нивниот мандат е 5 години со право на повторно именување. Покрај членовите, персоналот на Комисијата го сочинуваат лица кои се вработени во согласност со Законот за административни службеници.

Судовите се одговорни за постапување по тужби поднесени од приватни лица и обвинителни акти поднесени од јавни обвинители, вклучително жалби и вонредни правни средства. Бројот на судии е намален за 74 во последните три години. Судскиот систем е организиран на следниов начин:

- *Управниот суд* е основан на национално ниво и постапува по 1) тужби поднесени од приватни лица (јавност, засегнатата јавност или инвеститори) во случаи кога нивната

жалба е одбиена или одбиена од второстепената комисија, 2) тужби за заштита на нивните права во случаи кога нема можност за поднесување жалба, 3) законитост на актите кои се донесени во прекршочна постапка.⁶⁰

Иако Законот за управни спорови пропишува дека судот ќе ја спроведе постапката брзо, без непотребни постапки и трошоци, како и дека ќе ја донесе својата одлука во разумен рок, односно најдоцна во рок од девет месеци од датумот на доставување на документите или создавање на услови за одлучување,⁶¹ пропишаниот рок честопати се пробива. Во 2023 година, 57% од јавните расправи се однесувале на предмети поднесени до судот во 2022 година, додека 15% од јавните расправи се однесувале на предмети поднесени до судот во 2021 година.⁶²

- Вишиот управен суд е основан на национално ниво и одлучува по жалби против одлуките или пресудите на Управниот суд.
- Основните судови постапуваат по 1) тужби за одговорност за штета врз животната средина, 2) тужби за заштита на човековите права, 3) обвиненија поднесени од јавни обвинители за кривични дела во животната средина, 4) предлози за прекршоци поднесени од инспектори. Треба да се напомене дека основните судови имаат посебни граѓански и кривични оддели.
- Апелациониот суд постапува по жалби поднесени против одлуките и пресудите на основните судови.
- Врховниот суд постапува, меѓу другите аспекти, 1) по поднесени жалби против одлуките на Апелациониот суд и вонредни правни средства, 2) при судир на надлежности меѓу судовите, 3) по општи ставови по прашања од значење за унифицираното спроведување на законодавството, 4) по прашања во врска со работата на судовите, спроведувањето на законодавството и практиката на судовите.

Уставниот суд може да се смета за посебен суд кој постапува одделно од судството, со оглед на фактот што не одлучува за истите видови случаи како редовните судови, туку само за прашања кои се јасно дефинирани во Уставот. Уставниот суд има надлежност да:

- 1) одлучува за усогласеност на законите со Уставот;
- 2) одлучува за усогласеност на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите;
- 3) заштита на слободите и правата на поединецот и граѓанинот кои се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислењето и јавното изразување на мислењето, политичкото здружување и постапување, како и на забраната за дискриминација меѓу граѓаните по основ на пол, раса, религија или национална, социјална или политичка припадност;
- 4) одлучува за судир на надлежности меѓу носителите на законодавни, извршни и судски функции;
- 5) одлучува за судир на надлежности меѓу органите на Републиката и единиците на локалната самоуправа;
- 6) одлучува за одговорноста на Претседателот на Републиката;
- 7) одлучува за уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженијата на граѓани.

⁶⁰ Во согласност со членовите 60 и 61 од Законот за управни спорови, во зависност од барањата и околностите на предметот, управните судии можат 1) да ја поништат одлуката и мериторно да одлучат за основаноста на предметот (пресуда со целосна надлежност), како и да одлучат за штетата и враќањето на предметите, 2) да ја поништат одлуката и да го вратат предметот на повторно разгледување, при што на овластената институција ќе ѝ дадат насоки за аспектите кои треба да се земат предвид во повторената постапка, 3) да ја прогласат одлуката за ништовна, 4) да ѝ наложат на соодветната институција да донесе одлука (во случаи кога нема одговор од администрацијата).

⁶¹ Закон за управни спорови (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 96/2019), член 11.

⁶² Годишен извештај (јануари – декември 2023 година) за работата на Управниот суд по предмети кои се однесуваат на социјалните права, Институт за човекови права, достапен на: https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8/2023%20-%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9F%20%D0%94%D0%9E%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%94%D0%90%20%D0%97%D0%90%20%D0%A1%D0%98%D0%A2%D0%95/Upraven/Izvestaj_Upraven_SocijalniPravaMK.pdf

Јавното обвинителство е одговорно за истрага на наводно сторени кривични дела во животната средина и поднесува обвиненија до судовите. Во согласност со извештаите кои се подготвени од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија, во државата недостасуваат 88 обвинители. Јавните обвинители комуницираат со полицијата и инспекторите за животна средина за време на истражната постапка. Структурата на Јавното обвинителство ги опфаќа:

- Основното јавно обвинителство кое истражува наводни кривични дела против животната средина кога тие не се извршени од организирана група (три или повеќе сторители);
- Основното јавно обвинителство – Оддел за организиран криминал и корупција кој истражува наводни кривични дела против животната средина кога тие се извршени од организирана група;
- Вишото јавно обвинителство кое е воспоставено во секое од апелационите подрачја во државата и ги застапува предметите пред Апелациониот суд;
- Јавното обвинителство на Република Северна Македонија кое застапува случаи пред Врховниот суд.

Министерството за внатрешни работи е истражен орган и го штити правниот поредок, спречува и открива извршени кривични дела и презема мерки за истражување на извршени кривични дела по наредба на јавен обвинител или по службена должност (во зависност од фазата на процесот на кривична истрага). Полициските службеници комуницираат со јавните обвинители преку спроведување на нивните налози за обезбедување на докази и лица (претреси, сослушувања, итн.) или прибирање информации и докази по службена должност во предистражната постапка. Полициските службеници комуницираат со инспекторите за животна средина во случаи кога е потребна полициска помош при вршење на инспекциски надзор.

Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер е независно тело управувано од директор и негов заменик, кои ги назначува Собранието. Лицата кои постапуваат по предметите во Агенцијата се службени лица кои се вработени во согласност со Законот за административни службеници. Агенцијата води управни постапки, одлучува по жалби против одлуки од страна на лицата или субјектите кои поседуваат информации и обезбедува спроведување на одредбите од законот. Воедно, дава мислења за нацрт-закопи во врска со слободниот пристап до информации и изработува политики и упатства за остварување на ова право.

Народниот правобранител е независен орган за човекови права и постапува по службена должност или по поднесени жалби од приватни лица за повреда на одредено право од страна на јавни службеници. Врши независна истрага за наводната повреда на одредено право и усвојува мислење по конкретното прашање, вклучувајќи и препораки за надминување на утврдената повреда. Во согласност со Законот за народен правобранител, единственото специјализирано одделение во рамки на Народниот правобранител е Националниот превентивен механизам кој се занимава со спречување на тортура и други видови на нехумано постапување или казнување на лица кои се лишени од слобода. Не постои заменик народен правобранител, ниту посебен народен правобранител за животна средина, изречно дефиниран како таков во Законот за народен правобранител. Вработените во Канцеларијата на Народниот правобранител ги решаваат предметите кои се однесуваат на животната средина. Досега, предметите во врска со животната средина им се доделуваа на еден заменик народен правобранител и на вработени кај Народниот правобранител. Народниот правобранител може да побара документи и информации, да изврши посета на државната институција против која се истражува случајот и да обезбеди докази, да повика лица на разговор, да побара мислење од научни и стручни институции и лица. Поединецот може да поднесе жалба

усно (заведена во записник) или писмено (вклучително и по е-пошта или на веб-сајтот на Народниот правобранител).

Единици на локалната самоуправа (општини): Општините се задолжени за спроведување на националните политики за животна средина на локално ниво. Нивните одговорности вклучуваат урбано и рурално планирање, заштита на животната средина и управување со комуналните услуги како што се управувањето со отпад и водоснабдувањето. Нивната улога е да постапуваат како примарни посредници за учество на јавноста, овозможувајќи вклучување на заедницата во процесите на одлучување за животната средина.

Невладините организации активно се залагаат за заштита на животната средина, ја подигнуваат јавната свест и го следат усогласувањето на владините тела и правните субјекти со еколошките стандарди. Тие често служат како посредници помеѓу јавноста и органите, олеснувајќи го вклучувањето и учеството на заедницата во управувањето со животната средина.

Заедниците и јавноста имаат клучна улога во управувањето со животната средина преку учество во јавни консултации, проценки на животната средина и локални процеси на одлучување. Нивното вклучување е од суштинско значење за да се постигне уверување дека политиките за животна средина ги одразуваат потребите и грижите на населението.

Меѓународни организации: Субјекти како што се Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП), Европската Унија и Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) обезбедуваат техничка помош, финансиски средства и насоки за политиките за поддршка на еколошките иницијативи на Северна Македонија. Тие го олеснуваат интегрирањето на меѓународните еколошки стандарди и најдобрите практики во националните политики и ја поттикнуваат регионалната соработка по прашања кои се однесуваат на животната средина.

Собранието на Република Северна Македонија има одговорности кои опфаќаат донесување закони за животна средина, надзор над нивното спроведување и олеснување на учеството на јавноста во процесите на одлучување за животната средина. Собранието е задолжено за изготвување, дебатирање и донесување закони со кои се регулираат заштитата на животната средина и одржливиот развој. Ова вклучува законодавство за квалитетот на воздухот и водата, управувањето со отпадот, зачувувањето на биодиверзитетот и ублажувањето на климатските промени. Со усогласување на националните закони со меѓународните стандарди и договори за животна средина, Собранието обезбедува исполнување на глобалните обврски за животната средина во Северна Македонија. Преку своите различни комисии, особено преку Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање, Собранието го следи спроведувањето на политиките за животна средина од страна на извршната власт. Се грижи за одговорно работење на владините агенции во управувањето со животната средина, обезбедувајќи транспарентност и почитување на утврдените закони и прописи. Собранието обезбедува платформи за учество на јавноста по прашањата кои се однесуваат на животната средина, препознавајќи ја важноста на инклузивното одлучување. Механизмите за учество на јавноста вклучуваат:

- Јавни расправи организирани од парламентарни комисии. Овие расправи им овозможуваат на граѓаните, невладините организации и експертите да ги искажат своите ставови за предложените закони или политики за животната средина.
- Консултации: Собранието ја повикува јавноста да ги искаже своите мислења за време на фазите на изготвување на законите за животна средина, овозможувајќи им на засегнатите страни да влијаат врз формулирањето на политиките.

- Пристап до информации: Во согласност со Конвенцијата за заштита на животната средина, Собранието гарантира дека информациите за животната средина се достапни за јавноста.

И покрај овие одредби, и понатаму постојат предизвици во однос на ефикасното учество на јавноста. Во анализата од 2024 година насловен „Набљудување на парламентот: Перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија“ се истакнаа областите кои треба да се подобрат за учество на јавноста и транспарентност.⁶³

5.3. Анализа на случај

5.3.1 Студии на случај кои се однесуваат на еколошка правда

Пристап до правда за утврдување на повреди на човековите права кои се предизвикани од деградација на животната средина

Од 2019 до 2021 година се поведоа најмалку 5 случаи пред домашните граѓански и управни судови по основ на повреди на човековите права предизвикани од деградација на животната средина.

Предмети на граѓанските судови

Една граѓанска организација и неколку поединци поведоа три предмети пред граѓанските судови во Скопје, Битола и Струга против следните јавни органи⁶⁴ (Владата, МЖСПП, општините и јавните претпријатија). Предметите се однесуваа на следното:

- квалитет на амбиенталниот воздух: граничните вредности на концентрација на честички (PM) 2,5 и PM 10 честички се надминати подолго од максимално дозволениот број денови во Скопје и Битола; и
- управување со отпад: комуналниот отпад низ целата земја се отстранува на општински депонии кои не ги исполнуваат законските стандарди и се управувани од општините и јавните претпријатија.

Врз основа на Архуската конвенција, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Европската конвенција за човекови права и судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), Уставот на Република Северна Македонија, Законот за граѓанска постапка, Законот за облигационите односи и домашното законодавство за животната средина за квалитет на амбиентниот воздух и управувањето со отпад, во тужбите се бараше од судовите да утврдат дека правото на здрава животна средина, правото на здравје, правото на живот и правото на почитување на приватниот и семејниот живот се прекршени поради неспроведување на домашното законодавство за животната средина.

Тужбите со кои се тврди дека гореспоменатите права се прекршени поради загадувањето на воздухот беа отфрлени со што предметите беа решени на национално ниво, додека тужбата со која се тврди дека настанала повреда на човековите права поради неправилно управување со отпадот беше отфрлена, но постапката пред Апелациониот суд во Битола сè уште е во тек. Освен што го оспорија правниот капацитет на граѓанската организација, судовите сметаа дека нема законска основа за поднесување на тужбите со оглед на тоа што тужителите бараа утврдување на факти наместо утврдување на правни односи.

⁶³ <https://idscs.org.mk/en/2024/10/21/parliament-watch-citizens-perceptions-assembly-north-macedonia-2024/>

⁶⁴ Одлука XXV бр. 578/19 од Основниот граѓански суд во Скопје, Одлука бр. П1-119/20 од Основниот суд во Битола, Одлука бр. П1-6/21 од Основниот суд во Струга.

Управен суд

Некоку поединци поднесоа најмалку 2 предмети⁶⁵ пред Управниот суд врз основа на посебната постапка предвидена во тогашниот Закон за управни спорови⁶⁶. Посебната постапка му овозможи на судот да утврди повреда на уставните права поради дејствија или пропусти од страна на државните институции. Во предметите се тврдеше дека поради надминување на граничните вредности на концентрацијата на PM 2,5 и PM 10 честичките во подолг период од дозволеният максимален број на денови, како и со неспроведување на друго домашно законодавство за квалитет на амбиенталниот воздух (ефикасен систем за следење, валиден стратегиски документ во врска со квалитетот на воздухот), раководителите на Владата, МЖСПП и Државниот инспекторат за животна средина го прекршиле правото на здрава животна средина.

Предметите беа отфрлени, а судот одлучи дека кумулативните основи за поднесување на предлогот врз основа на посебните одредби не се исполнети. Судот утврди дека во предлозите не се дефинира поединечно дејствие или пропуст кој го извршиле обвинетите, туку само се наведуваат законски обврски на државните институции кои се дефинирани во законодавството за животна средина. Понатаму, судот утврди дека во тужбата нема индивидуален интерес, туку општ интерес, бидејќи дејствијата кои требало да ги преземат државните институции биле корисни за општеството, а не само за тужителот.

Пристап до правда по предмети во кои се утврдува дека не е подготвен стратегиски документ за животната средина

Во 2022 година,⁶⁷ една граѓанска организација поднесе два предмети пред Управниот суд, тврдејќи дека не биле подготвени конкретни стратегиски документи утврдени во Законот за води, па затоа и не биле усвоени, иако во законодавството е одреден конкретен рок за нивна подготовка од страна на МЖСПП. Во тужбата се наведува дека непостоењето на таквите документи се одразува на остварувањето на правото на здрава животна средина и управувањето со водите и затоа се бара да се утврдат пропустите и да се наложи обврска на МЖСПП да ги изготви документите во рок од 1 година.

Управниот суд имаше различно образложение во двете тужби:

- Со една од тужбите се постапуваше како со спор поради немање одговор од администрацијата и се отфрли со образложение дека во тужбата немало тврдење дека правото е повредено со поединечно дејство од страна на државна институција, туку се повикувала на општо дејство, па затоа судот сметаше дека Законот за управни спорови не му дава надлежност на судот да одлучува за вакви прашања.
- Другата тужба беше отфрлена со образложение дека во тужбата не се дефинира поединечно дејствие или пропуст од страна на тужениот, туку само се наведуваат законски обврски на државните институции кои се дефинирани во законодавството за животна средина. Понатаму, судот утврди дека во тужбата нема индивидуален интерес, туку општ интерес, бидејќи дејствијата кои требало да ги преземат државните институции биле корисни за општеството, а не само за тужителот.

Предметите сè уште се во тек.

Пристап до правда во предмети во врска со пропусти како последица на кои се спречува учеството на јавноста во одлучувањето за животната средина

Учеството на јавноста во процесот на одлучување во врска со дозвоите за вода е пропишано во Законот за води. Во согласност со законодавството, јавноста има право да

⁶⁵ Одлука УСПИ бр. 4/2020 од Управниот суд и Одлука УСПИ бр. 11/2020 од Управниот суд.

⁶⁶ Во 2019 година се донесе нов Закон за управни спорови, кој стапи на сила во 2020 година. Во споредба со претходниот Закон за управни спорови, новиот закон не содржи посебни одредби кои се однесуваат на заштитата на уставно загарантираните права.

⁶⁷ Одлука У-3 бр. 377/2022 од Управниот суд и Пресуда УРП бр. 89/2022.

достави писмени коментари во рок од 15 дена од објавувањето на барањето за дозвола за користење на води односно водни ресурси на веб-сајтот на МЖСПП и во еден весник. Произлегоа предизвици во однос на редовното објавување на барањата за дозволи за користење на води на веб-сајтот на МЖСПП, а во времето на поведување на постапката во 2023 година, последното објавено барање на веб-сајтот на МЖСПП е од 2016 година.

Постапките се однесуваа на одлуките за издавање дозволи за користење на води за мали хидроелектрани во 2015 и 2018 година, со барање за нивно поништување поради повреда на правото на учество на јавноста во процесот на одлучување. Иако со Законот за води се регулира правото на жалба за инвеститорот, имајќи предвид дека Законот за општата управна постапка има супсидијарна примена,⁶⁸ против одлуките е поднесена жалба пред Второстепената комисија. Во Законот за води не е предвидено задолжително објавување на одлуките за издавање на дозволи за користење на води, спротивно на Законот за животна средина во врска со одлуките за ОВЖС или одлуките за издавање на интегрирани еколошки дозволи. Имајќи го ова предвид, одлуките беа добиени во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, а жалбите беа поднесени во рок од 15 дена од денот на приемот на одлуките.

Жалбите беа отфрлени од МЖСПП, тврдејќи дека не се поднесени во предвидениот рок, бидејќи одлуката е донесена во 2015 и 2018 година и дека правото на жалба не е дозволено бидејќи граѓанската организација и поединецот не биле странка во конкретната управна постапка.

Второстепената комисија ја одби жалбата во однос на одлуката на МЖСПП во која се наведуваат одредби од Законот за општа управна постапка и Законот за управна постапка, тврдејќи дека МЖСПП правилно одлучило дека жалбата не била навремена и дека граѓанската организација и поединецот не биле странки во управните постапки. Предметите се во тек и поднесени се тужби до Управниот суд.

Пристап до правда по предмети во врска со пропусти при учество на јавноста во однос на СОЖС

Во согласност со Законот за животна средина, треба да се спроведе СОЖС за урбанистички планови. Во овој процес, нацрт-извештајот за СОЖС треба да се објави заедно со нацрт-извештајот за урбанистичкиот план, пред одржувањето на јавната расправа. Во конкретниот анализиран случај, општината објави соопштение за јавна расправа, но беше објавен само нацрт-извештајот за СОЖС, без објавување на нацрт-урбанистичкиот план за кој беше подготвена СОЖС. Имајќи го ова предвид, една граѓанска организација идентификуваше предизвици во обезбедувањето суштинско учество на јавноста.

Во согласност со Законот за општа управна постапка, се поднесе жалба до општината, со која се бараше објавување на нацрт-урбанистичкиот план и отпочнување на процесот на консултации по објавувањето на нацрт-урбанистичкиот план. Наместо да донесе поединечна одлука, согласно член 120 од Законот за општа управна постапка, општината подготви известување за отфрлање на жалбата. Граѓанската организација поведе управен спор поради тоа што немаше одговор од администрацијата, односно не беше изготвен и донесен поединечен акт од страна на општината. Управниот суд ја отфрли тужбата наведувајќи дека во конкретниот случај основата на спорот е општ акт со кој се бараше општината да биде обврзана да го објави нацрт-урбанистичкиот план за кој е изготвена нацрт-СОЖС и да организира консултации со јавноста по објавувањето на

⁶⁸ Член 1 став 3 од Законот за води (Службен весник на Република Македонија бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 151/2021 и 3/2025).

потребните документи... од она што беше образложено претходно може да се заклучи дека не може да се поведе управен спор против општи акти на институциите бидејќи овие акти не се однесуваат на поединечни односи и не се донесени како пропис. Иако Вишиот управен суд ја укина одлуката на Управниот суд, Управниот суд донесе иста одлука во повторената постапка.

Предметот сè уште се води пред Вишиот управен суд.

Усогласеност на подзаконскиот акт во врска со извештаите за животната средина со Архуската конвенција

Во 2024 година една граѓанска организација до Уставниот суд поднесе иницијатива за одлучување за уставноста на подзаконски акт со кој се регулираат активностите за кои е задолжително да се подготви извештај за животната средина. Во иницијативата се тврдеше дека во подзаконскиот акт се наведуваат автопатите како активност за која задолжително треба да се подготви извештај за животната средина и МЖСПП треба да го одобри таквиот извештај. Истовремено, во подзаконскиот акт каде што се наведуваат активностите за кои задолжително треба да се спроведе ОВЖС, се споменуваат и автопатите како една од наведените активности. Земајќи го ова предвид, тврдењето се однесуваше на фактот дека подзаконските акти се контрадикторни едни на други, со што влијаат на правната сигурност.

Понатаму, имајќи предвид дека автопатите се активност наведена во Анекс II од Архуската конвенција каде што учеството на јавноста во процесот на одлучување е задолжително, во согласност со иницијативата, фактот дека учеството на јавноста е исклучено при одобрување на извештаите за животната средина е во спротивност со Архуската конвенција.

Уставниот суд одлучи дека подзаконскиот акт со кој се утврдуваат активностите за кои е задолжителен извештај за животната средина се заснова на постојната законска одредба од Законот за животна средина (член 24) и е усвоен од соодветно овластената државна институција, односно Владата. Понатаму, укажа дека неговата надлежност му дозволува на судот да одлучува за усогласеноста на подзаконските акти со законите и Уставот и не го вклучува следното:

- хоризонталната усогласеност на два акта, имено усогласеноста на два подзаконски акти кои се на исто ниво во правната хиерархија, како и
- дали домашното законодавство е во согласност со меѓународните договори, имено Архуската конвенција.

Имајќи го ова предвид, Уставниот суд ја отфрли иницијативата.

Заклучоци

Од општа гледна точка, во процесот на изготвување тужби за повреда на човековите права поради деградација на животната средина може да се забележи недостаток на експертиза за животната средина (стручни мислења за технички аспекти). Очигледен предизвик е да се најде стручно лице кое ќе ја утврди причинско-последичната врска помеѓу загадувањето на воздухот и неправилното управување со отпадот и здравјето на луѓето, со што се одредува материјалната вредност на предизвиканата штета. Познавањето и применливоста на член 9 став 3 од Архуската конвенција е дополнителен предизвик за судиите⁶⁹. На крајот, отсуството на тужба *actio popularis* го ограничува пристапот до судот во врска со еколошката правда.

⁶⁹ Во согласност со член 9 став 3 од Архуската конвенција, јавноста треба да има пристап до административни или судски постапки за оспорување на дејствија и пропусти од страна на приватни лица и јавни органи кои се спротивни на одредбите од нејзиното национално законодавство кое се однесува на животната средина.

Заклучоци за постапките во граѓанскиот суд

Кога станува збор за постапки во врска со утврдување на повреда на човековите права предизвикана од деградација на животната средина, има одредени ограничувања при толкувањето на процесното законодавство⁷⁰ кое го отежнува пристапот до правда. Апелациониот суд во Битола претходно заведе став дека дел од тужбата со која се бара повреда на право која треба да се утврди не може да се смета за одлучувачки факт,⁷¹ но сепак не може да се примени во одлуките кои се анализирани во студиите на случаи. Судовите не постапуваат соодветно во однос на постапката за одговорност за еколошка штета, дефинирана во Законот за животна средина, бидејќи може да се бара единствено надомест на штета или враќање на животната средина во првобитната состојба. Понатаму, постапка за одговорност за штета врз животната средина⁷² може да се поведе само против оператор (во основа правно лице кое врши одредена професионална дејност дефинирана во подзаконски акт), а не против државата за пропусти во врска со спроведувањето на законодавството за животна средина.

Дополнително на погореизнесеното, секој инспекциски надзор, наведен во одлуките за отфрлање на тужбите како постапка преку која тужителите би можеле да бараат да се утврди неспроведување на законодавството за животна средина, не може да ја замени постапката за утврдување на повреда на човековите права. Иако со Законот за управни спорови, кој беше на сила во времето на поднесување на горенаведените граѓански тужби, се пропишани посебни одредби за утврдување на повреда на уставните права, практиката покажа дека тој не е ефективен.

Заклучоци за постапката пред Управниот суд (право на здрава животна средина)

Концептот на заштита треба поопсежно да се согледа во рамки на управните спорови. Судовите ги толкуваат пропустите и јавните службеници со значителни ограничувања. Преземањето активности за подобрување на квалитетот на воздухот и последователните пропусти во таа смисла влијаат врз пошироката јавност и се од општ интерес, но не треба да се оспори дека тоа влијае и врз поединецот и неговото индивидуално право на здрава животна средина кое е загарантирано во Уставот. Активностите треба да се преземат без никакви оспорувања, имајќи ја предвид практиката на ЕСЧП дека ваквите активности спаѓаат во позитивната обврска на државата да ги преземе сите потребни активности за да обезбеди мирно уживање на правата,⁷³ па затоа државата може да ги прекрши тие права со тоа што нема да ги спроведе законските обврски кои им се доверени.

Во октомври 2024 година, Врховниот суд усвои општ став за овој вид предмети, наведувајќи дека правото на здрава животна средина е индивидуално право кое може да биде прекршено со дејствија или пропусти извршени од службени лица во државни институции и дека Законот за управни спорови е применлив во случаи кога ниедно друго законодавство јасно не ја утврдува надлежноста на други судови. Имајќи ја предвид дискусијата на фокус групата,⁷⁴ не е доволно јасно дали општиот став ќе биде доволен да се надмине предизвикот за пристап до суд, бидејќи во меѓувреме Законот за управни спорови подлежеше на измени и новиот закон не предвидува посебна постапка за утврдување на повреди на уставно заштитени права.

Заклучоци за административна заштита на правото на учество на јавноста

Недостасуваат јасни одредби за правото на жалба и правната заштита на правото на учество на јавноста во процесот на одлучување во врска со дозвоите за користење на

⁷⁰ Особено: Закон за граѓанска постапка, Закон за судови и Закон за облигационите односи.

⁷¹ Одлука ТСЖ-427/19 од Апелациониот суд во Битола.

⁷² Постапка која е дефинирана во членовите 157-159 од Законот за животна средина.

⁷³ L.C.V. против Обединетото Кралство, барање бр. 23413/94.

⁷⁴ Детално во Анекс II од овој извештај.

вода. Со оглед на тоа што во Законот за води не е јасно наведено дека јавноста има право на жалба, може да се каже дека заштитата на правото може да се обезбеди директно преку управен спор. Од друга страна, во согласност со Законот за општа управна постапка, кој има супсидијарна применливост, жалба може да поднесе секоја страна чии права или правни интереси се повредени со поединечен управен акт.

Понатаму, при анализа на предметот во врска со учеството на јавноста во СОЖС, може да се заклучи дека судовите сметаат дека клучен фактор за тоа дали се применливи правни средства е самата ознака односно опис на дејството. Иако известувањето имало дејство на индивидуална одлука бидејќи ја отфрлило жалбата и иако со Законот за општа управна постапка им се наложува на институциите да донесат индивидуална одлука, судот ја утврдил ознаката на документот како клучен предуслов за поведување управен спор.⁷⁵ Имајќи го ова предвид, потребно е поопсежно толкување на одредбите, како и земање предвид на функцијата на предметниот документ, а не на неговата ознака.

Заклучоци за усогласеност на правните акти со меѓународните договори (Уставен суд)

Постојните подзаконски акти кои се меѓусебно контрадикторни со право можат да ги доведат во прашање правната сигурност и владеењето на правото, земајќи ја предвид заштитата на животната средина како фундаментална вредност. Оттука, очекувано е да се постави прашањето дали ставот на Уставниот суд е во согласност со неговата улога во правниот систем. Понатаму, земајќи го предвид Членот 118 од Уставот, кој предвидува дека ратификуваните меѓународни договори не можат да се менуваат со домашното законодавство, тие се повисоко во хиерархијата на законските одредби и следствено треба да му овозможат на Уставниот суд да има поизразена проактивна улога во утврдувањето на усогласеноста на домашните правни акти со меѓународните договори. Сепак, Судот има ограничен пристап во однос на својата надлежност.

5.3.2 Анализа на механизмите за учество

Северна Македонија воспостави различни алатки и рамки за олеснување на учеството на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина. Сепак, пристапноста, достапноста и ефективноста на овие алатки остануваат недоследни, што претставува предизвик за професионалците кои се одговорни за спроведување на механизмите за учество.

Правни рамки

Законот за животна средина е камен-темелник на учеството на јавноста, дополнет со уредби со кои се дефинираат постапките за консултации со јавноста за време на ОВЖС и СОЖС. Овие законски одредби налагаат јавни известувања, расправи и можности за поднесување писмени мислења, а со тоа уверувајќи дека јавноста има платформа за вклучување во процесите на одлучување.

Дополнително, со ратификувањето на **Архуската конвенција** од страна на Северна Македонија се воспоставува основна рамка за да се загарантира пристап до информации, учество на јавноста и пристап до правда. Со оваа обврска, државата се

⁷⁵ Иако самата постапка е поведена поради немање одговор од администрацијата, судот во завршниот дел од образложението на својата одлука ги разработува компонентите кои треба да ги содржи една одлука за да биде дозволен управен спор.

усогласува со меѓународните стандарди и им наложува на јавните органи да ги одржуваат транспарентноста и инклузивноста во управувањето со животната средина. Владините портали, вклучувајќи го и веб-сајтот на МЖСПП, известуваат за консултации со јавноста и споделуваат документи за ОВЖС и СОЖС. Иако овие ресурси се од суштинско значење за транспарентноста, тие се одделно наведени и недоследни и затоа честопати професионалците и јавноста тешко можат да пронајдат навремени и релевантни информации. МЖСПП води Регистар на овластени експерти задолжени за проценка на квалитетот на ОВЖС и СОЖС. Со помош на овој Регистар се обезбедува спроведување на оцените на животната средина од страна на квалификувани професионалци, што воедно придонесува за кредибилитет на процесот. Сепак, Регистарот не е јавно достапен и нема достапни механизми за контрола на квалитетот и вонредна контрола и верификација на знаењето.

Општински платформи

Во некои општини се користат локални платформи на интернет за споделување на информации за консултации со јавноста и еколошки иницијативи. Сепак, отсуството на стандардизиран формат и нееднаквото усвојување на овие платформи низ регионите значително ја потиснува нивната корисност и ефективност.

Центарот Архус спроведе следење⁷⁶ на податоците за животната средина на локално ниво ширум целата држава. Со применетата методологија беше предвидено следење на веб-сајтовите на сите 80 единици на локалната самоуправа (79 општини и Градот Скопје) во 2022 година, а со цел да се процени објавувањето на информации во врска со учеството на јавноста во процесите на локално одлучување, што истовремено опфаќа и теми како што се животна средина, урбанизам, локален економски развој, учеството на младите, форуми и одговорно буџетирање.

Со мониторингот се оцени и објавувањето на информации во врска со СОВЖС, како што се одлуки за спроведување или неспроведување на СОВЖС, мислења од МЖСПП, извештаи за СОВЖС и повратни информации од консултациите со јавноста.

Клучни студии на случај за учество на јавноста

1. Право на пристап до информации во врска со студии за заштита на животната средина за хидроенергетски проекти под 10 мегавати (MW)

Во согласност со Законот за животна средина, секој хидроенергетски проект, без оглед на големината, подлежи на оцена на влијанието врз животната средина. За проектите со инсталиран капацитет од повеќе од 10 MW или оние кои вклучуваат акумулации задолжително треба да се спроведе целосна ОВЖС. Проектите со инсталиран капацитет под 10 MW, честопати нарекувани мали хидроелектрани, подлежат на подготовка на Извештај за заштита на животната средина, врз основа на кој МЖСПП го одобрува или одбива спроведувањето на проектот.

Иако процесот на ОВЖС во целост се регулира со Законот за животна средина, вклучувајќи ја и конкретната обврска за обезбедување јавен пристап до сродни информации, не постои изречно законско барање за објавување на Извештаи за заштита на животната средина. Инвеститорите/носителите на проектот мора да поднесат барање за одобрување до МЖСПП, заедно со деталите во хартиена и електронска форма.

Во април 2015 година, МЖСПП објави одобрување на четири нови проекти за мали хидроелектрани во Националниот парк Маврово врз основа на Извештаи за заштита на животната средина. Истиот месец, невладината организација „Фронт 21/42“ поднесе

⁷⁶ https://arhus.mk/?page_id=1924

писмено барање до МЖСПП за пристап до извештаите и одлуките за одобрување за четирите мали хидроелектрани во електронски формат (Формат на пренослив документ (PDF) на компактен диск). МЖСПП не одговори во законскиот рок од 30 дена, што беше доволна причина за „Фронт 21/42“ да поднесе жалба до Комисијата за пристап до информации во август 2015 година.

Комисијата утврди прекршок и му наложи на МЖСПП да одговори во рок од седум дена. МЖСПП постапи согласно барањето во септември 2015 година, но одби да обезбеди електронски копии од извештаите, наведувајќи дека „Фронт 21/42“ може делумно да ги разгледа документите по претходна најава. Со оглед на големиот обем на податоци (кој честопати надминуваше 100 страници техничка документација), „Фронт 21/42“ продолжи со жалбата. Комисијата пресуди во корист на „Фронт 21/42“, наведувајќи дека МЖСПП мора да ги обезбеди бараните информации во потребниот формат, освен во случај кога информациите веќе биле достапни во друг формат (како што е пропишано со закон) или доколку форматот кој го предложило Министерството е посоодветен. Во секој случај, Министерството беше должно да ја оправда својата одлука.

Во декември 2015 година, МЖСПП издаде уште еден одговор, повторно одбивајќи пристап до информациите, наведувајќи загриженост за авторските права во врска со бараните студии. Министерството тврдеше дека може да се обезбеди пристап само по административен преглед на судирот кој произлезе од барањето. Оваа одлука беше во спротивност со одлуката на Комисијата, која наложи целосен пристап до бараните информации во наведениот формат.

Во овој случај може да се забележат значајни предизвици во обезбедувањето транспарентност и јавен пристап до информации за животната средина во Северна Македонија, особено во врска со Извештаите за заштита на животната средина за помали хидроенергетски проекти. Согласно членот 4 од Законот за заштита на животната средина, јавноста има право да бара информации во специфичен формат, како што се хартиени копии, електронски медиуми, видеоснимки или аудиоснимки. Јавните органи имаат обврска да се придржуваат кон бараниот формат, освен кога се применуваат специфични исклучоци. Според оваа одредба, јавните органи исто така треба да обезбедат копии од документите, покрај дозволувањето на личен преглед на материјалите.

Во своите наоди во врска со Комунике АССС/С/2008/24⁷⁷ (Шпанија), Одборот за усогласеност со Архуската конвенција утврди дека засегнатата страна постапила спротивно на Конвенцијата кога јавните органи, одговарајќи на барање за информации, не ги доставиле бараните податоци во електронски формат на CD-ROM и наместо тоа понудиле хартиени копии. Во оваа одлука беше истакнато дека студиите за животна средина, како што се извештаите за ОВЖС или слични документи, се подготвуваат со цел да бидат јавно објавени како дел од административните постапки. Затоа, авторите или предлагачите на проектот не можат да го ограничат јавното споделување на овие документи со тоа што ќе се повикаат на законите за интелектуална сопственост.

Како резултат на тоа, во февруари 2016 година, невладината организација „Фронт 21/42“ поднесе две административни жалби до Државниот управен инспекторат, покрај претходно поднесената жалба до Комисијата за пристап до информации. Со овие жалби се бараше целосно и правилно спроведување на одлуката на Комисијата. Административни жалби се применуваат кога јавните органи не ги почитуваат одлуките донесени од хиерархиски повисок административен орган или суд.

⁷⁷ Комитет за усогласеност со Архуската конвенција.

Во март 2016 година, по поднесените административни жалби до Државниот управен инспекторат, МЖСПП обезбеди целосен и соодветен пристап до бараните Извештаи за заштита на животната средина. Целата постапка за пристап до информации за животната средина, вклучувајќи ги административните жалби и евентуалното решавање, траеше една година.

Во овој предмет се нагласува важноста на усогласеноста со Архуската конвенција и се истакнуваат предизвиците во обезбедувањето навремен и соодветен јавен пристап до информации за животната средина. Овој предмет ја докажува нужноста од зајакнати административни процеси за олеснување на транспарентноста и почитување на јавните права при донесувањето одлуки за животната средина.

2. Учество на јавноста во процесите на одлучување: Постапка за ОВЖС за хидроенергетскиот проект „Бошков Мост“

Хидроенергетскиот проект „Бошков Мост“ се наоѓа во Националниот парк Маврово, при што изведбата на повеќе од 80% од проектот е планирана во рамки на границите на паркот. Проектот вклучува изградба на акумулација (со брана висока 33 метри), хидроцентрала со вкупен капацитет од 68 MW, која произведува приближно 118 GWh годишно, тунел и излез од акумулацијата до хидроцентралата. Проектот спаѓа во Анекс I од Архуската конвенција и Анекс I од Директивата за влијание врз животната средина.

Почетен процес за ОВЖС

Во септември 2010 година, државната енергетска компанија АД ЕЛЕМ Македонија (Електрани на Македонија) достави известување за намера до МЖСПП, во кое се наведени предлог-проектот и обемот на студијата за ОВЖС. Во април 2011 година, МЖСПП донесе одлука со која се бара изработка на студија за ОВЖС и се дефинира обемот на проценката. Сепак, оваа одлука беше донесена без консултација со јавноста. До јули 2011 година, беше подготвена и објавена нацрт-студија за ОВЖС за проектот.

Првичниот период за коментари од јавноста се совпадна со сезоната на летни одмори, по што следеа критики дека определувањето на овој временски период е спротивно на начелата на Архуската конвенција за значајно учество на јавноста. Работната група за учество на јавноста поднесе формален коментар до МЖСПП, поттикнувајќи го Министерството да го продолжи периодот на консултации до крајот на септември 2011 година.

Како дел од својата одговорност за надгледување на процесот, МЖСПП организираше три јавни расправи во септември 2011 година: две во засегнатите подрачја (Национален парк Маврово и Дебар) и една во Скопје. За време на овие расправи, Работната група за учество на јавноста активно учествуваше со поставување прашања и давање коментари за нацрт-студијата за ОВЖС.

По расправите, Работната група за учество на јавноста достави повеќе детални коментари до МЖСПП, вклучително и мислења од меѓународни експерти. Примарната критика на студијата за ОВЖС беше недостатокот на клучни информации кои се нужни за точна и објективна проценка на влијанието на проектот врз животната средина. Дополнително, со студијата не беа предложени одржливи алтернативни решенија за ублажување на потенцијалната штета врз животната средина.

Идентификувани недостатоци и правни предизвици

Овој предмет покажува колку е важно сеопфатното учество на јавноста во процесите на донесување одлуки за животната средина. Значајните консултации и пристапот до целосни информации се од суштинско значење за да се обезбедат транспарентност, отчетност и одржлив развој, особено за проекти со значајни влијанија врз животната средина и општеството.

Дури и инвеститорот на проектот потврди дека недостасуваат целосни и клучни информации во студијата за ОВЖС за хидроенергетскиот проект „Бошков Мост“. И покрај тоа, МЖСПП никогаш официјално не одговори на коментарите доставени за време на процесот на консултации. За да се решат идентификуваните недостатоци во студијата за ОВЖС, инвеститорот се согласи да спроведе едногодишна програма за мониторинг на животната средина и биодиверзитетот на локацијата на проектот пред да започне изградбата. Целта на овој мониторинг беше да се обезбедат дополнителни податоци за да се пополнат недостатоците во студијата за ОВЖС и да се осмислат алтернативни решенија и мерки за ублажување. Мониторингот започна во летото 2012 година и беше планирано да заврши до летото 2013 година, со присуство на претставници од МЖСПП.

Иако инвеститорот одлучи да спроведе мониторинг пред изградбата, МЖСПП го одобри проектот и издаде решение за негово спроведување во октомври 2012 година. Невладината организација „Фронт 21/42“ поднесе жалба во законскиот рок до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во 2012 година, која ја отфрли жалбата како неоснована и го потврди решението за спроведување во март 2013 година.

Во април 2013 година, во рамки на законскиот рок, „Фронт 21/42“ поднесе тужба против одлуката на Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен до Управниот суд. Во тужбата беше наведено дека студијата за ОВЖС за „Бошков Мост“ е нецелосна, што се потврдува со потребата од мониторинг пред изградбата, но беше истакнат и недостатокот на соодветни и ефикасни консултации со јавноста. Поточно, коментарите кои беа поднесени за време на периодот на консултации не беа разгледани и не беше даден официјален одговор пред планираниот мониторинг.

Управниот суд пресуди во корист на тужителите, утврдувајќи дека нема докази кои ќе покажат како МЖСПП ги вклучило коментарите од јавноста во процесот на одлучување. Во согласност со Законот за животна средина, одлуката на МЖСПП требаше да се темели на студијата за ОВЖС, особено на извештајот во кој се проценува соодветноста на студијата, јавните расправи и изнесените мислења во текот на периодот на консултации. Во однос на проектот „Бошков Мост“ немаше докази за тоа како МЖСПП ја донело својата одлука во согласност со овие законски барања. Фактот дека не постоеше список со детали за прифатените или отфрлените коментари и доказ за нивното доставување до инвеститорот на проектот дополнително ги истакна процедуралните недостатоци.

Следствено на тоа, судот не можеше да го потврди процесот на консултации како значаен дел од процесот на одлучување. Пресудата на судот, донесена во декември 2015 година, стана правосилна во мај 2016 година. Одлуката за ОВЖС за „Бошков Мост“ беше официјално поништена во јануари 2017 година.

Постапката за ОВЖС за проектот траеше две години (2010–2012), додека судската постапка се одолговлекуваше речиси пет години. Во овој случај може да се воочат значителни недостатоци во однос на процесот на ОВЖС, особено во поглед на консултациите со јавноста и транспарентноста, а истовремено може да согледа важноста

од почитување на законските барања за да загарантира сеопфатно и партиципативно донесување одлуки за животната средина.

3. Учество на јавноста во донесувањето одлуки со прекугранично влијание: Постапка за ОВЖС за хидроенергетскиот проект „Луково Поле“

Хидроенергетскиот проект „Луково Поле“ вклучува неколку компоненти:

- а) Изградба на доведен канал од 20 километри со соседна пристапна патека за пренос на вода од сливот на Кораб до акумулацијата Луково Поле и реката Црн Камен, со што ефикасно ќе се пренесе вода од Јадранскиот басен во Егејскиот басен.
- б) Брана со висина од 70 метри кај Луково Поле со капацитет за складирање од приближно 39 милиони кубни метри.
- в) Малата хидроцентрала „Црн Камен“ со капацитет од приближно 5 MW низводно од Луково Поле.

Проектот се наоѓа во северозападниот регион на Северна Македонија, во рамките на планинскиот масив Кораб на надморска височина од 1.500 метри, во срцето на Националниот парк Маврово. Делови од проектот се наоѓаат во зони каде што ваквите активности се забранети, вклучувајќи ги строго заштитените зони и зоните за активно управување.

Почетен процес за ОВЖС

Во јануари 2010 година, државната енергетска компанија АД ЕЛЕМ Македонија го започна процесот со подготовка на документација и поднесување на известување за намера до МЖСПП. Врз основа на писменото известување, МЖСПП издаде одлука во август 2010 година за да утврди дали ќе биде неопходна студија за ОВЖС.

Проектот вклучуваше префрлање на вода помеѓу речните сливови, што подразбираше и поврзаност на проектот со Албанија и Грција. Оттука, во согласност со Конвенцијата од Еспо, известувањето за намера и одлуката за тоа дали е потребна студија за ОВЖС, заедно со нејзиниот обем, требаше да се преведат на соодветните јазици и да се споделат со соседните земји преку прекуграничен процес на консултации со јавноста. Сепак, прекуграничната компонента беше изоставена од одлуката, а ниту известувањето за намерата ниту одлуката не беа преведени или проследени до соседните земји.

Работната група за учество на јавноста поднесе жалба до МЖСПП, при што бараше да се поништи одлуката и одново да се отпочне процесот, вклучувајќи ја и обврската за прекугранични консултации. Три години подоцна, во август 2014 година, АД ЕЛЕМ Македонија поднесе ново известување за намера, кое ги вклучуваше прекуграничната компонента и обемот на студијата за ОВЖС. Работната група за учество на јавноста поднесе коментари за обемот, но кога МЖСПП донесе одлука за обемот на ОВЖС во ноември 2014 година, коментарите не беа целосно изнесени.

Во декември 2014 година, невладината организација „Фронт 21/42“ поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Сепак, во јануари 2017 година, Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен одлучи дека жалбата е неоснована. Во февруари 2017 година, „Фронт 21/42“ поднесе тужба до Управниот суд, поткрепена со наодите од одлуката за предметот од Бернската конвенција од 2015 година.

Идентификувани недостатоци и правни предизвици

Со првичното изоставување на прекуграничната компонента во процесот на ОВЖС беа прекршени меѓународните обврски во согласност со Конвенцијата од Еспо, која налага

прекугранични консултации за проекти со потенцијални прекугранични влијанија. Нецелосното разгледување на коментарите од јавноста дополнително го попречи процедуралниот интегритет на процесот на одлучување.

Овој предмет е пример за важноста на почитувањето на меѓународните конвенции и обезбедувањето значајно учество на јавноста, како на домашно, така и на меѓународно ниво. Транспарентните процеси и вклучувањето на мислењата и гледиштата на јавноста и експертите се од суштинско значење за постигнување на еколошки и социјално одржливи резултати од проектот.

5.4. Постојни проценки

Во извештајот на ЕУ за 2022 година за напредокот на државата се посочува дека административниот капацитет на сите нивоа останува слаб, со недоволни човечки и финансиски ресурси за имплементирање и спроведување на законодавството. Во извештајот за напредокот на ЕУ за 2023 година е нагласено дека извршените инспекциски надзори имале мало влијание,⁷⁸ додека Северна Македонија треба да поинтензивно да работи во насока на целосно усогласување со основните директиви за ОВЖС и СОЖС. Ова негативно влијае на сите други сектори во животната средина, инвестициите во инфраструктурата и целокупното учество и перцепција на јавноста. Државата сè уште нема спроведено усогласување со Директивата за еколошка одговорност. Во последниот извештај на ЕУ се нагласува дека недостатокот на специјализиран персонал и слабиот институционален и административен капацитет ги потиснуваат контролата на квалитетот и спроведувањето на ОВЖС.⁷⁹ Во однос на третиот столб на Архуската конвенција, во најновиот извештај на ЕУ се истакнува дека практично не постои пристап до правда за прашања од областа на животната средина, додека јавниот пристап до информации е на ниско ниво.⁸⁰ Оваа загриженост беше истакната и во последниот Национален извештај за пристап во рамките на акцискиот план, во кој се нагласува дека надлежните органи немаат доволно капацитети за спроведување на правото на пристап до правда, особено органите на извршната и судската власт. Потребна е посебна обука, особено за третиот столб, во насока на негово правилно спроведување.⁸¹

Речиси сите лица кои ги интервјуиравме го посочија третиот столб кој се однесува на пристапот до правда како најмалку развиен столб во Северна Македонија. Вообичаено, тешко е да се докажат прекршувања на законите за животна средина кога не постојат јасни еколошки стандарди, јасни барања за емисии во дозволите или редовно следење и известување за податоците за емисиите, при што се укажува дека треба да се работи на дополнителен развој во таа смисла. Покрај тоа, како што наведува Економската комисија на Обединетите нации за Европа (UNECE) во нивниот Водич за спроведување на Архуската конвенција, земјите се соочуваат и со други потенцијални бариери. Во Северна Македонија, клучните и постојани предизвици произлегуваат од финансиски пречки, тешкотии при добивање правни совети, нејасни постапки за правна заштита, ниско ниво на свест во рамките на органите за правна заштита во врска со правата на јавноста во согласност со Конвенцијата и за Законот за животна средина воопшто, недостаток на информации, недостаток на независност и непристрасност од страна на носителите на

⁷⁸ Извештај за напредокот на ЕУ за 2022 година, страница 95.

⁷⁹ Извештај за напредокот на ЕУ за 2023 година, страница 107.

⁸⁰ Извештај за напредокот на ЕУ за 2024 година, страница 81.

⁸¹ Национален извештај за спроведување во согласност со Архуската конвенција на Република Северна Македонија, страница 44.

одлуки, слабо спроведување на пресудите и исклучително ограничена соработка меѓу засегнатите страни.⁸²

Двата совета, односно Советот на јавни обвинители и Судскиот совет треба да останат посветени на целосно почитување на начелото на независност на судството. Понатаму, транспарентноста треба да биде на уште повисоко ниво и во двата Совета. Судството треба да биде заштитено од каков било ризик или перцепција за несоодветно надворешно мешање.

Секој нов закон за Академијата за судии и јавни обвинители кој придонесува Академијата да биде единствена влезна точка во судството и обвинителството, треба да обезбеди правичен и транспарентен пристап до овие професии во согласност со препораките од Мисијата за рецензија од 2018 година за обука на судии.⁸³ Академијата треба да ги следи препораките на Европската комисија за неукинување на почетната обука. Вкупниот буџет наменет за иницијативи за обука во центрите за обука и за други иницијативи што ги спроведуваат директно судовите и обвинителствата во 2021 година изнесуваше 1.193.036 евра, што е зголемување од 38% во однос на претходната година.⁸⁴ Вкупниот буџет за иницијативи за обука во 2022 година изнесуваше 1,74 милиони евра, што е зголемување од 46,3% во споредба со претходната година.⁸⁵

Во декември 2021 година, Собранието усвои нов закон за медијација, со кој се поттикнува квалитет на медијацијата и се изедначува примената на законот од страна на сите лиценцирани медијатори. Неопходно е да се работи на континуирано поттикнување на медијацијата и примената на други алтернативни методи за решавање на спорови, вклучително и преку надлежните комори, Академијата за судии и јавни обвинители и Здружението на судии.⁸⁶

Од суштинска важност е да се забрза спроведувањето на стратегиите за човечки ресурси за судовите и јавните обвинителства и однапред да се планира потребниот персонал. Постигнат е ограничен напредок во спроведувањето на стратегиите за управување со човечки ресурси во судовите и во јавните обвинителства. Постојат сериозни загрижености за прекумерно надворешно влијание врз работата на Судскиот совет и судството. Потребни се понатамошни напори за зголемување на транспарентноста и спречување на каков било обид за вршење прекумерно влијание или заплашување. Воедно, неопходни се сигурни статистички податоци за работењето на судството и обвинителството. Останува клучно да се забрза спроведувањето на стратегиите за човечки ресурси за судовите и јавните обвинителства и однапред да се планира потребниот персонал.⁸⁷

Во декември 2023 година Владата ја усвои Стратегијата реформи во судството 2024-2028 заедно со придружниот акциски план. Не е постигнат напредок во спроведувањето на стратегиите за управување со човечки ресурси за 2020 година во судовите и во јавните обвинителства. Воспоставени се органи на управување, но тие треба да вложат дополнителни напори за заштита на независноста, интегритетот и професионализмот на

⁸² Извештај за проценка на потребите врз основа на Архуската конвенција за Мисијата на ОБСЕ во Скопје, декември 2020 година, страница 10.

⁸³ Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2022 година, кој е приложен кон документот „Комуникација за политиката на проширување на ЕУ за 2022 година“, страници 18-19.

⁸⁴ Исто, страници 18-19.

⁸⁵ Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2023 година, кој е приложен кон документот „Комуникација за политиката на проширување на ЕУ за 2023 година“, страници 18-21.

⁸⁶ Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2022 година, кој е приложен кон документот „Комуникација за политиката на проширување на ЕУ за 2022 година“, страници 18-19.

⁸⁷ Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2023 година, кој е приложен кон документот „Комуникација за политиката на проширување на ЕУ за 2023 година“, страници 18-21.

судиите и обвинителите. Независноста и непристрасноста на судството треба да се подобрат. Надворешното или политичкото мешање останува сериозна загриженост. Квалитетот на правдата треба да се подобри. Во јули 2024 година, Врховниот суд ја одржа својата прва општа седница во присуство на медиумите, на која се дискутираше за потребата од утврдување на принципиелен став во однос на повредата на правото на здрава животна средина. Ефикасноста на правосудниот систем треба да се подобри. Според проценката на Судскиот совет, потребни се 162 нови судии (вкупно би биле потребни 434 судии, додека во моментот се именувани само 272; со 40 пензионирања во следните 3 години). Дополнително, во согласност со годишниот извештај на Советот на јавни обвинители за 2023 година, во државата во моментот работат 179 обвинители, што е помалку од проценетата потреба од 279 обвинители за соодветно пополнување на сите потребни позиции.⁸⁸

⁸⁸ Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2024 година, кој е приложен кон документот „Комуникација за политиката на проширување на ЕУ за 2024 година“, страници 27-30.

6. ПРОЦЕНКА НА ПОТРЕБИТЕ

6.1 Законодавни потреби

Клучните одредби во врска со учеството на јавноста во процесот на одлучување за животната средина и пристапот до правда во овој поглед се содржани во Законот за животна средина и Законот за води.

6.1.1 Стратегиска оцена на животната средина

Со Законот за животна средина се предвидува правото на жалба за засегнатата јавност против одлуката за спроведување или неспроведување на СОЖС во врска со одреден стратегиски документ. Дискусиите на фокус групата покажуваат дека државните институции се соочуваат со сериозни предизвици во врска со нивните дигитални капацитети, па затоа многу документи, вклучително и обрасците за СОЖС, не се објавуваат или не се објавуваат навремено. Понатаму, од одредбите на Законот за животна средина не е јасно кога започнува рокот за поднесување на жалба од страна на засегнатата јавност.⁸⁹ Одредбите од Законот за општа управна постапка треба да се имплементираат во однос на прашањето за почетокот на рокот за поднесување жалба, но студиите на случаи покажуваат дека административните институции кои се одговорни за постапување по жалби се соочуваат со тешкотии во однос на правилното толкување и спроведување на процесното законодавство. Имајќи предвид дека судските постапки пред Управниот суд можат да траат и до 1 година, треба да се донесат измени на законодавството за да се избегнат какви било одложувања. Со оглед на тоа што рокот за одлучување по жалба утврден во Законот за општа управна постапка е 60 дена,⁹⁰ треба да се воведат пократки рокови во Законот за општа управна постапка и Законот за управни спорови (во Законот за управни спорови јасно не е утврден рок за одлучување по тужба).

Врз основа на сите горенаведени информации, зајакнувањето на дигиталните капацитети на државните институции за брзо објавување на документи и постоењето јасни одредби за роковите за поднесување жалби треба да го подобрат пристапот до правда во врска со постапките за СОЖС.

6.1.2 Извештаи за животната средина

Како што споменавме погоре, иако се регулираат како постапка за оцена на животната средина која се разликува од ОВЖС, извештаите за животната средина имаат големо значење за заштитата на животната средина. Во согласност со Архуската конвенција не е неопходно учеството на јавноста да биде предвидено во секоја од постапките за оцена на животната средина, но начелата на оваа конвенција кои се дефинирани во преамбулата изискуваат навремен и опсежен пристап до учество на јавноста во процесот на одлучување за животната средина. Имајќи предвид дека изградбата на автопати е дефинирана како проект во два различни подзаконски акти (проекти за ОВЖС и проекти за извештаи за животната средина), како и во Анекс II од Архуската конвенција каде што учеството на јавноста е задолжително, потребно е да се изврши преглед на соодветните подзаконски акти со цел да се утврдат противречностите меѓу подзаконските акти.

⁸⁹ Во член 65 став 17 од Законот за животна средина само се наведува дека засегнатата јавност и институцијата која е одговорна за подготовка на стратегискиот документ имаат право на жалба во рок од 15 дена до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен, но не е прецизно одредено кога започнува овој рок.

⁹⁰ Закон за општа управна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 124/2015), член 112.

Понатаму, треба да се измени конкретниот член од Законот за животна средина со кој се регулира постапката за подготовка и одобрување на извештаите за животната средина за да се овозможи учество на јавноста во процесот на одлучување во согласност со начелата на Архуската конвенција.

Во насока на обезбедување на јасна законска регулатива во врска со пристапот до правни механизми за заштита на правото на учество на јавноста, како и опсежен пристап до правдата во областа на заштитата на животната средина согласно член 9 став 2 и 3 од Законот за животна средина, треба да се направат дополнителни измени во член 24 од Законот за животна средина. Овие измени се неопходни за да се избегне произволно или недоследно толкување на процедуралното законодавство во врска со правото на жалба, како што е прикажано во горенаведените студии на случаи. Понатаму, имајќи ги предвид начелата на претпазливост, превенција и почисто производство, при воведување одредби за пристап до правда, не треба да се прават исклучоци од општото правило за одложено дејство на жалбата, утврдено во Законот за општата управна постапка. Ова сознание е многу значајно со оглед на тоа што Законот за животна средина веќе содржи извесни одредби со ваков вид на исклучок од општото правило. Земајќи ја предвид целта на проценката на животната средина, спроведувањето на одлуката што се обжалува треба да спречи појава на непоправлива штета врз животната средина. Со оглед на тоа дека рокот за одлучување по жалба кој е утврден во Законот за општата управна постапка е 60 дена, треба да се воведат пократки рокови во Законот за општа управна постапка и Законот за управни спорови (во Законот за управни спорови не е утврден јасен рок за одлучување по тужба).

Во студиите на случај во претходното поглавје може да се забележи дека недостатокот на јасни одредби за пристап до правда по однос на прашања кои се однесуваат на животната средина го попречува ефикасното спроведување на членот 9 од Архуската конвенција. Имено, иако членот 118 од Уставот привремено дозволува директно спроведување на меѓународните договори во домашните постапки, членот 9 став 3 од Законот за заштита на животната средина е премногу опширен, додека домашните институции се двоумат во случаи каде што треба да се врши директна примена на меѓународните договори.

6.1.3 Оцена на влијанието врз животната средина

Учеството на јавноста во процесите на ОВЖС треба да се анализира заедно со одредбите за пристап до правни механизми. Во фазата на определување на обемот на ОВЖС, консултациите се задолжителни само со надлежните министерства и општини, додека поширокото учество на јавноста не е регулирано, но сепак е обезбеден пристап до правни механизми против одлуката за определување на обемот.

При анализа на одредбите за пристап до правда во врска со одлуката за определување на обемот на постапката произлегуваат многу предизвици. Спротивно на општиот рок за поднесување жалба кој е утврден во Законот за општа управна постапка во времетраење од 15 дена по доставувањето на одлуката, Законот за животна средина утврдува пократок рок од 8 дена. Иако со Законот за општа управна постапка, во член 2, се утврдува дека одредени области посебно може да се регулираат со специјално законодавство, сè додека тие не се во спротивност со основните начела и целта на законот или не ја намалуваат заштитата на правата и законските интереси на страните кои се за гарантирани со овој закон, треба да се воведат измени на Законот за животна средина во врска со рокот за поднесување жалби со цел да се избегнат предизвиците за толкување. Понатаму, земајќи ја предвид дискусијата на фокус групата во врска со дигиталниот капацитет на МЖСПП, со оглед на фактот дека рокот за жалба започнува од

моментот на објавување на одлуката, ефективниот и брз пристап до правда може да биде попречен без зајакнување на капацитетите на МЖСПП во оваа смисла.

Учеството на јавноста е предвидено во фазата на одобрување на студијата за ОВЖС преку задолжителна јавна расправа и коментари во писмена форма, како и пристап до правни механизми за оспорување на законитоста на самата одлука. Согласно Законот за животна средина, засегнатата јавност може да поднесе жалба во рок од 15 дена од денот на објавувањето на одлуката или во рок од 15 дена од денот кога некој стекнал сознание дека е донесена одлука во случаи кога таа не е објавена на веб-сајтот на МЖСПП.

Во Законот за животна средина е направен обид да се надмине предизвикот како последица на тоа што одлуките на веб-сајтот на МЖСПП не се објавуваат брзо, но сепак произлегуваат практични предизвици при спроведувањето на конкретната одредба. Во македонското законодавство не се дефинира терминот „денот кога некој стекнал сознание дека е донесена одлука“, па затоа е можно произволно толкување кога се одлучува дали поднесената жалба е навремена. Покрај овој факт, дискутабилно е дали некој може да ја оспори одлуката во суштина доколку таа не е објавена, па оттука лицето нема пристап до нејзиното образложение. Понатаму, земајќи ги предвид тешкотиите во однос на брзото подготвување и објавување на извештаи во врска со учеството на јавноста, останува нејасно дали актуелната одредба обезбедува ефикасна заштита на правото на учество на јавноста во постапките за ОВЖС.

Треба да се одржат дополнителни експертски дискусии по овие прашања и да се воведат соодветни измени на Законот за животна средина со цел да се обезбеди ефикасен пристап до правда и правилно спроведување на членот 9 од Законот за животна средина.

Друго прашање за кое дополнително треба да се дискутира е дали правото на жалба и учество на јавноста треба да се гарантира само за засегнатата јавност или за целата јавноста.

6.1.4 Интегрирани еколошки дозволи

Законот за животна средина пропишува учество на јавноста во издавањето интегрирани еколошки дозволи преку писмени коментари по објавувањето на барањето, како и преку јавна расправа доколку тоа го побара засегнатата јавност, а притоа против одлуката за издавање на дозволата е обезбеден пристап до правни механизми.

Анализирајќи ги одредбите во врска со пристапот до правда, се појавуваат неколку предизвици. Покрај предизвикот кој е споменат во претходната постапка за брзо објавување на одлуката, што може да се примени во сферата на А-интегрираните еколошки дозволи, Законот за животна средина предвидува исклучок од општото правило кое е утврдено во Законот за општа управна постапка дека жалбата ја прекинува извршноста на одлуката. Со оглед на начелата на претпазливост, превенција и почисто производство, спорно е дали треба да постои исклучок во оваа смисла. Иако пред издавањето на интегрираната еколошка дозвола обично се одобрува студија за ОВЖС, имајќи ја предвид непоправливата штета што може да се случи во животната средина, треба детално да се дискутира дали овој исклучок треба да се измени.

Кога станува збор за Б-интегрираните еколошки дозволи, во Законот за животна средина се наведува дека рокот за поднесување жалби започнува од денот на донесувањето на одлуката. Имајќи предвид дека моментот на усвојување и моментот на доставување/објавување на одлука се два различни аспекти, како и предизвикот за брзо објавување на одлуките и документите на веб-сајтовите на државните институции, оваа одредба сериозно го ограничува и попречува ефикасниот пристап до правда што би

придонел за ефикасна заштита на животната средина, како и заштита на правото на учество на јавноста. Во пракса, несомнено би се очекувало дека рокот како што е дефиниран во актуелниот Закон за животна средина, би истекол пред објавувањето на одлуката, па оттука засегнатата јавност нема да има ефективна можност да ја оспори одлуката. Понатаму, би било дискутабилно дали ова конкретно правило е во согласност со членот 2 од Законот за општа управна постапка.

Земајќи ги предвид сите овие согледувања, треба да се воведат измени во Законот за животна средина со цел да се обезбеди сеопфатен и ефикасен пристап до правда во согласност со Законот за животна средина.

6.1.5 Дозволи за користење на водни ресурси

Како што е опишано во студијата на случај погоре, иако учеството на јавноста е вклучено во процесот на издавање дозволи за користење на водни ресурси, недостасуваат јасни одредби дали жалбите се применливи во случаи на повреда на правото на учество на јавноста или дали треба да се бара правна заштита преку директно поднесување тужба до Управниот суд. Имајќи го предвид членот 2 во врска со членот 104 од Законот за општа управна постапка, треба да се дефинираат јасни одредби за правото на жалба. Дури и кога правото на жалба не е применливо во овие случаи и правната заштита треба да се бара преку тужба до Управниот суд, а со оглед на тоа дека Законот за води не предвидува обврска за објавување на одлуките за дозволи за вода, а во прикажаните случаи се донесени одлуки, т.е. пред 6 години, веројатно повторно би било дискутабилно дали поднесената тужба е навремена.

Со оглед на тоа што Законот за животна средина предвидува право на жалба против различни одлуки, како и против горенаведените аргументи, во оваа смисла треба да се воведат соодветни измени на Законот за води.

6.1.6 Други законодавни измени

Имајќи ги предвид дискусијата во фокус групата и интервјуата, неопходни се следните измени на Законот за парнична постапка:

1. воведување тужба *actio popularis* во врска со деградација на животната средина и човековите права;
2. префрлање на товарот на докажување врз загадувачот;
3. пропишување на итни рокови за одлучување по поднесени тужби за животна средина до судовите; и
4. усогласување меѓу Законот за јавни обвинители и Законот за судовите во врска со надлежноста на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и специјализираното судско одделение формирано во Основниот кривичен суд во Скопје.

6.2. Потребни за учество на јавноста

6.2.1 Клучни тешкотии воочени за време на мониторингот

Со мониторингот се согледуваат значајни предизвици во однос на достапноста и квалитетот на информациите кои ги обезбедуваат општините. Овие предизвици директно влијаат врз транспарентноста и инклузивноста на локалното управување, особено во областите во врска со животната средина и урбанистичкото планирање.

Еден забележителен проблем се **нецелосните информации** кои ги објавуваат општините. Многу локални самоуправи користат графички прикази на планови, како што се мапи или дијаграми, а не успеваат да обезбедат придружни текстуални појаснувања или документација за детално да се опишат импликациите од овие планови. Слично на тоа, некои општини објавуваат решенија со кои се одобруваат проекти или планови без да ги вклучат придружните документи или докази кои се потребни за јавноста полесно да ги разбере и разгледа проектите или плановите. Поради овој недостаток на сеопфатна документација, засегнатите страни немаат можност целосно да го сфатат обемот и влијанието на предложените одлуки, што ја сузбива ефикасноста на учеството на јавноста.

Друг чест недостаток е **недостатокот на јавни известувања** во врска со клучни процеси како што се јавните инспекции, роковите за консултации или барањата за спроведување на СОЖС. Без навремени и достапни најави, многу граѓани не се запознаени со можностите за учество во консултации или искажување на своето мислење. Овој пропуст ги крши начелата на транспарентност и инклузивност, како што е пропишано со националното законодавство и меѓународните конвенции како што е Конвенцијата за стратегиски интерес.

Техничките проблеми дополнително го усложнуваат проблемот. Неисправните линкови на општинските веб-сајтови, недостапните документи или застарените содржини создаваат значителни пречки за граѓаните кои се во потрага по информации. На пример, документите кои се клучни за да се разберат предлозите за урбанистичко планирање или оценките на животната средина честопати се недостапни или невозможно е да се преземат поради технички грешки. Овие пропусти го попречуваат учеството на јавноста и ја потиснуваат довербата во способноста на локалните власти да обезбедат сигурни и ефикасни дигитални услуги.

На крајот, кратките рокови за коментари кои се предвидени за разгледување и повратни информации од јавноста дополнително ги влошуваат овие предизвици. Во многу случаи, роковите за поднесување коментари за нацрт-документите или плановите се неразумно кратки, при што засегнатите страни немаат доволно време детално да ги разгледаат материјалите. Ова ограничување непропорционално влијае на групите на кои им е потребна дополнителна поддршка за ефикасно учество, како што се граѓанските организации, локалните заедници и поединците со ограничен пристап до дигитални ресурси.

6.2.2 Ефективност на тековните алатки за консултации со јавноста

Иако со овие алатки се создава основа за учество на јавноста, при нивната практична примена може да се забележат значителни нееднаквости, особено во контекст на големи проекти како што се развој на туризмот, енергетски инсталации и рударски активности.

Предности

1. Правни надлежности

Правната рамка за консултации со јавноста гарантира дека постојат формални механизми за вклучување на засегнатите страни. ОВЖС и СОЖС служат како централни алатки за интегрирање на јавниот став во големите проекти.

2. Пристап до информации

Институционалните веб-сајтови и јавните известувања обезбедуваат основен степен на транспарентност, исполнувајќи ги минималните стандарди за пристап на јавноста до информации за животната средина.

Слабости

1. Поделеност на информациите

Јавните известувања и документите за животна средина се достапни одделно на повеќе платформи без централизирано складиште, што го усложнува пристапот до навремени и точни информации за професионалците и јавноста.

2. Ограничена ангажираност

Честопати јавноста не е доволно вклучена за време на консултациите со јавноста поради слабото споделување на информации, несоодветно закажаните термини и ниското ниво на свест кај засегнатите страни.

3. Материјали со низок квалитет

Извештаите за ОВЖС за проекти со висок ризик често подлежат на критики дека се површни или пристрасни, со што се потиснува нивниот кредибилитет. Неопходно е да се осмислат дополнителни мерки за контрола на квалитетот.

4. Технолошки јаз

Дигиталните алатки за поддршка на виртуелни консултации или централизираните платформи за мислењето на јавноста се недоволно развиени, што ги спречува професионалците на ова поле да опфатат поголема целна публика, особено во оддалечените области.

Предизвици во големи проекти

1. Туризам

Обемните туристички проекти честопати се спроведуваат без значителни консултации со јавноста. Изготвувањето на ОВЖС понекогаш се смета за процедурална формалност, а не за суштинска оцена на влијанијата врз животната средина.

2. Енергија

Засегнатите заедници тешко може да учествуваат во проектите за обновлива енергија, како што се хидроцентралите, ветерните електрани и соларните инсталации, поради техничките сложености, но и поради тоа што засегнатите страни не се доволно запознаени со потенцијалните влијанија.

3. Рударство

Консултациите за рударски проекти честопати се соочуваат со отпор од локалните заедници поради недоволни информации, воочена пристрасност во ОВЖС и несоодветно разгледување на загриженостите на заедницата. Ова беше особено нагласено од страна на невладините организации од југоисточниот регион на државата.

6.3. Институционални потреби

Животната средина и заштитата на животната средина ретко се опфатени како тема во општата и посебната обука за судии и јавни обвинители. Во програмите за континуирана обука на судии и јавни обвинители во последните 3 години, животната средина е опфатена само во општата обука за кривично право во која се споменуваат еколошките кривични дела. Во 2019 година, Академијата организираше два настани во врска со

животната средина за судии и јавни обвинители: 1) обука за Законот за животна средина и 2) семинар за Енергетската заедница. Во периодот од 2022 до 2024 година⁹¹, Академијата имаше испланирано⁹² само 5 еднодневни обуки/советувања за судии и јавни обвинители на теми од областа на животната средина. Постојат две наставни програми за обука за заштита на животната средина за судии и јавни обвинители подготвени од граѓанска организација,⁹³ додека програмата изработена во 2024 година е во процес на сертификација.

За време на дискусиите на работилницата за валидација беше утврдено дека иако можностите за обука на судиите и јавните обвинители се ограничени, самите судии и јавните обвинители не покажуваат особен интерес да присуствуваат на вакви обуки.

⁹¹ Годишен извештај за работата на Академијата за судии и јавни обвинители за 2019 година, достапен на: <https://jpacademy.gov.mk/>

⁹² Наставни програми за обука на судии и јавни обвинители за еколошка правда, 2022 година, достапни на: <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2022/02/%D0%9A%D1%83%D1%80%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%83%D0%BC-%D0%B7%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%88%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0.pdf>

Наставни програми за напредна обука за судии и јавни обвинители за еколошка правда, 2024 година, достапни на: <https://cpia.mk/wp-content/uploads/2024/12/%D0%9A%D0%A3%D0%A0%D0%98%D0%9A%D0%A3%D0%9B%D0%A3%D0%9C-%D0%97%D0%90-%D0%9D%D0%90%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%94%D0%9D%D0%90-%D0%9E%D0%91%D0%A3%D0%9A%D0%90-%D0%9E%D0%94-%D0%9E%D0%91%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%A2%D0%90-%D0%9D%D0%90-%D0%95%D0%9A%D0%9E%D0%9B%D0%9E%D0%A8%D0%9A%D0%90%D0%A2%D0%90-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%94%D0%90-1.pdf>

⁹³ Каталог за обуки за 2022 година, достапен на: <http://www.vsrn.mk/wps/wcm/connect/osohrid/983deb08-1aaf-4d88-8119-d59b25d9c2ee/Katalog+2022.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nXjmuKI&CVID=nXjmuKI>

Каталог за обуки за 2023 година, достапен на: <http://www.osvinica.mk/wps/wcm/connect/osohrid/0105c3a1-0056-4103-8e29-34c5afc743e7/KATALOG+NA+OBUKI+2023.pdf?MOD=AJPERES&CVID=oomdevS&CVID=oomdevS>

Каталог за обуки за 2024 година, достапен на: <https://jpacademy.gov.mk/wp-content/uploads/2024/01/%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%B1%D1%83%D0%BA%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-2024%D0%B3.-2.pdf>

7. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

7.1 Еколошка правда и партиципативни механизми на патот кон пристапување кон ЕУ

7.1.1 Еколошка правда

Првенствено, важно е да се напомене дека пристапот до правда зависи од пристапот до информации и одредени процедурални гаранции кои го штитат тужителот. Второ, пристапот до правда зависи од допуштеноста односно прифатливоста на тужителите и техничката природа на предметот пред судовите, особено во однос на климатските судски постапки каде што „превентивната“ димензија се зголемува.

Пред случајот да оди на суд: пристап до информации и процедурална рамка

Пристапот до правда е резултат на голем број меѓусебно поврзани фактори, вклучувајќи ги процедуралните компоненти, информациите и свеста на населението, постојните механизми за поддршка како што се институциите за човекови права, итн. За целосно да се разбере пристапот до правда во прашањата кои се однесуваат на животната средина и климата, од суштинско значење е да се набљудува контекстот и почитувањето на различните права. Тие се најважни за да се создаде **ефективно опкружување кое се темели на доверба и да се овозможи соодветен пристап до судот за спорите во врска со животната средина и климата.**

- (а) За да имаат пристап до правда, физичките и правните лица мора да се во состојба да им покажат на судските органи дека нивното барање е доволно основано и издржано. Ова подразбира можност за **пристап до потребните информации**. Од една страна, ова значи дека информации можат да се побараат од надлежните органи и/или засегнатите страни (на пример, сопственик на проектот), а од друга страна, значи дека информациите се достапни за поединци и граѓански организации (целосни информации, на познат и разбирлив јазик, достапни за лица со попреченост, итн.). Покрај елементите на Архуската конвенција кои се темелат на пристап до информации, во судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) јасно се идентификува пристапот до информации во врска со прашања кои се однесуваат на животната средина како компонента на правото на заштита на приватниот и семејниот живот.⁹⁴ Дефиницијата за тоа што претставуваат информациите за животната средина е особено важна бидејќи пошироката и засегнатата јавност нема да биде запознаена со овој суштински елемент поради ограничената дефиниција. Во Франција, пристапот до информации е опсежен концепт.⁹⁵ Ги опфаќа сите информации (без разлика на медиумот - пишан, визуелен, аудио, електронски) за состојбата на животната средина и нејзините различни елементи (атмосфера, вода, почва, пејзажи, природни локалитети, итн.), одлуки, активности и фактори кои веројатно ќе влијаат на состојбата на животната средина, здравјето на луѓето, безбедноста и условите за живот, објектите и културното наследство (доколку се или можат да бидат изменети од фактори на животната средина) или извештаи изготвени од или во име на јавните органи за примена на законските и регулаторните одредби во врска со животната средина, вклучително и за финансиските аспекти на проектот. Ефективноста на ваквите одредби е важна и мора да се обезбеди навремено.

⁹⁴ Во согласност со членот 8 од Конвенцијата, неопходно е да се воспостави ефективна и достапна постапка која ќе им овозможи на лицата да ги побараат сите релевантни и соодветни информации – На пример, разгледајте ги предметите ЕСЧП, Рош против Обединетото Кралство, 19 октомври 2005 година; ЕСЧП, Вилнес и други против Норвешка, 5 декември 2013 година.

⁹⁵ Член L. 124-2 од Законот за животна средина; Член 7 од Повелбата за животна средина.

Во Франција, секое лице на кое му е одбиен пристап до административен документ или информација, или кое не добило одговор во рок од еден месец или добило негативен одговор на своите барања во врска со повторна употреба на јавни информации, може да го упати прашањето до француската Комисија за пристап до административни документи (КПАД).⁹⁶ Мислењата на КПАД го толкуваат законот со цел да се обезбеди соодветна урамнотеженост. На пример, КПАД постојано истакнува дека администрацијата е должна да обезбеди документи и информации за проекти кои сè уште се во подготвителна фаза, дури и кога елементите на самиот проект сè уште не можат да се откријат.⁹⁷

- (б) Потребите на поединците и граѓанските организации во врска со информациите не се однесуваат само на самата животна средина и на одлуките/проектите што влијаат врз животната средина, туку и на законските постапки, правните средства, итн. Она што е особено важно за пристапот до правда во однос на прашањата кои се однесуваат на животната средина **е законодавството да биде јасно и да има достапни правни средства**. Во спротивно, постапките кои отстапуваат од вообичаените правни начела, упатувањата кон повеќе одделни законски акти и слични практики, може да доведат до нејаснотии во однос на правните средства и постапки. Тоа може да биде случај во Албанија, бидејќи академиците нагласуваат дека во оваа држава неколку закони можат да ги опфатат истите прашања,⁹⁸ додека со други закони се можни исклучоци (видете погоре - дел 5).
- (в) Од аспект на техничката сложеност на еколошкото право и постапките, поединците можеби нема да бидат доволно стручни за самостојно да пристапат до правдата. Сепак, во Архуската конвенција и европските директиви за учество на јавноста и пристап до еколошка правда се нагласува дека „засегнатата јавност“ во овој контекст е „јавноста која е засегната или веројатно ќе биде засегната од постапките за одлучување за животната средина [...] или која има интерес во такви постапки“, што ги вклучува и невладините организации.⁹⁹ Можноста **за колективно постапување** е од суштинско значење за еколошката правда, бидејќи таа е поле на значителни меѓусебни интереси и невладините организации можат да се концентрираат на стручноста. Оваа можност се темели на **слободата на здружување**, како што е заштитена со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП)¹⁰⁰ и Повелбата за основните права на Европската Унија¹⁰¹. Од оваа причина, законските постапки и формалности за регистрирање на здруженија мора да бидат разумни и да не ја попречуваат оваа слобода.¹⁰² Европската комисија во својот извештај за Албанија од 2024 година нагласува дека електронската регистрација на невладини организации сè уште не е целосно функционална.¹⁰³ Доколку невладините организации не се регистрирани, тие немаат правен статус и не можат да одат на суд.

⁹⁶ Со цел да се помогне на јавноста во пристапот до информации, во 1978 година беше воспоставена Комисијата за пристап до административни документи - независен административен орган, чија задача беше да ѝ помогне на јавноста во пристапот до информации. Таа издава мислења, но може и да санкционира прекршоци.

⁹⁷ Видете, на пример, во Комисија за пристап до административни документи (CADA), Мислење (позитивно) бр. 20072918-PN од 26 јули 2007 година; Комисија за пристап до административни документи (CADA), Мислење (позитивно) бр. 20103735-AR од 23 септември 2010 година, Alsace Nature.

⁹⁸ МИШО Еринда, „Развојот на еколошкото право во Албанија: Историски преглед на заложбите за целосно приближување кон европското законодавство“, во Списание за општествени науки за Балканот и Блискиот Исток, 2019:5 (3)

⁹⁹ Видете го членот 11 од Директивата 2011/92/EУ за оцена на влијанието врз животната средина.

¹⁰⁰ Член 11 од ЕКЧП.

¹⁰¹ Член 12 од Повелбата за основните права на Европската Унија.

¹⁰² Види на пример ЕСЧП, Костел Попа против Романија, 26 април 2016 година.

¹⁰³ Работен документ на персоналот на Комисијата, Извештај за Албанија за 2024 година, 30 октомври 2024 година, стр. 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

- (г) Друг елемент кој обезбедува поволни услови за пристап до еколошка правда е можноста за споделување на информации, а со тоа и **слободата на изразување**,¹⁰⁴ што е императив во случај на климатски и еколошки прашања за поединци,¹⁰⁵ како и за невладини организации кои се сметаат за активни набљудувачи¹⁰⁶, но и новинари чија професија е тесно поврзана со споделувањето на објективни информации кои потекнуваат од конкретен извор. Европската агенција за фундаментални права посочува различни тешкотии во овој поглед, со Стратегиските тужби против учеството на јавноста, што претставува сè поголем проблем во Албанија¹⁰⁷. Иако Франција сè уште ја нема транспонирано директивата на ЕУ од 2024 година во врска со Стратегиските тужби против учеството на јавноста¹⁰⁸, друго законодавство¹⁰⁹ учествува во заштитата на активистите и укажувачите, со што се овозможува појава на правни случаи во врска со животната средина и климата и се надминува обемот на Директивата (ЕУ) бр. 2019/1937¹¹⁰.
- (д) Пристапот до суд може да биде ограничен од финансиски причини. **Судските такси и правните трошоци** придонесуваат за правилно спроведување на правдата. Но, истовремено тие можат да бидат реална пречка за **пристап до правда** кога се прекумерни (што доведува до „пречка поради трошоците“, објективно и субјективно за тужителите)¹¹¹ или не се надоместуваат со механизмите за бесплатна правна помош што ги нуди државата - суштинска алатка за начелото за еднакви можности¹¹². **Бесплатната правна помош** е особено важна за еколошката правда, бидејќи од една страна, еколошкото право е технички предмет со сложени постапки за кои генерално е потребна помош од адвокат,¹¹³ а од друга страна, трошоците во врска со експертизата, лабораториските анализи и слично, можат да бидат многу високи и недостапни за граѓаните со ниски приходи. Во Албанија, уште од 2008 година може да се забележи значително воведување на бесплатната правна помош во законодавството, со Законот бр. 111/2017 за правна помош загарантирана од државата. Сепак, усвојувањето на важни подзаконски акти е одложено¹¹⁴ и износот на помошта не е доволен во споредба со трошоците што ги покриваат тужителите во случаите кои се однесуваат на животната средина (видете погоре - дел 5).
- (ѓ) Сите горенаведени елементи се особено важни за малцинствата, маргинализираните заедници и ранливите поединци кои се непропорционално засегнати од еколошките и климатските прашања.¹¹⁵ Особено засегнати поединци и заедници за еколошките

¹⁰⁴ Член 10 од ЕКЧП и член 11 од РФЕУ.

¹⁰⁵ Разгледајте ги, на пример, предметите на ЕСЧП, Стил и Морис против Обединетото Кралство, 15 февруари 2005 година; ЕСЧП, Бумбес против Романија, 3 мај 2022 година.

¹⁰⁶ Видете во ЕСЧП, Клубот за заштита на животната средина (Vides Aizsardzības Klubs) против Латвија, 27 мај 2004 година.

¹⁰⁷ РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Албанија за 2024 година, 30 октомври 2024 година, стр. 36, 37.

¹⁰⁸ Директива (ЕУ) бр. 2024/1069 11 април 2024 година.

¹⁰⁹ Органски закон бр. 2022-400 од 21 март 2022 година, насочен кон зајакнување на улогата на Бранителот на правата во пријавувањето на укажувачи на злоупотреби; Закон бр. 2022-401 од истиот ден, насочен кон подобрување на заштитата на укажувачите на злоупотреби.

¹¹⁰ Заштита на укажувачите во Франција, Биенален извештај 2022-2023, Правобранител, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-09/ddd-rapport-LA_2022-23_EN_2024

¹¹¹ Регулатива (ЕЗ) бр. 1367/2006 за примена на одредбите од Архуската конвенција, Директива 2011/92/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 2011 година за оценка на влијанието на одредени јавни и приватни проекти врз животната средина - Видете исто така СПЕУ, C-530/11, Европска комисија против Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска, 13 февруари 2014 година; СПЕУ, C-260/11, Кралицата, на барање на Дејвид Едвардс и Лилиан Паликаропулос против Агенцијата за животна средина и други, 11 април 2013 година.

¹¹² Видете, на пример, ЕСЧП Стил и Морис против Обединетото Кралство, 15 февруари 2005 година.

¹¹³ Видете ЕСЧП, П., Ц. и С. против Обединетото Кралство, бр. 56547/00, 16 октомври 2002 година, ставови 88-91.

¹¹⁴ Европска комисија против расизам и нетолеранција (ECRI), Шести извештај за Албанија, јуни 2020 година, стр.25.

¹¹⁵ Видете на пример во Меѓувладин панел за климатски промени (IPCC), Шести извештај за проценка, Придонес на Работната група II Климатски промени 2022: Влијанија, адаптација и ранливост, 28 февруари 2022 година: Шести извештај за проценка - IPCC.

прашања во рамките на ЕУ се Ромите¹¹⁶, кои воедно сочинуваат малцинство во Албанија и страдаат од екстремна сиромаштија и различни видови на дискриминација кои можат да го попречат нивниот пристап до правда.¹¹⁷ На пример, Европската комисија против расизам и нетолеранција (ECRI) споменува дека „отсуството на функционален систем за правна помош честопати непропорционално негативно се одразува на припадниците на ромските и египетските заедници [...] поради нивната социјална маргинализација и екстремно ниските приходи“.¹¹⁸ Денес, земјите-членки на ЕУ имаат обврски во врска со **борбата против дискриминацијата** и се особено охрабрани да преземат соодветни мерки за да се осигура дека овие популации имаат пристап до еколошка правда на еднаква основа со останатите.¹¹⁹

Еднаш пред судовите: прилагодување на процедуралните гаранции за справување со еколошките предизвици

(а) Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ), во согласност со членот 47 од Повелбата за основните права и индиректното влијание од членот 9(3) од Архуската конвенција, го признава **интересот** на поединците за поведување постапка во спорови во врска со животната средина имајќи го предвид нивниот „доволен интерес“ во однос на штетата врз животната средина за која е поднесена жалба.¹²⁰ Оваа рамка е позаштитничка од онаа на Судот во Стразбур, каде што концептот на жртва се признава само кога жртвата е директно засегната¹²¹ од наводното кршење на Конвенцијата.¹²² Сепак, во пресудата *Клима*, во согласност со членот 6(1) од Конвенцијата, колективните субјекти како што се здруженијата имаат право да ги бранат правата и интересите на своите членови или засегнати поединци, во случаи на климатска неактивност што може да се припише на тужената држава. Ова толкување е во согласност со судската пракса на СПЕУ и Архуската конвенција.¹²³ Во Албанија, Црна Гора и Северна Македонија, допуштеноста односно прифатливоста на здруженијата, групите и поединците, како и во многу земји-членки, може да претставува прва пречка во која оваа европска рамка сепак треба да поттикне опсежен пристап кон интересот за дејствување.

Во Франција, се претпоставува дека здруженијата за заштита на животната средина кои се одобрени од надлежните органи имаат право да преземат правни мерки. Ова ја олеснува нивната прифатливост, но притоа го ограничува овој пристап со тоа што

¹¹⁶ Европско биро за животна средина, Турнати кон ненаселените подрачја: Еколошки расизам против ромските заедници во Централна и Источна Европа, април 2020 година; Турнати кон ненаселените подрачја: Еколошки расизам против ромските заедници во Централна и Источна Европа - ЕЕВ - Европско биро за животна средина; Европско биро за животна средина, Носејќи го товарот: Искуствата на Ромите и патувачи со еколошкиот расизам во Западна Европа, јануари 2024 година.

¹¹⁷ Видете, на пример, во Европска комисија против расизам и нетолеранција (ECRI), Шести извештај за Албанија, јуни 2020 година.

¹¹⁸ Европска комисија против расизам и нетолеранција (ECRI), Шести извештај за Албанија, јуни 2020 година, стр.25.

¹¹⁹ Насоките на Стратегиската рамка на ЕУ за еднаквост, вклучување и учество на Ромите, објавени во 2020 година, вклучуваат индикатори и мерки во врска со еколошки прашања, како што се давање приоритет на пристапот до социјално домување за Ромите кои живеат во еколошки опасни области, обезбедување активно учество на ромските заедници, итн. Видете: Европска комисија, Унија на еднаквост: Стратегиска рамка на ЕУ за Роми за еднаквост, вклучување и учество, 7 октомври 2020 година - видете особено: Портфолио на индикатори, Цел 7-а: Борба против недостаток на основни услови во животната средина, поттикнување на еколошка правда.

¹²⁰ C-243/15, §44: имајќи предвид дека «Би било некомпатибилно со обврзувачкото дејство што се припишува на директива со членот 288 од Договорот за функционирање на Европската Унија, во принцип да се исклучи можноста за засегнатите лица да се повикаат на обврските кои се наметнати со него.» Видете и во: C-664/15 *Protect*, став 45. Овој интерес за поведување постапка зависи и од применливите директиви кои се однесуваат на дејствија или пропусти кои влијаат врз животната средина. На пример, во однос на следните директиви: ELD (член 12(1)(а)-(в)), планови за квалитет на воздухот (C-404/13 *Client Earth* и C-237/07 *Јанечек*), нитрат (C-197/18/*Бургенланд*), живеалишта (C-240/09 *Словачки мечки*), рамка за води (C-664/15 *Protect*) и видете и во член 15а од Директивата 2003/35/C.

¹²¹ Член 34 од ЕКЧП. Во случаите *Клима* и *Карем*, не беше докажана изложеноста на подносителите на жалби на влијанијата од климатските промени, како и итната потреба да се гарантира нивната заштита.

¹²² Членови 6 и 8 од ЕКЧП.

¹²³ C-664/15 *Protect*, §67: „доколку со националното право се воспостави таква врска помеѓу статусот на страна во управна постапка и правото на судска ревизија, тој статус не може да се негира освен кога правото на ревизија не е лишено од каквото било корисно дејство, па дури ни од самата негова суштина“.

им наложува да добијат административно одобрение, додека одобрувањето и повлекувањето го вршат властите, под контрола на административниот судија. Некои земји-членки, како што е Германија (санкционирана од страна на Судот на правдата на Европската Унија),¹²⁴ го ограничуваат правото на здруженијата да постапуваат, така што го сведуваат на одредени категории тужби против одредени одлуки или акти. Покрај тоа, иако групните тужби се признати во француското право, особено во прашањата кои се однесуваат на животната средина, тие не беа толку успешни како што се очекуваше поради нивната процедурална сложеност, при што граѓаните и здруженијата претпочитаат колективни и/или индивидуални правни дејства, кои се побрзи и поедноставни. Оваа тенденција да се обезбеди правна рамка за пристап до судовите¹²⁵ треба да се спореди со ефективността на флексибилниот пристап според индивидуален случај, што се практикува во разгледуваните земји, под услов главните национални одлуки да обезбедат доволна правна сигурност и предвидливост за тужителите во ваквите спорови.

Понатаму, тешкотијата да се докаже еколошката и/или материјалната штета што ја наведува еколошкото здружение е значајна во сите три земји. Во Франција, постои една посебна правна карактеристика поради постоењето на судска пракса, во одредени спорови,¹²⁶ која се однесува на моралната штета што ја претрпеле здруженијата. Со други зборови, судијата може да смета дека на здружението му е нанесена штета доколку фактите, дури и кога не вклучуваат никаква еколошка штета, на пример, непочитување на прописите за животна средина, ја потиснуваат законската цел на здружението за заштита на животната средина. Оваа индиректна штета, од теоретска гледна точка, само ја надолува претрпената материјална и еколошка штета или е единствената штета што ја бара здружението, што го олеснува пристапот до судовите. Европската судска пракса, без изречно да се спомене нематеријална штета, го охрабрува таквиот пристап, каде што самата мобилизација на еколошките одредби во спорот треба да биде доволна за да се оправда овој интерес.¹²⁷ Моралната штета за здруженијата, која подразбира нематеријална штета, не е признаена од правните системи во Албанија, Северна Македонија и Црна Гора.

- (б) Дополнително, имајќи го предвид техничкиот аспект на еколошкото право, **дебатата со спротивни ставови за доказите** е од суштинско значење. Во трите разгледувани држави беше тешко да се прикажат ризиците или штетата врз животната средина. Судијата (во граѓански или кривичен суд) треба да ја одреди својата пресуда врз основа на доказите поднесени од страните. Квалитетот на еколошките инспекции и сите ОВЖС зависи од независноста, а со тоа и од ресурсите на органите што ги спроведуваат. Непостоењето на независен орган за животна средина¹²⁸ во Албанија и Северна Македонија нужно го влошува ризикот од пристрасност во донесените технички наоди, а со тоа и во доказната дебата пред судовите. Независноста на судската функција - во смисла што ја бара ЕСЧП во согласност со членот 6 од ЕКЧП,

¹²⁴ Видете на пример, во случајот Дизелгејт: Пресуда од 8 ноември 2022 година, Deutsche Umwelthilfe (Одобрение на тип на моторни возила) (C-873/19, EU: C: 2022: 857).

¹²⁵ На пример, во Албанија во моментот се подготвува закон што ќе овозможи поведување на колективни постапки.

¹²⁶ Одредени спорови подлежат на специфични правила за прифатливост, како што се споровите за урбанистичко планирање.

¹²⁷ Исто §67 Protect. Иако Директивата 2003/35/EЗ за јавен пристап до правда по прашања од областа на животната средина, изменета со Директивите 2008/99/EЗ и 2011/92/EУ, го признава правото на преземање правни мерки, во неа не се споменува нематеријална штета.

¹²⁸ Во согласност со судската пракса на Европскиот суд на правдата: „јавните органи кои се одговорни за проценка на животната средина мора да бидат независни и објективни во нивната анализа, со цел да се гарантира заштита на животната средина. Судот нагласи дека земјите-членки мора да гарантираат независна проценка на проектите, без притисок од промоторите на проектите.“ (СПЕУ, 2004, C-41/00). Воедно, судот појаснува дека „националните органи за проценка на животната средина мора да бидат независни од какво било влијание, вклучително и политичко или економско, со цел да се обезбеди квалитет и веродостојност на оценките. Судот наведе дека надлежните органи мора да ја извршуваат својата функција без мешање од оние кои имаат интерес за одобрување на проектот.“ (CJUE, 2011, C-263/08).

т.е. „изгледот“ на потребната независност или бараната „објективна“ непристрасност - е единствениот „беден“ против овој ризик.

Во Франција, начелото за слобода на докажување останува пред кривичниот суд, кој може да наложи каква било корисна мерка која ќе доведе до вистината. Граѓанските и административните судии, од своја страна, имаат можност да нарачаат експертски извештаи за животната средина, вклучително и како дел од истражните мерки пред каква било дебата за суштината на случајот. Овие дополнителни експертски извештаи понекогаш се неопходни за да се процени штетата. Во локалната судска пракса речиси и да не постои прашањето кое се однесува на надомест, освен во еден предмет на надомест пред Граѓанскиот суд во Албанија (Горишово).

- (в) На крајот, „превентивната“ димензија на судските постапки за животна средина е од суштинско значење и влијае на прогресивната тенденција на јурисдикциите да ја заштитат животната средина, каде што начелата на претпазливост¹²⁹ и превенција¹³⁰ изискуваат глобален пристап. Еколошките казниви дела, кои понекогаш се прикриваат и имаат постепено влијание, тешко се откриваат и се споредливи со корупциските прекршоци, каде што предвидливата казна има важна улога. Правната заштита на животната средина може да се постигне единствено доколку државите воведат обврски и за приватните компании, особено во однос на управувањето со еколошките ризици. Како и во случајот со корупцијата¹³¹, судовите ќе го казнуваат отсуството на превентивни мерки од оштетување на животната средина. Во таа смисла, Европскиот зелен договор ги вклучува, на пример, Регулативата за уништување на шумите,¹³² Директивата CS3D (директива за длабинска анализа на корпоративната одржливост)¹³³ и Директивата за еколошки криминал¹³⁴. Иако разгледуваните земји се изложени на проблемот со уништување на шумите, ниту една од нив нема воведено обврски за следење на управувањето со ризиците од нелегално уништување на шумите во рамки на компаниите кои се занимаваат со шумарство.¹³⁵ Понатаму, примената на таканаречената регулатива за уништување на шумите наложува постоење на орган за контрола на компанијата со „функционална“ независност, а не постои таков орган во разгледуваните земји, со исклучок на Црна Гора (орган на Агенцијата за заштита на животната средина).

Учество на јавноста

Правните гаранции за учество на јавноста **во суштина се процедурални**. Државите-страни мора да ги спроведат одредбите од меѓународното право и да го дефинираат начинот на кој јавноста учествува во подготовката на одлуките.¹³⁶ Начелото на учество произлегува од два главни извори на меѓународното право и ова начело беше преведено во нормативни обврски од Архуската конвенција. Меѓутоа, во правото на ЕУ, овие барања се асиметрични. Ова е барањето кое се однесува на **обврската за познавање и објавување на влијанијата врз животната средина кое во најголема мера се формализира во**

¹²⁹ Член 191 од Договорот за функционирањето на Европската Унија.

¹³⁰ Видете особено: Конвенцијата од Лугано од 1993 година за граѓанска одговорност за штета што произлегува од активности кои се опасни за животната средина и Директивата од 21 април 2004 година за еколошка одговорност во врска со спречувањето и санирањето на еколошката штета.

¹³¹ Член 17 од Законот против корупција Sapin II.

¹³² Регулатива 2023/1115 против уништување и деградација на шумите (RDUE), која ќе ја замени регулативата за бесправна сеча на дрва.

¹³³ Директива (ЕУ) 2024/1760 на Европскиот парламент и на Советот од 13 јуни 2024 година за обврската на компаниите за грижа во врска со одржливоста.

¹³⁴ Директива бр. 2008/99/CE.

¹³⁵ Регулатива EUTR бр. 995/2010 која ќе биде заменета со Регулативата бр. 2023/1115.

¹³⁶ Светска повелба за природата, 28 октомври 1982 година, точка 23: „Секој има можност () да учествува () во донесувањето одлуки кои директно влијаат врз неговата животна средина“. Декларација од Рио за животна средина и развој, 12 август 1992 година, начело 10: „Прашањата во врска со животната средина најдобро се решаваат преку учество на сите засегнати граѓани, на соодветно ниво“.

законодавството на ЕУ. Начелото е вклучено во два механизми - СОЖС за одредени планови и програми и ОВЖС за одредени јавни и приватни активности со значително влијание врз животната средина.¹³⁷ Покрај тоа, законскиот услов за учество на јавноста **не подразбира дека јавните органи ја делат моќта за одлучување со јавноста.** Механизмите едноставно мора да ѝ овозможат на јавноста да влијае на насоката на претстојната одлука¹³⁸, а приватниот подносител на барањето или јавниот орган мора **да ги земат предвид резултатите од учеството.**

Во Албанија, ЕУ веќе утврди несовпаѓања во спроведувањето на СОЖС и ОВЖС според домашното законодавство. Во националната проценка на сличен начин ги истакнуваат тешкотиите кои се својствени за обезбедување на ефикасни партиципативни процеси, особено во однос на влијанието на јавноста врз одлучувањето и вклучувањето на засегнатите групи, вклучително и ранливите групи.

За решавање на овие предизвици, во француското право се воведоа институционални спогодби:

Рано и структурирано учество на јавноста

Во согласност со француското законодавство, дозволено и неопходно е јавноста да учествува во одлучувањето, без разлика дали станува збор за планови и програми или за специфични одлуки во врска со проекти со еколошки импликации, во зависност од случајот, но и во **многу рана фаза од процесот.**

Кога се предвидува план или програма во врска со развој на животната средина или регионален развој или за одредени проекти кои можат да имаат значително влијание врз животната средина, последователно може да се организираат две форми на учество:

- Првата форма е **процесот на дијалог:** тој се однесува на прелиминарниот проект и тој ѝ овозможува на јавноста да ја доведе до преиспитување соодветноста на проектот. Постојат три алтернативни постапки: јавна дебата, спонтани консултации (соработка) и консултации (соработка) со лице кое гарантира правилно спроведување на процесот на консултации со јавноста.
- Вториот е **процесот на консултации:** тој ѝ претходи на одлуката што му овозможува на јавниот орган да ги утврди условите и ограничувањата со кои се регулира активностa. Се спроведува преку две постапки: јавна расправа и учество на јавноста преку интернет (*учество на јавноста по електронски пат*).¹³⁹

Учеството во многу рана фаза ја охрабрува јавноста да влијае врз дефинирањето на содржината на проектот. Иако формално не ѝ се припишува никаква моќ на јавноста, самото учество во консултациите секогаш влијание врз содржината на одлуката донесена од јавниот орган или инвеститорот.¹⁴⁰

Прилагодување на постапката за учество кон сериозноста на влијанието

Во согласност со француското законодавство, видот на постапката која е организирана за консултации или дебатни процеси зависи од сериозноста на влијанието врз животната средина на проектот, планот или програмата. Ова се мери објективно, имајќи ги предвид природата, техничките карактеристики или трошоците на проектот и/или имајќи предвид дали е потребно да се спроведе ОВЖС, систематски или по испитување според индивидуален случај. Накратко, **колку е поголемо влијанието врз животната средина, толку ќе бидат поголеми гаранциите за постапката за учество на јавноста.** Како дел од

¹³⁷ Во Франција, за СОЖС, видете L. 122-4 до L. 122-11 и R. 122-17 до R. 122-24 од Законот за животна средина и членовите L. 104-1 до L. 104-8 од Законот за урбанистичко планирање.

¹³⁸ Јавноста учествува пред да се донесе одлуката за овластување и кога проектот сè уште може да се измени.

¹³⁹ - vie-publique.fr -

¹⁴⁰ Ревел, М., Блатрикс, Ц., Блондио, Л., Фурнио, Ж.-М. Дубреј, Б. Х. и Лефевр, Р., (2007), Јавна дебата: Француско искуство на партиципативна демократија, 2007 година, Париз, La Découverte.

овие гаранции, најважно е присуството на **неутрален, независен и непристрасен модератор** кога се организира учество на јавноста. Оваа гаранција не е потребна во согласност со меѓународното или европското право.¹⁴¹ Сепак, во академската литература таа се споменува како гаранција за ефикасноста на постапката.¹⁴² Во фазата на процесот на дебата, модераторот е вклучен во две постапки, јавна дебата и консултација со лице кое гарантира правилно спроведување на процесот, како и во една постапка за време на консултациите, односно во јавната истрага. Модераторот е независен и од инвеститорот и од јавните органи и е одговорен за олеснување на јавната дискусија и известување за нивните мислења и препораки. Овие модератори ја опфаќаат француската Национална комисија за јавни дебати, за јавната дебата, како и францускиот Истражен комесар, за јавната истрага.

Поедноставување и иновации во партиципативните постапки

На крајот, во Франција, се испитува и **прашањето кое се однесува на изведбата на партиципативните постапки, во однос на тоа колку можат да поттикнат учество или влијание на јавноста, но и да го одложат** одлучувањето или да ја намалат неговата легитимност поради процедурални недостатоци. Веќе неколку години се спроведува процес на **поедноставување на партиципативните постапки**. Ова се одвива во две форми:

- **Се развиваат форми на учество на јавноста кои се помалку регулирани со закон и се поотворени.** На пример, најстарата и најчесто озаконета форма на учество на јавноста - јавната истрага - сè повеќе се заменува или дополнува со учество на интернет. Слично на тоа, постапките за консултации кои вклучуваат колегијални тела се префрлија кон отворени консултации, нудејќи помалку правни гаранции, но овозможувајќи поголема достапност. Во иста насока, јавната дебата, која е најсофистициран процес на дијалог, во мал дел е регулирана со закон. Независниот административен орган кој е одговорен за нејзиното организирање, Националната комисија за јавни дебати, изготви доктрина заснована на шест водечки начела: независност, неутралност, транспарентност, еднакво постапување, аргументација и учество. Независниот административен орган ги спроведува овие начела на различни начини во зависност од дебатата и одредува различни форми на учество за време на истата дебата за да ги опфати сите публики: учество на интернет, штандови во супермаркети, настани во културни места, партнерства со здруженија за ранливи лица, мали јавни собири, итн.
- **Административните органи креираат *ad hoc* форми на учество на граѓаните, заедно со постапките кои се утврдени со закон.** На пример, на национално ниво, владата се одлучи за „управување од пет партии“ за да преземе голема реформа на законодавството за животна средина позната како Форум за животна средина во Гренел. Во овој процес, владата ангажираше претставници на локалните органи, синдикатите, професионалните лидери и организациите за заштита на животната средина со цел постигнување на консензус кој ќе го потврдат и споделат сите страни, во насока на изготвување нови закони за заштита на животната средина. Неодамна, Граѓанската конвенција за клима собра жители по случаен избор за да предложат пожелни мерки за постигнување на целите на француската влада за намалување на емисиите на стакленички гасови.

7.2 Компаративни анализи меѓу целните држави

¹⁴¹ Условот за независност во согласност со правото на ЕУ се однесува само на органот за животна средина.

¹⁴² Бобио, Л. (2003). Градење на општествен капитал преку демократска дискусија: Подем на арените за дискусија. Социјална епистемологија, 17(4), 343-357.

Подолу се наведени главните сличности и разлики на системите за еколошка правда и механизмите за учество на јавноста во Западен Балкан (Албанија, Северна Македонија и Црна Гора).

7.2.1 Еколошка правда

Пред упатувањето до судовите, трите држави не ги исполнуваат своите обврски во врска со споделување на информации за животната средина, што во крајна линија придонесува за **ограничување на пристапот до судовите и за нарушување на квалитетот на правдата** поради недоволната количина и квалитет на достапните јавни информации. Покрај тоа, иако сите три земји имаат закони за пристап до информации, тие немаат никаков посебен режим кој е поповолен за правото на **пристап до информации за животната средина**¹⁴³, а недостатокот на судски спорови по ова прашање ја оневозможува проценката на ставот на локалните судови.

Сите три држави се соочуваат со слични предизвици во врска со отстранувањето на пречките за пристап до судија, од три аспекти:

- финансиски пречки (постојани ограничувања во однос на пристапот до бесплатна правна помош од страна на државата - за маргинализираните заедници - недостаток на средства за невладините организации, итн.),
- психолошки пречки (недоверба во институциите, воочени нееднакви можности во врска со маргинализација на некои заедници-жртви, Стратегиски тужби против учество на јавноста, нивното ниво на заштита на укажувачите и криминализација на активистите, закани против бранителите на животната средина и новинарите),
- процедурални пречки (регистрација на невладини организации - за Северна Македонија и Албанија, недоволна читливост на законодавството и прописите за животна средина и достапните правни средства, преклопување на законските прописи, тешкотии при обезбедување на доволно елементи за поведување постапка, locus standi, итн.).

Пред судовите, прашањето за допуштеноста односно прифатливоста на поединци и здруженија подлежи на значајни случувања во судската пракса во Албанија, иако сè уште се дебатира по ова прашање, што поведува прашања за „обврзувачката природа“ на судската пракса во оваа држава. Во Црна Гора, жалбите на граѓаните по прашања кои се однесуваат на животната средина кои не водат до судска истрага претставуваат голема пречка за пристап до судовите.¹⁴⁴ Во однос на дебатите со спротивставени ставови, особено за доказите и причинско-последичната врска, освен потребата судскиот сектор да биде обучен за прашања во врска со животната средина, не се практикува примена на надворешна експертиза пред кривичните, граѓанските и управните судови во овие земји. Напротив, особено во Албанија и Северна Македонија, мобилизацијата на внатрешната експертиза на министерството и неговата еколошка проценка го нарушуваат квалитетот на доказната дебата со пристрасност. На крајот, во сите три земји, во фазата на еколошка проценка на проектот, отсуството на анализа на кумулативното влијание на неколку индустриски проекти и занемарувањето на влијанието врз климата и ранливоста на овие објекти не се санкционирани од органите или судовите.

¹⁴³ На пример, во согласност со Директивата 2003/4/ЕЗ, на државата или на компанијата им е забрането да се повикуваат на деловна тајна кога барањето за информации се однесува на емисии во животната средина.

¹⁴⁴ Во зависност од околностите на предметот, овие отфрлања би можеле да се санкционираат врз основа на недостаток на ефективен правен лек до суд. Во Франција, доколку тужбата до јавниот обвинител е отфрлена, тужителот има можност, во прекршочни и во кривични случаи, да поднесе тужба до истражен судија, а потоа да се жали до апелациониот истражен суд доколку судијата одбие да отпочне истрага.

7.2.2 Учество на јавноста

Учеството на јавноста е неопходно во процесот на одлучување за две категории на јавни одлуки: одлуки за одредени јавни и приватни проекти, главно индустриски активности,¹⁴⁵ како и планови или програми во врска со животната средина.¹⁴⁶ За секоја од овие категории на одлуки, постојат сличности и разлики во однос на барањата за учество. Што се однесува до разликите, учеството во подготовката на одобренија за одредени активности мора да биде насочено кон „засегнатата јавност“,¹⁴⁷ додека учеството во подготовката на планови и програми во врска со животната средина се однесува на „општата јавност“. Оваа разлика произлегува директно од обемот на документите: плановите и програмите може да се однесуваат на сите жители, додека одобренијата за индустриски активности првенствено влијаат на жителите, соседите, корисниците на земјиштето, па дури и на соседните земји. Од друга страна, што се однесува до сличностите, во текот на двете постапки се следат заеднички водечки начела: потребата **од транспарентност, обврската да се знае и да се објави влијанието на јавните одлуки врз животната средина**, потребата од **ефективно учество на јавноста** за реално влијание врз процесот на донесување одлуки.

Сите три земји се соочуваат со истите предизвици во однос на учеството на јавноста. Прво, ефективното учество не секогаш е загарантирано. Оваа тешкотија може да произлегува од условите под кои се изведуваат постапките (датумите, местата и времето на јавните состаноци не се прилагодени), но и од недостатокот на јавна свест за еколошките прашања. Второ, не е доволно јасна независноста на органот за животна средина од јавниот орган којшто ја донесува одлуката и од инвеститорот. Сепак, оваа поента е од суштинско значење за да се осигури дека еколошките и здравствените влијанија на проектите, плановите или програмите се целосно и објективно оценети и дека јавноста е информирана.

На крајот, може да се забележи дека јавноста има мало влијание врз одлуките. Ова согледување укажува на отежнатото изготвување проекти, планови или програми во рамки на консултативните процедури. Ова согледување несомнено изискува подобро да се размисли за времето на постапките за учество, односно дали тие се спроведуваат предочна во процесот на одлучување, но исто така и за нивните методи или за начинот на кој органите ги восприемаат овие механизми: инструменти за легитимирање, информативни алатки, како и инструменти за подобрување на процесот на одлучување.

7.3 Најдобри француски практики

7.3.1 Пристап до добри практики за еколошка правда

Во Албанија, француските правни случаи се фокусираат на прашања како што се неактивноста во однос на климатските промени, независноста на органите за проценка на животната средина и контаминацијата на почвата и водата предизвикана од агрохемиски производи. Во Северна Македонија, правните случаи првенствено се однесуваат на загадувањето на воздухот и влијанијата на мега-басенот. Во Црна Гора, случаите се однесуваат на бесправната сеча, постројки за биомаса/биогориво и контаминација на водата. Дополнително, сите три земји даваат примери за итни постапки.

¹⁴⁵ Видете во Анекс 1 од Архуската конвенција.

¹⁴⁶ За преглед на разновидноста на овие спогодби, видете го Анексот II.

¹⁴⁷ Терминот се користи за означување на оние кои би биле засегнати од одлуките што треба да се донесат или кои би имале интерес да се изјаснат, невладини организации.

Неактивност во однос на климата: забрана за почитување на траекторијата на ЕУ, одговорност на државата и еколошки предрасуди

Државен совет, 2020 година, Општина Гранд-Синте и Административен трибунал на Париз, 2021, Здружение Оксфам и др.: Во овој случај, највисокиот административен суд ѝ наложи на француската држава да ја почитува својата траекторија на климатските цели за намалување на емисиите до 2030 година. Во втората одлука, административниот трибунал ја призна одговорноста на француската држава за непочитување на европската цел за намалување на емисиите во врска со изминатиот период и ја призна еколошката штета од ваквото непостапување од страна на државата. Овие одлуки покажуваат дека судијата прифаќа да потврди дека дејството на државата е доволно за да се постигнат целите за намалување на емисиите кои се утврдени со европското и/или домашното право. Оваа форма на „предвидено следење“ со кој предводи судијата е чекор напред бидејќи потоа може да следи преглед на траекторијата со редовни рокови, а доколку е потребно може да се осудат политиките за животна средина на државата за да се постигнат климатските цели.

Независност на органот за проценка на животната средина

Државниот совет, највисокиот административен суд во Франција, наведува дека иако јавниот орган може да одобри проект и истовремено да биде одговорен за консултации за животната средина, од суштинско значење е да се организира функционална поделба во рамките на овој орган за да се гарантира реална автономија, со свои административни и човечки ресурси, со што засегнатиот административен субјект ќе има можност да даде објективно мислење за индустрискиот проект. Во овој контекст, Државниот совет одлучи да ги поништи одредбите од Уредбата доколку во согласност со Уредбата регионалниот префект и понатаму останува надлежен орган на државата за прашања во врска со животната средина.¹⁴⁸

Еколошка штета со контаминација на почвата и водата (агрохемиски производи)

Административниот суд во Париз го потврди постоењето на еколошка штета како резултат на широко распространетата, опширна, хронична и трајна контаминација на водата и почвата со активните супстанции на фитосанитарните производи, намалувањето на биодиверзитетот и биомасата и нарушувањето на придобивките од животната средина за луѓето. На државата ѝ се наложува, до 30 јуни 2024 година, да ги преземе сите соодветни мерки за санирање на еколошката штета, да спречи понатамошна штета со враќање на конзистентноста помеѓу стапката на намалување на употребата на агрохемиски производи и траекторијата која е утврдена во плановите Екофито, како и да ги обнови и заштити подземните води од влијанието на производите за заштита на растенијата.¹⁴⁹

Итна постапка за правото на безбедна и здрава животна средина: „référé liberté“

Во француското законодавство е воведена специфична форма на жалба кога е неопходно итно да се суспендира одредена постапка или активност за да се избегне влошување/продолжување на состојбата: т.н. „référé“. Достапни се неколку „référés“, вклучително и една специфична форма кога станува збор за фундаментално право, т.н. „référé liberté“¹⁵⁰. Ова правно средство се користи веќе неколку години за заштита на правото на здрава животна средина, особено биодиверзитетот, кога се неизбежни неповратни дејствија¹⁵¹. Административниот судија го проверува постоењето на

¹⁴⁸ Државен совет, 6 декември 2017 година, бр. 400559.

¹⁴⁹ Управен суд во Париз, бр. 2200534/4-1 од 29 јуни 2023 година.

¹⁵⁰ Член L521-2 од Законот за административна правда.

¹⁵¹ На пример, отпочнување на работата: Управен суд во По, 10 ноември 2022 година, бр. 2202449; Управен суд во Монпелје, 7 март 2024 година, бр. 2401295.

потребните услови¹⁵² и има рок од 48 часа да даде одговор. Може да го отфрли предметот или да наложи преземање на сите мерки кои се неопходни за заштита на фундаменталната слобода, додека се чека на одлука за суштината на случајот со полноправна надлежност. Во еден успешен случај, невладината организација Еколошки комитет Ариеж (Comité écologique ariégeois) побара од судијата да го суспендира извршувањето на налог со кој префектот Ариеж вовел максимално дозволен улов и утврдил квоти (10) за заштитени птици (*Lagopus muta*) за ловната сезона 2024-2025 година. Државниот совет ја суспендираше оваа наредба врз основа на тоа дека, дури и доколку квотата да е ниска, таа не може „да спречи значително намалување на бројот, бидејќи таквото намалување долгорочно веројатно ќе доведе до исчезнување на овој вид“, па затоа налогот „претставува сериозно и очигледно незаконско кршење на правото на живот во урамнотежена животна средина каде што се почитува здравјето, со оглед на интересите што здружението Еколошки комитет Ариеж ги брани со соодветно оправдување“¹⁵³.

7.3.2 Добри практики за учество на јавноста

Учеството на јавноста во законодавството за животна средина во Франција може да биде обврзувачко според големината и ризиците кои произлегуваат од проектот или јавната политика. Тоа е регулирано со „Еколошки законик“ и се заснова на **член 7 од Повелбата за животна средина**, која има уставна вредност: „Секој има право, под услови и во обем предвидени со закон, да има пристап до информации кои се однесуваат на животната средина и кои ги поседуваат јавните органи, како и да учествува во процесот на одлучување што веројатно ќе влијае врз животната средина“.

Главните органи кои овозможуваат учество на јавноста во Франција се францускиот Истражен комесар – од 1810 година, Јавното учество во евалуацијата на животната средина,¹⁵⁴ францускиот економски, социјален и еколошки совет, колегијално тело основано во согласност со францускиот Устав за да го претставува граѓанското општество - од 2008 година и Комитетот за петиции и јавни расправи од 1995 година. Вториот орган стана **независен административен орган** во 2002 година и ја гарантира таканаречената еколошка демократија. Составен е од 25 постојани членови кои ги претставуваат јавните органи и граѓанските организации во поширока смисла и од група од 300 лица задолжени за правилно спроведување на консултациите со јавноста кои можат да се активираат за спроведување или следење на специфични и *ad hoc* процеси на учество на јавноста во проекти или планови. Најобврзувачко дејство има јавната дебата, предводена од посебна комисија, Комитетот за петиции и јавни расправи. Овој Комитет мора да го почитува барањето, времето, кое е определено пред да се донесе одлуката и да започне јавната расправа, но има целосна слобода во однос на алатките кои се имплементираат за информирање и учество. Секое лице кое учествува во процесите на Националната комисија за јавни дебати и Комитетот за петиции и јавни расправи мора да потпише изјава за непостоење на судир на интереси и да ги почитува шесте вредности на институцијата: независност, неутралност, транспарентност, аргументација, еднакво постапување и учество.

Правниот процес за учество на јавноста имплементиран од Националната комисија за јавни дебати или сопственикот на проектот има три главни временски распореди и улоги:

- учество на јавноста како превенција, што значи пред донесувањето одлуки преку соработка со еднакво значење како и консултациите со јавноста или преку јавна

¹⁵² Условите се вонредни и претставуваат очигледно незаконско кршење на фундаментално право.

¹⁵³ Државен совет, 18 октомври 2024 година, бр. 498333.

¹⁵⁴ I.E. 7.1.1.

дебата (зајакнати консултации со јавноста во кои за процесите одлучува независниот орган)

- учество на јавноста како активност која следува по одлуката преку соработка со еднакво значење како и консултациите со јавноста, со што се обезбедува пристап до информации и јавни расправи предводени од Јавното обвинителство
- учество на јавноста како постојана компонента на проектот.

Непочитувањето на механизмите за учество на јавноста може да доведе до правни жалби и судења, како што ќе биде објаснето подолу. Сепак, пред да дојде до таков исход, механизмите за учество на јавноста го зајакнуваат пристапот до информации и до дискусија за проект/план, особено во постапката на јавна дебата што ја доведува во прашање неговата можност. Така, 60% од проектите се менуваат по јавна дебата, а некои од нив целосно се отфрлаат, како што е проектот за хидроцентралата Рорнергиа или проектот за рудникот *Монтањ д'Ор* во Гвајана.

Фокусирање на два случаи на постапки за учество на јавноста

„Морето во дебата“ 2024 - Ажурирање на водечките стратегиски документи и мапирање на крајбрежни ветерни електрани (45 GW)

Новото стратегиско поморско планирање и развојот на високо ниво на крајбрежни ветерни електрани предложени од политичките органи спаѓаат во полето на учество на јавноста. Потоа, Националната комисија за јавни дебати беше нужно ангажирана и одлучи да спроведе „**јавна дебата**“. Комитетот за петиции и јавни расправи кој беше создаден *ad hoc*, се состоеше од Х лица, поради широката географска област на крајбрежјето и влијанијата врз целата енергија и животна средина на државата. Членовите на Комитетот за петиции и јавни расправи беа поделени во 4 поморски области кои беа административно дефинирани и мораа да го одобрат следното:

- можноста, целите и карактеристиките на проектот.
- вклучените социолошки и економски ризици, како и нивното значајно влијание врз животната средина и регионалното планирање.
- алтернативните решенија, вклучително и оние што не можат да се имплементираат.
- постапките за информирање и учество на јавноста по претходни консултации. Оваа постапка првично беше планирана за нешто повеќе од еден месец.

Постапката траеше **4.5 месеци**. Тешкотиите започнаа на почетокот на дебатата: недостасуваа два водечки стратегиски документи, комисијата мораше постојано да ги бара, а тие пристигнаа речиси еден месец по почетокот на настаните. Покрај тоа, се појавија и некои други проблеми: тензии меѓу засегнатите страни, особено со рибарите, кумулативни влијанија кои тешко може да се идентификуваат и многу голема комисија, со различни визии за учество на јавноста и отежната координација. Сепак, оваа дебата е една од најголемите досега одржана со **21.043 учесници на 375 организирани настани, 20.088 писмени поднесоци и 195.506 посети на специфичната алатка** која беше развиена за дебатата „*Faites l'expérience!*“. Се воспостави и експериментална „група за вклучување“ во партнерство со европскиот проект Феникс. Тоа им овозможи на ранливите заедници целосно да учествуваат благодарение на специфични алатки и да организираат **свои дебати во нивните локални заедници** на кои учествуваа околу **350 луѓе**. Сите овие придонесоа да се заврши платформата на интернет каде што засегнатите страни можат да креираат кратко досие, а широката јавност може да пристапи до информации и системи за прашања/одговори.

На национално ниво, главните теми што ги поведе и за кои дискутираше јавноста беа следните:

- Предизвикот за обезбедување информации и корисно знаење (за состојбата на екосистемите, влијанијата од активностите и кумулативните влијанија, итн.);
- Прилагодување кон климатските промени и борба против загадувањето на земјиштето;
- Крајбрежно производство на ветерна енергија: услови за нејзин развој (енергетско планирање, рибари, екологија);
- Во врска со зоните со висока заштита: кои се нивните специфични карактеристики? (Зошто не се користи европската таксономија? Која е разликата помеѓу заштитните зони и зоните со висока заштита?);
- Клучното прашање на управувањето: кон споделено управување? (Артикулација со просторно планирање, заедничко управување за факторот на заштита на зоната и учество на засегнатите страни и јавноста *a posteriori* во врска со крајбрежните ветерни електрани).

Комитетот за петиции и јавни расправи издаде **49 заеднички препораки и помеѓу 12 и 30 специфични** препораки во врска со географската област. **Барањата за одговори** од носителот на проектот, т.е. министрите што го упатуваат и Мрежата за пренос на електрична енергија (RTE), се однесуваат на следното:

- врската копно-море.
- крајбрежјето.
- местото на крајбрежната ветерна енергија и останатите морски обновливи извори на енергија во енергетската транзиција.
- локација и поврзување на ветерни електрани.
- силни заштитни зони и заштитени морски подрачја.
- риболов.

За подобро обезбедување на информации и учество на јавноста, комисијата конкретно препорача:

- поддршка на институциите кои работат на подобро разбирање на морската средина од научен аспект.
- понатамошно учество на јавноста во процесот на одлучување преку континуирани консултации.

Соработката односно консултациите со јавноста продолжуваат за да се загарантира обезбедување на информации и учество на јавноста *a posteriori* од 2025 година до крајот на проектите за ветерни електрани, со посебен осврт на мапирањето и вклучувањето на засегнатите страни.

Соработка за реконструкција на локацијата за обновување на енергија и сортирање на отпад во ВО-ЛЕ-ПЕНИЛ (VAUX-LE-PENIL) (Smitom Lombric) – 2023

Проектот, предводен од синдикатот [Smitom Lombric](#), вклучуваше:

- Проширување на постојната Единица за обновување на енергија (UVE), со што вкупниот капацитет за обновување на енергијата се зголемува од 137.900 на 190.900 тони/годишно;
- Нов центар за сортирање амбалажа каде што може да се ракува со новите смоли за сортирање како резултат на проширувањето на упатствата за сортирање на пластика, на местото на постојниот центар за депонирање и платформата за сортирање на кабаст отпад;
- Воспоставување на работилница за поправка и препродажба на електричен и електронски отпад;
- Воспоставување на објект за сортирање храна од трето лице;
- Развој на локација за сортирање и рециклирање на кабастите предмети.

Во согласност со законот, во однос на финансиските трошоци и природата на проектот, **синдикатот не беше принуден да побара помош од Националната комисија за јавни дебати**. И покрај тоа, сепак го стори тоа, веројатно за да покаже добра волја и да се запознае со мислењата на локалните заедници и засегнатите страни. Потоа, Националната комисија за јавни дебати назначи 3 лица задолжени за правилно спроведување на консултациите со јавноста за да се обезбеди учество на јавноста и да се увери во однос на:

- можноста, целите и карактеристиките на проектот.
- вклучените социолошки и економски ризици, како и нивното значајно влијание врз животната средина и регионалното планирање.
- алтернативните решенија, вклучително и оние кои не можат да се имплементираат.
- постапките за информирање и учество на јавноста по претходни консултации.

Соработката односно консултациите со јавноста траеја 1 месец и 1 недела по пат на различни алатки: веб-сајт со дел за прашања и одговори, информативен пакет, 4 јавни расправи и работилници со засегнатите страни. Од 13 март до 24 април 2023 година, статистиката за посетеноста на веб-сајтот покажува 969 посетители, со вкупно 4.604 прегледи и просечно време на посета од 3 минути и 47 секунди. Беа поднесени 204 мислења и поднесоци преку партиципативниот дел за време на периодот на консултации. На крајот, бројот на учесници достигна 310 лица. Лицата задолжени за правилно спроведување на консултациите со јавноста го дадоа својот извештај со **10 препораки**, укажувајќи на одредени точки, но и прилично позитивната перцепција за проектот кој продолжи да се спроведува.

7.3.3 Поуки од ЕУ

Еколошка правда

Во однос на неактивноста во врска со климатските промени и загадувањето на воздухот, постоењето на европски стандарди со измерени цели доведе до судски пресуди во Франција во овие области.¹⁵⁵ Со оглед на тоа што општите и секторските директиви за намалување на емисиите на CO₂ и загадувањето на воздухот се доволно прецизни со конкретни прагови, нивното непочитување доведе до одговорност и/или осуда на француската држава¹⁵⁶ со забрана за дејствување за во иднина¹⁵⁷ и високи казни¹⁵⁸. Овие обврски за постигнување резултати на европско ниво, со ризик од прекршочни постапки поведени од Европската комисија, обезбедуваат рамка за стимулации за јавните политики и доволна правна основа за да им овозможат на судовите да изрекуваат казни и забрана за во иднина, преку форма на предвидено следење на јавните политики.

Што се однесува до ОВЖС, француското право е под влијание на неколку важни случувања благодарение на правото на ЕУ. Прво, неопходно е да се одвои органот за проценка на влијанијата врз животната средина од органот за издавање дозволи за работа на индустриските објекти. Второ, содржината на проценките на животната

¹⁵⁵ Во врска со климатската неактивност: Државен совет, 2020, Општина Гранд-Синте, Предмет 427301; Административен трибунал во Париз, 2021 година (3 февруари), Здружение Оксфам и други, Предмети 1904967, 1904972, 1904976/4-1. Во врска со загадувањето на воздухот: Државен совет, 2017, Здружение Пријатели на Земјата, Предмет 394254 и Државен совет, 2021, Здружение Пријатели на Земјата, Предмет 428409.

¹⁵⁶ Управен суд во Париз, 2021 година (3 февруари), Здружение Оксфам и други, Предмети 1904967, 1904972, 1904976/4-1; 2021 година (14 октомври), Здружение Оксфам и други, Предмети 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

¹⁵⁷ Државен совет, 2020, Општина Гранд-Синте, Предмет 427301, Идентификатор на европската судска практика (ECLI): Франција: Европски центар за уставни и човекови права (CECHR):2020:427301.20201119; 2021, Општина Гранд-Синте, Предмет 427301, Идентификатор на европската судска практика (ECLI):FR: Европски центар за уставни и човекови права (CECHR):2021:427301.20210701

¹⁵⁸ Државен совет, 2017, Здружение Пријатели на Земјата, Предмет 394254 и Државен совет, 2021, Здружение Пријатели на Земјата, Предмет 428409.

средина мораше да се прилагоди за да се земат предвид климатските прашања. На крајот, географскиот опсег на студијата за влијанието, која мора подеднакво да ги вклучува директните и индиректните влијанија, овозможи да се вклучат влијанијата врз животната средина кои се географски оддалечени, но се суштински и неопходни за работењето на објектот.

Учество на јавноста

Во Франција, четири елементи придонесуваат за ефективно учество на јавноста:

- а) Задолжително упатување на Националната комисија за јавни дебати¹⁵⁹: Независност на третата страна што обезбедува пристап до информации и учество на јавноста, односно потврда дека нема судир на интереси, да се повлече доколку се појави судир на интереси и да ги почитува следните вредности: независност, неутралност, транспарентност, аргументација, еднакво постапување и учество. Овие обврски се наведени во Повелба¹⁶⁰ и не се невообичаени случаите на лица кои се откажуваат од својата надлежност како трета независна страна поради проблеми со судир на интереси или неутралност.
- б) Одговорност на носителот на проектот и носителите на одлуки во рамките на постапката за јавна дебата (најобврзувачка консултација): носителите на проектот треба да одговорат на прашањата и препораките дадени од различните органи кои можат да бидат вклучени во процесот на учество на јавноста во проекти или планирање кои влијаат врз животната средина: Институтот за деловна администрација, Националната комисија за јавни дебати, Комитетот за петиции и јавни расправи и францускиот истражен комесар.
- в) Финансирање на процесот преку носителот на проектот за најголемите проекти и планови кои влијаат врз животната средина: носителот на проектот - во случај на приватен проект - или државата/локалната власт - во случај на планирање политики - мора да го финансираат процесот на учество на јавноста во случај на јавна дебата.
- г) Механизам за учество на јавноста надвор од законскиот опсег (слобода на спроведување): носителот на проектот - во случај на приватен проект - може да побара независно лице задолжено за правилно спроведување на консултациите со јавноста (кое доаѓа од Националната комисија за јавни дебати) или да спроведе свој процес, генерално со поддршка на компанија специјализирана за помош во партиципативни процеси.

Дополнителни два елемента ги зајакнуваат ефективното информирање и учество само во францускиот случај на јавна дебата:

1. Пристап до (урамнотежени) информации и зголемување на нивната достапност на проект или планирање на јавна политика што влијае врз животната средина.
2. Импликација на независна и контрадикторна експертиза.

Во неколку иновативни експерименти за учество на граѓаните во Франција се нагласуваат предизвиците со кои тие се соочуваат, а во врска со зголемување на влијанието на јавноста која учествува. Најновата, Граѓанска конвенција за климата, беше собир од 150 случајно избрани граѓани кои се состанаа во текот на осум викенди за да разговараат за законските мерки што француската држава треба да ги усвои за да ѝ овозможи на Франција да ги постигне своите европски цели за намалување на стакленички гасови. Оваа форма на советодавно учество беше успешна. На крајот од овие дискусии, граѓаните кои беа обучени за климатски прашања усвоија со консензус 150 мерки или препораки

¹⁵⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/

¹⁶⁰

[https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-](https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-02/DECISION_2024_28_CHARTE_MEMBRES_CNBP_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf)

[02/DECISION_2024_28_CHARTE_MEMBRES_CNBP_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf](https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-02/DECISION_2024_28_CHARTE_MEMBRES_CNBP_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf)

за најразлични теми, како што се ограничувањата на брзината на автопатите или реформата на кривичното право за животна средина за да се воведат концептот на екоцид. Како краен исход од процесот, Владата ја презентираше работата на граѓаните пред Парламентот. Ова доведе до усвојување на Законот од 22 август 2021 година за борба против климатските промени и зајакнување на отпорноста на нивните влијанија¹⁶¹, познат како Закон за „клима и отпорност“, во кој беа вклучени многу од предлозите на граѓаните. Успехот на овој партиципативен процес доведе и до институционална реформа на Европскиот економски и социјален комитет. Отсега, ова заседание, кое има само консултативни овластувања, ќе биде и комора за учество на граѓаните, бидејќи може да свикува, спонтано или на барање на владата, конвенции на граѓани избрани со ждрепка.¹⁶² Покрај тоа, од усвојувањето на овие два закона, многу други конвенции на граѓани или жители се мобилизирани на локално ниво за поддршка на политиките за животна средина.

Овие таканаречени „мини јавности“ се познати по изразувањето интерес за организирање на дискусии за вклучување на јавноста во решавање на тензични контроверзии во политиката за животна средина. Формулата за „мини јавност“ има неколку предности во однос на традиционалните партиципативни процеси. Прво, во повеќето случаи составот на избраната јавност е пондериран за да биде репрезентативен за општата популација. На овој начин, примерокот може да содржи ист процент на жени, малцинства и социолошки и професионални категории како и општата популација. Потоа, „мини јавноста“ има можност колективно да изгради заедничко мислење, откако секое лице ќе може да ги изнесе своите преференции и ќе ги чуе преференциите на останатите учесници во дискусијата. Со други зборови, не станува збор само за изразување мислење, туку за поттикнување на луѓето да ги променат своите почетни преференции како дел од процесот на дискусија.¹⁶³

Сепак, овие системи истовремено поведуваат неколку прашања:

- Првото прашање се однесува на нивниот однос со другите претставници на граѓанското општество: какво место треба да им се даде на невладините организации, здруженијата и синдикатите во контекст на овие системи?
- Второто прашање се однесува на врската помеѓу овие „мини-јавности“ и јавноста: како можеме да обезбедиме учество на сите припадници на јавноста во овие механизми, а не само на оние кои учествувале во дискусијата? Иницијативите во Исланд и Соединетите Американски Држави, на пример, вклучуваат поврзување на овие системи со референдуми:
 - Пристап до (урамнотежени) информации и олеснување на пристапот до овие информации.
 - Импликација на независна и контрадикторна експертиза (само во јавна дебата).
 - Интеграција, но и конфликти помеѓу климатската дерегулација и биодиверзитетот.

¹⁶¹ Закон бр. 2021-1104 од 22 август 2021 година за борба против климатските промени и зајакнување на отпорноста на нивните влијанија.

¹⁶² Органски закон 2021-27 од 15 јануари 2021 година за Економскиот, социјалниот и еколошкиот совет.

¹⁶³ На пример, преку создавање на безбеден простор за дијалог, каде што жените и ранливите групи можат да разговараат за своите загрижености и да предложат решенија.

8. РОД И ВКЛУЧУВАЊЕ НА РАНЛИВИ ГРУПИ

8.1 Пречки за пристап

Главните ранливи заедници ги опфаќаат:

- Ромските заедници: соочувајќи се со слични предизвици како во Албанија, овие групи се изложени на дискриминација, ограничен пристап до услуги и супстандардни услови за живот.
- Жените: постојаните родови нееднаквости се манифестираат преку пониски стапки на вработеност, нееднаквости во платите и недоволна застапеност на позициите каде што се донесуваат одлуки.
- Младите: високите стапки на невработеност и ограничените можности придонесуваат за нивната ранливост, што честопати води кон преселби во потрага по подобри перспективи.

Главните системски културни, економски и институционални бариери што го попречуваат учеството на жените и маргинализираните групи во донесувањето одлуки за животната средина и пристапот до правда во Северна Македонија се наведени подолу.

8.1.1 Родово базирано насилство и нееднаквост

Високи стапки на насилство: Родово базираното насилство е распространето во **Северна Македонија**, речиси 1 од 3 жени доживува насилство во текот на својот живот, а политички активните жени се соочуваат со уште поголеми ризици, како во секојдневниот живот така и на интернет.¹⁶⁴ Бројот на примени жалби за семејно насилство во 2022 година се зголемил за **61%** во споредба со 2018 година.¹⁶⁵ Притоа, **92%** од сите сторители на семејно насилство се мажи.¹⁶⁶

И покрај постојните закони против семејно насилство, заштитните мерки честопати се несоодветни, а јавната поддршка за жртвите останува на ниско ниво, главно поради општиот недостаток на релевантни административни податоци за насилството врз жените и семејното насилство, како што е **отсуството на информации** за полот на жртвата и сторителот во податоците за кривичното дело евидентирани од полицијата.¹⁶⁷

Ниска правна писменост: Многу жени не се свесни за своите законски права, особено во врска со родово базираното насилство и дискриминацијата, што ја ограничува нивната способност ефикасно да бараат правда и заштита.¹⁶⁸

Слабо спроведување на мерките за заштита: Иако државата ја ратификуваше Истанбулската конвенција¹⁶⁹ и усвои закони како што е Законот за спречување и заштита од семејно насилство, имплементацијата е недоследна. Услугите за жртвите на родово базирано насилство бараат значително подобрување, а недостасуваат и систематски процедури според соодветниот род, прилагодени на жените жртви.¹⁷⁰

¹⁶⁴ <https://www.ndi.org/our-stories/combating-violence-against-women-politics-north-macedonia>

¹⁶⁵ <https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/03/infographic-treading-the-elusive-path-to-justice-in-north-macedonia#view>

¹⁶⁶ <https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/03/infographic-treading-the-elusive-path-to-justice-in-north-macedonia#view>

¹⁶⁷ <https://kvinnatillkvinna.org/about-us/where-we-work/europe/north-macedonia/?>

¹⁶⁸ https://eca.unwomen.org/sites/default/files/2023-09/unw_cgep_nmk_eng_web.pdf

¹⁶⁹ <https://rm.coe.int/1680084840>

¹⁷⁰ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf?

8.1.2 Институционални недостатоци

Иако Северна Македонија постигна напредок во усогласувањето на својата законска рамка со меѓународните стандарди за родова еднаквост, сè уште постојат предизвици во ефикасното спроведување.

Во политиката доминираат мажи. Многу жени не гласаат, а на општинско ниво на власт, само 6 од 81 градоначалници се жени, што претставува само 7% од градоначалничките позиции во државата.¹⁷¹

8.1.3 Економски пречки и пречки за вработување

Економска зависност и невработеност: Учеството на жените во работната сила е помало од она на мажите, со значителни родови разлики во однос на вработеноста. Всушност, **во Северна Македонија, стапката на учество во работната сила кај жените е 42,6%, а кај мажите во 2023 година таа изнесуваше 62,8%.**¹⁷²

Ромското население во Северна Македонија, најсиромашната заедница во државата, долго време е маргинализирано. Вкупно **87% од Ромите во државата живеат во материјална сиромаштија** во споредба со 55% кај останатото население, а веројатноста дека децата Роми ќе растат во сиромаштија во Северна Македонија е три пати поголема.¹⁷³ Покрај тоа, постојат тешкотии во пристапот до уредно и безбедно живеалиште, што Европската комисија против расизам и нетолеранција¹⁷⁴ го истакна во својата нова стратегија за Ромите, истакнувајќи дека се наоѓаат во состојба на екстремна ранливост. Невработеноста останува особено висока кај жените Ромки, со само 8% формално вработени жени.

Структурните бариери, како што се ограничениот пристап до грижа за децата и постојаните нееднаквости во платите, ја попречуваат економската независност на жените.¹⁷⁵

8.1.4 Пречки за еколошка правда

Ограничен пристап до ресурси и енергетска сиромаштија:

Значителната **енергетска сиромаштија** во Северна Македонија е посебен предизвик на патот кон обликување на одржливо ниско-јаглеродно општество и прилагодување на регулативите за заштита на енергијата и климата како дел од процесот на пристапување кон ЕУ.¹⁷⁶ **Се проценува дека 24% од населението на Северна Македонија сè повеќе не може да ги задоволи сопствените енергетски потреби**, а сепак оваа група не е доволно застапена во процесите на одлучување, ниту пак постојат доволно мерки кои се прилагодени на нивните потреби.

Жените честопати имаат ограничен пристап до еколошките ресурси и се недоволно застапени во процесите на одлучување во врска со прашања кои се однесуваат на животната средина.¹⁷⁷ Ваквото исклучување ја попречува нивната способност целосно

¹⁷¹ <https://kvinnatillkvinna.org/about-us/where-we-work/europe/north-macedonia/?>

¹⁷² <https://liveprod.worldbank.org/en/economies/north-macedonia>

¹⁷³ <https://www.worldbank.org/en/country/northmacedonia/brief/improving-access-to-services-and-economic-opportunity-for-north-macedonia-s-roma>

¹⁷⁴ <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-macedoine-du-nord/1680ac8c48>

¹⁷⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/c/5/500983.PDF?>

¹⁷⁶ <https://www.dbu.de/en/projektbeispiele/empowering-energy-vulnerable-citizens-by-establishing-energy-communities-in-north-macedonia/>

¹⁷⁷ <https://data.unwomen.org/country/north-macedonia>

да учествуваат во управувањето со животната средина и да пристапат до правда во прашањата кои се однесуваат на животната средина.

8.1.5 Недостатоци во однос на образованието и нивото на свест

Родови предрасуди во образовните системи: Најзначајната разлика во уписите е видлива во **високото образование**, со конзистентно поголем број жени. На пример, во 2021 година, 59 проценти од студентите запишани во високото образование биле жени.¹⁷⁸ **Нееднаквостите се појавуваат** на нивоата на високо образование и во одредени области на студии. И понатаму опстојуваат **родовите стереотипи**, кои при тоа се одразуваат на образовните избори и ги ограничуваат можностите за жените во областите на науката, технологијата, инженерството и математиката.¹⁷⁹

8.2 Стратегии за инклузија

Спроведувањето на овие стратегии може да придонесе за намалување на родовите нееднаквости и поголема вклученост на ранливото население во механизмите за правда и учество на Северна Македонија. Разгледајте ги следниве чекори:

8.2.1 Родово одговорни пристапи и инклузија во еколошката правда (Компонента 1)

Резултат: Подобен пристап до еколошка правда преку инклузивно управување, градење на капацитети и подобрени законски рамки.

Клучни стратегии

1. Идентификување на ранливостите кај жените, младите и руралното население:
 - Реализација на проценки, работилници и извештаи.
2. Градење на капацитети со обука за родова сензитивност:
 - Обезбедување на задолжителна обука за родово сензитивни прашања за професионалци во областа на правото, судии и службеници за спроведување на законот во насока на справување со случаи од областа на животната средина што вклучуваат ранливи групи.
 - Фокусирање на справување со несвесните предрасуди, родовото насилство и дискриминацијата.
3. Подобрување на пристапот до правни средства за ранливите групи:
 - Зајакнување на услугите за правна помош и застапување прилагодени на потребите на жените и маргинализираните заедници.
 - Развивање на поедноставени постапки за ранливите групи за пријавување на прекршувања на животната средина и пристап до правдата.
4. Промовирање на инклузивни канали за известување:
 - Обезбедување на системи за пријавување кои се достапни за неписмени популации или популации кои не можат да користат дигитални технологии.
 - Обезбедување на материјали за ромските и руралните заедници, на повеќе јазици и прилагодени на културолошките аспекти.
5. Зајакнување на институционалната координација во однос на родовата еднаквост:
 - Соработка со националните тела за родова еднаквост за следење на случаите што вклучуваат ранливи популации.

¹⁷⁸ https://eca.unwomen.org/sites/default/files/2023-09/unw_cgep_nmk_eng_web.pdf

¹⁷⁹ Исто.

- Обезбедување на спроведување на родово одговорни закони и меѓународни рамки (на пример, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (CEDAW)¹⁸⁰, Истанбулската конвенција¹⁸¹).

8.2.2 Род и инклузија во учеството на јавноста при донесување одлуки за животната средина (Компонента 2)

Резултат: Зајакнати практики за учество на јавноста преку инклузивни процеси на одлучување.

Клучни стратегии

1. Охрабрување на маргинализираните лица во процесот на одлучување:
 - Воспоставување на квоти за жени и претставници на ранливи групи (на пример, Роми, млади и жители на рурални средини) во локалните процеси на одлучување.
 - Поддржување на еколошките иницијативи предводени од заедницата преку партиципативни методи како што се фокус групи и форуми.
2. Прилагодување на кампањите за информирање на ранливите групи:
 - Користење на насочени комуникациски алатки како што се радио, социјални медиуми и состаноци во заедницата за да се опфати и руралното и маргинализираното население.
 - Креирање на родово сензитивни и достапни информации за политиките и правата за животната средина.
3. Подобрување на програмите за едукација и подигање на свеста:
 - Изготвување на неформални образовни програми за зголемување на правната писменост и подигање на еколошката свест, особено кај жените и младите.
 - Соработка со училиштата и невладините организации за вклучување на родовата перспектива и инклузијата во еколошкото образование.
4. Подобрување на алатките за консултации и механизмите за повратни информации:
 - Креирање на соодветни алатки од културолошки аспект за консултации и анкети заради добивање на информации од ранливите заедници.
 - Обезбедување на механизми за следење за транспарентно решавање на нивните повратни информации и загрижености.
5. Промовирање на партнерства со организации на жени:
 - Вклучување на граѓанските организации предводени од жени за застапување на родово инклузивни политики и за засилување на гласовите на недоволно застапените групи.

8.2.3 Инклузивно граѓанско учество и застапување на локално ниво во областа на еколошката правда (Компонента 3)

Резултат: Зголемено граѓанско учество преку грантови и партиципативни пристапи наменети за ранливите групи.

Клучни стратегии

1. Воспоставување на шеми за грантови во кои се земени предвид родовите аспекти:

¹⁸⁰ <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

¹⁸¹ <https://rm.coe.int/1680084840>

- Давање приоритет на финансирањето на организации на локално ниво кои работат со ранливо население, вклучително жени, Роми и рурални заедници, за решавање на прашања во врска со еколошката правда.
 - Вклучување критериуми за проценка на родовото влијание на предлозите за грантови и барање на родово одговорни акциски планови.
2. Поддршка на лидерството на жените и младите во еколошката правда:
- Обезбедување програми за обука и менторство за да се охрабрат жените и младите како застапници за животната средина.
 - Промовирање на успешни приказни за еколошки иницијативи предводени од жени за да се инспирира пошироко учество.
3. Олеснување на форуми и мрежи во заедницата:
- Создавање на платформи за жени и ранливи групи за споделување на знаење, изразување на загрижености и влијание врз политиките.
 - Поддршка на коалициите кои ги поврзуваат маргинализираните заедници со креаторите на политики и професионалците во областа на правото.
4. Изготвување на алатки за мониторинг за следење на напредокот на инклузијата:
- Спроведување на системи за прибирање и соопштување на податоци рачленети по пол за да се измери учеството и застапеноста во проектните активности.
 - Редовно проценување на влијанието на интервенциите врз ранливите групи и прилагодување на стратегиите врз основа на наодите.

9. ПРЕПОРАКИ

9.1 Препораки за еколошка правда

9.1.1 Измена на законодавството

Измена на законодавството за животна средина

Со Архуската конвенција се поставува целта за овозможување на посеопфатен пристап до правда за прашањата кои се однесуваат на животната средина во членот 9. Овој извештај содржи опсежна анализа на конкретни одредби од законодавството за животна средина, притоа нагласувајќи ги законските пречки кои се очекува да бидат препрека на ефективниот пристап до правда во однос на прашањата за животната средина. Оттука, треба да се усвојат измени на Законот за животна средина и Законот за води, и тоа:

- Измени на одредбите во врска со извештаите за животната средина со цел да се обезбеди некаква форма на задолжително објавување на информации и учество на јавноста пред одобрување на извештајот, како и јасна одредба за пристап до правда во врска со одлуката за одобрување на извештајот.
- Измени на одредбите во врска со постапката за Стратешка оцена на животната средина (СОЖС) имајќи предвид прецизно утврдување на отпочнувањето на рокот за поднесување на жалби против одлуката на Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП).
- Измени на одредбите во врска со постапката за Оцена на влијанието врз животната средина (ОВЖС) имајќи предвид обезбедување на подолг рок за поднесување на жалби против одлуката за утврдување на обемот и поднесување на жалби каде што не е објавена конечната одлука за студијата за ОВЖС.
- Измени на одредбите во врска со Интегрираните еколошки дозволи имајќи предвид воведување на суспензивно дејство на жалбата против одлуката за А-интегрирана еколошка дозвола и отпочнувањето на рокот за поднесување на жалбата против одлуката за Б-интегрирана еколошка дозвола.
- Измени на одредбите во врска со дозволите за вода имајќи предвид задолжително објавување на одлуката за издавање на дозволата и јасно утврдување на правото на жалба против одлуката, вклучувајќи го и нејзиното суспензивно дејство.

Измена на процедуралното законодавство

Земајќи ја предвид анализата која е содржана во овој извештај, како и дискусиите и интервјуата во фокус групите, потребата од измена на процедуралното законодавство или усвојување на посебни процедурални одредби во законодавството за животна средина е клучна за постоење на ефикасна еколошка правда.

Поконкретно, потребно е да се измени Законот за општа управна постапка или да се воведат посебни одредби во законодавството за животна средина со кои би се предвиделе пократки рокови за одлучување по поднесена жалба. Измените со кои се одразува идентична цел треба да се одразат и во Законот за управни спорови. Овие измени позитивно би влијаеле врз ефективността на заштитата на правото на учество на јавноста и заштитата на животната средина воопшто.

Во таа смисла, се очекува подобрување на заштитата на животната средина и зајакнување на улогата на судството со измена на Законот за парнична постапка со следните цели:

- Воведување на тужбата *actio popularis* во областа на деградација на животната средина и човековите права;
- Префрлање на товарот на докажување врз загадувачот; и
- Пропишување на итни рокови за одлучување по поднесени тужби за животна средина до судовите.

Со оглед на предизвикот кој произлегува од овластувањето на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и специјализираното судско одделение кое е воспоставено во Основниот кривичен суд во Скопје, потребно е усогласување помеѓу Законот за јавни обвинители и Законот за судови.

Општиот став на Врховниот суд во октомври 2024 година има за цел да утврди надлежност на Управниот суд во случај кога државните институции нема да подготват и/или усвојат одредени стратешки документи од областа на животната средина, со што се нарушува правото на здрава животна средина пропишано во Уставот. Сепак, овој став главно се заснова на посебни одредби кои постоеја во претходниот Закон за управни спорови, кои повеќе не се во сила, додека овие одредби не се вклучени во постојниот Закон за управни спорови. Имајќи го ова предвид, како и тековните дебати во врска со прашањето кој суд треба да има надлежност да одлучува за случаи поврзани со деградација на животната средина *наспроти* кршење на човековите права, можеби ќе бидат неопходни измени на постојниот Закон за управни спорови, особено во однос на утврдувањето јасна надлежност на Управниот суд за решавање на случаи во врска со усвојување на стратешки документи од страна на државните институции.

9.1.2 Подобрување на капацитетите за објавување на одлуки и документи за животната средина

Во текот на дискусиите кои се одржаа за време на фокус групата, работилницата за валидација и интервјуата, се увиде недостаток на капацитети кои се однесуваат на дигитална писменост и вештини, сигурни и безбедни дигитални системи и доволен број вработени во областа на информатичката технологија во МЖСПП за навремено и редовно објавување на одлуките и документите за животната средина на веб-сајтот на МЖСПП.

Со оглед на фактот што секој рок за жалба против одлуките за животната средина зависи од моментот на објавување на одлуката, секој недостаток во врска со моментот на објавување на тие одлуки влијае на ефективността на правните средства и правниот одговор во насока на заштита на животната средина.

Следствено на тоа, поголемото финансирање, континуираната обука за дигитални вештини и зголемувањето на бројот на вработени во областа на информатичката технологија во МЖСПП се од клучно значење за ефективна заштита на животната

средина преку користење на законски механизми. Создавањето на централизирана платформа каде што би се објавувале сите одлуки или документи за животната средина само дополнително би го подобрило и олеснило пристапот до правда по однос на прашањата кои се однесуваат на животната средина.

9.1.3 Национални и регионални експертски правни дебати, советувања и настани

Студиите на случај кои се претставени и анализирани во поглавјето 5.3 од овој извештај укажуваат на различни предизвици во врска со толкувањето на националното законодавство. Тековните дебати за општиот став кој го заземал Врховниот суд во октомври 2024 година покажуваат дека прашањето за судската надлежност не е решено и потребни се понатамошни дискусии. Од дискусиите на фокус групата и работилницата за валидација може да се донесе истиот заклучок.

Јавните обвинители ја идентификуваат потребата од технички правни дебати во врска со одредбите за животната средина и го сметаат ова за клучно за правилно спроведување на законодавството. Споделувањето на најдобрите регионални практики и искуства би било корисно во ситуации со ограничена судска пракса во Република Северна Македонија.

Имајќи го предвид горенаведеното, организирањето на национални и регионални настани каде што експертите по право би можеле да дискутираат за целта на специфичните одредби и законски прописи во врска со животната средина, како и да го споделат своето искуство во справувањето со случаи кои се однесуваат на животната средина, би било корисно за регионот и Република Северна Македонија од неколку аспекти:

- 1) разјаснување на целта и намената на конкретните одредби и дефинирање на насоки за необврзувачки правни инструменти за правилно толкување и спроведување;
- 2) воспоставување на униформирано толкување и спроведување на законодавството за животна средина кое до одреден степен е слично во секоја земја во регионот;
- 3) подобро запознавање со меѓународното законодавство за животна средина и воспоставување на униформирано толкување и спроведување на истото во национален контекст и ситуации; и
- 4) воспоставување и зајакнување на комуникацијата и соработката меѓу релевантните институции од различни земји.

Со оглед на тоа што македонските јавни обвинители укажуваат на недостаток на меѓуинституционални канали за комуникација помеѓу различните национални засегнати страни, вклучувањето на инспекторите за животна средина на овие настани би претставувало додадена вредност и се очекува да доведе до надминување на недоволната комуникација.

9.1.4 Обуки за судии и јавни обвинители

Информациите кои се прибрани при процесот на подготовка на овој извештај укажуваат дека можностите за обука за законодавството за животна средина се ограничени. Паралелно на тоа, судиите и јавните обвинители немаат голем интерес за организираната обука. Освен тоа, може да се забележи дека обуката која е организирана за законодавството за животна средина не ги има опфатено специфичните аспекти на Законот за животна средина и неговите стандарди за сеопфатен пристап до правда.

Со оглед на тоа што различни засегнати страни го посочија недостатокот на обука за законодавството за животна средина како еден од клучните предизвици во ефективната заштита на животната средина преку законски механизми, нужни се активности за спроведување во таа насока. Обуката за судството посебно треба да биде насочена кон стандардите за пристап до правда од Архуската конвенција.

Оваа препорака треба да се спроведе во тесна координација со други донатори со цел да се избегне преклопување бидејќи Делегацијата на Европската Унија, Советот на Европа и Програмата за развој на Обединетите нации веќе спроведуваат или планираат да спроведуваат одредени активности во врска со обука на судството.

9.1.5 Зголемување на средствата за спроведување на законодавството за животна средина

Во процесот на подготовка на овој извештај, различни засегнати страни (јавни обвинители, МЖСПП, инспектори) го идентификуваа недостатокот на средства како еден од клучните предизвици кои спречуваат доволна заштита на животната средина. Во овој извештај се истакнати и посочени документи кои се подготвени од меѓународни организации и во кои недостатокот на судии и јавни обвинители е идентификуван како клучен предизвик во владеењето на правото.

Недостатокот на вработени во соодветните институции и недостатокот на опрема сериозно влијаат врз животната средина и водат кон зголемено загадување на животната средина. Оттаму, потребно е зголемено финансирање не само за зголемување на бројот на вработени во соодветните институции, туку и за други потреби како што се опрема, експерти, инфраструктура, итн.

9.1.6 Дискусии за систематски промени во системот на управување

Специјализацијата на полициски службеници, јавни обвинители и судии беше предложена како решение за зголемување на ефективната заштитата на животната средина. Сепак, беше посочено дека поради недоволната специјализација на јавните обвинители и судиите во судството, ова нема да биде изводливо на краток или среден рок.

Понатаму, во овој извештај беше забележано дека иако Државниот инспекторат за животна средина е независна институција одговорна за инспекциски надзор врз спроведувањето на законодавството за животна средина на централно ниво, тој формално е институција во рамките на МЖСПП. Од друга страна, иако локалните инспектори за животна средина се независни во вршењето инспекциски надзор врз спроведувањето на законодавството за животна средина на локално ниво, тие формално се дел од управата во рамки на општините.

Покрај тоа, финансиската независност на судството и инспекторите може да биде доведена во прашање бидејќи Министерството за финансии мора да ја одобри секоја одлука што има фискални импликации (на пример, вработување на нови инспектори).

Имајќи го предвид горенаведеното, треба да се спроведат опсежни дискусии за воведување на системски промени во системот на управување. Оваа препорака треба да се изведе во тесна координација со други донатори, бидејќи Европската Унија претходно во 2021 година поддржа проект за реформа на системот за управување на државата, додека други донатори исто така планираа да преземат активности кои конкретно се однесуваат на управувањето со животната средина.

9.2 Препораки за учество на јавноста

9.2.1 Зајакнување на правната и политичката рамка

Измената на Законот за животна средина со цел да се вклучат детални одредби за стандардите за консултации со јавноста е од суштинско значење за да се овозможи значајно учество на јавноста во процесите на одлучување за животната средина. Во моментот, постојат законски рамки кои налагаат учество на јавноста, но овие рамки не се доволно конкретни, што доведува до недоследности во спроведувањето и ја потиснува ефективната на консултациите. Со кодифицирање на стандардите за консултации со јавноста би се решиле овие недостатоци и би се подобрил квалитетот на учество на јавноста.

Еден клучен аспект на оваа измена би бил вклучување на задолжителни временски рокови за учество на јавноста во СОЖС и ОВЖС. Во моментот, временските рокови за јавното мислење честопати се двосмислени, при што кај некои консултации не е доволен рокот за засегнатите страни да ги разгледаат сложените извештаи за животната средина и за да достават коментари засновани на информации. Со наложување на конкретни и разумни временски рокови, како што е минимумот од 30 дена за јавен увид со можност за продолжување на овој период, законски сите заинтересирани страни би имале доволно време да ја анализираат документацијата и да ги изнесат своите гледишта. Оваа одредба би ги усогласила практиките на Северна Македонија со меѓународните стандарди, вклучително и оние наведени во Архуската конвенција.

Со измената треба да се воспостават и стандардизирани формати за јавни известувања за да се обезбеди конзистентност и достапност. Јавните известувања многупати се разликуваат во поглед на нивната содржина и изнесување, при што во некои од известувањата недостасуваат клучни детали како што се описи на проекти, потенцијални влијанија врз животната средина или упатства за поднесување на повратни информации. Оваа недоследност може да предизвика конфузија кај засегнатите страни и да попречи значајно учество. Стандардизираниите формати за известувања, кои содржат суштински информации кои мора да бидат опфатени - како што се временски рокови, места за сослушувања и начини за доставување на писмени поднесоци - би довеле до предвидлив и лесно применлив процес, како за јавноста, така и за агенциите кои го вршат спроведувањето.

Изречните барања за учество на јавноста во процесите на СОЖС и ОВЖС се уште еден сложен елемент. Иако консултациите со јавноста се законска обврска во овие проценки, недоволното познавање на начините на нивно спроведување доведува до симболично учество. Во законот треба прецизно да се утврдат фазите во кои се потребни консултации со јавноста, методите кои треба да се применат (*на пример*, јавни расправи, консултации на интернет или испитувања), како и очекувањата за документирање и разгледување на јавните придонеси. Ваквото појаснување би овозможило спроведување на консултациите како суштински елемент, а не само како процедурални формалности, со што засегнатите страни ќе бидат поттикнати значајно да влијаат врз процесот на одлучување.

Покрај тоа, со кодифицирање на овие стандарди ќе се обезбеди поиздржана правна основа за повикување на властите на одговорност. Општините, институциите и носителите/инвеститорите на проектите би биле принудени да се придржуваат до јасни упатства, намалувајќи го ризикот од произволни практики или непочитување. На пример,

неисполнувањето на барањата за известување или консултации би можело да предизвика административни ревизии или правни предизвици, со што би се поттикнала усогласеност и би се промовирало подобро управување.

9.2.2 Усогласување на општинските практики

Воспоставувањето на униформирани упатства за општините за спроведување на консултации со јавноста претставува голем исчекор во насока на обезбедување конзистентност, транспарентност и инклузивност при донесувањето одлуки за животната средина низ цела Северна Македонија. Иако општините се обврзани да го олеснат учеството на јавноста според различни законски рамки, недостатокот на стандардизирани практики доведе до значителни нееднаквости во начинот на кој се спроведуваат консултациите. Оваа недоследност ја потиснува довербата на јавноста и ја ограничува ефективната на механизмите за учество. Со усогласување на општинските практики преку јасни и спроведливи упатства, владата може да воспостави правичен и предвидлив систем кој ќе им биде од корист и на властите и на граѓаните.

Една од клучните компоненти на овие упатства треба да бидат **минималните барања за известување на јавноста** за претстојните консултации. Во моментот, јавните известувања значително се разликуваат од аспект на содржината, форматот и методите на споделување, што на засегнатите страни им го отежнува пристапот до навремени и релевантни информации. Во униформираните упатства треба прецизно да се утврдат основните елементи на јавните известувања, како што се описи на проекти, потенцијални влијанија врз животната средина, временски рокови, места за консултации и упатства за доставување на повратни информации. Дополнително, со упатствата треба да се наложи користење на повеќе комуникациски канали, вклучително општински веб-сајтови, локални медиуми и јавни огласни табли во насока на обезбедување широка достапност.

9.2.3 Понатамошно прилагодување и усогласување со Директивата 2014/52/EU

Понатамошното усогласување на процесите за проценка на животната средина во Северна Македонија со Директивата на ЕУ 2014/52/EU ќе се спроведе во насока на усогласување на националните практики со европските стандарди, особено во однос на еколошките приоритети како што се зачувување на биодиверзитетот, ублажување на климатските промени и ефикасност на ресурсите. Во Директивата се нагласува потребата од сеопфатен и интегриран пристап кон ОВЖС со цел да се осигури дека еколошките аспекти се целосно интегрирани во процесите на одлучување.

Еден од клучните елементи на ажурираната директива е сеопфатната проценка на влијанијата врз биодиверзитетот, особено во однос на заштитените подрачја и видовите. За да се постигне ова, Северна Македонија треба да ја ажурира својата законска рамка и процесите на ОВЖС за:

- Да се наложат детални основни студии за биодиверзитетот на локацијата на проектот и околните области, вклучително инвентари на флората и фауната, живеалиштата и еколошката поврзаност.
- Да се наметнат специфични мерки за проценка на потенцијалните влијанија врз заштитените подрачја, како што се подрачјата на Natura 2000 и видовите од интерес за заедницата.
- Да се интегрираат хиерархиите за ублажување (избегнување, минимизирање, обновување, надоместување) во планирањето на проектот, уверувајќи дека неповратните влијанија врз биодиверзитетот се сведени на минимум или се соодветно надоместени.

- Да се прошират барањата за консултации со јавноста заради вклучување на експерти за биодиверзитет и организации за заштита на природата, обезбедувајќи им платформа за придонес за проценките.

Воедно, во Директивата се нагласува колку е важно да се проценат придонесите на проектите кон емисиите на стакленички гасови и нивната отпорност на климатските промени. Во овој поглед, заложбите на Северна Македонија за усогласување треба да се фокусираат на следното:

- Вклучување на проценки на климатскиот ризик како задолжителна компонента на студиите за ОВЖС, со што се разгледува начинот на кој проектите можат да ги влошат ризиците во врска со климата, како што се поплави, суши или екстремни временски услови или пак да се прилагодат на ваквите ризици.
- Барање на инвентари на стакленички гасови за проекти, со прагови за емисии кои изискуваат дополнителен надзор или мерки за надоместување.
- Поттикнување на развојот на обновливи извори на енергија, истовремено уверувајќи дека овие проекти ги исполнуваат ригорозните еколошки стандарди за да се спречат негативните влијанија врз екосистемите или локалните заедници.
- Вклучување на проценки на животниот циклус за сеопфатна евалуација на јаглеродниот отпечаток на проектите, од самата изградба па сè до повлекување од употреба.

Покрај тоа, Директивата повикува на поттикнување на ефикасноста на ресурсите и усогласување со приоритетите на ЕУ во согласност со целите за одржлив развој. Во оваа смисла, усогласувањето треба да вклучува:

- Вметнување на начелата на циркуларната економија во изведбата на проектот и работењето, со посебен акцент на повторната употреба на ресурсите, рециклирањето и намалувањето на отпадот.
- Наложување на ревизии за водата и енергетската ефикасност како дел од процесот на ОВЖС и уверување дека потрошувачката на ресурси во проектите се сведува на минимум и се усвојуваат најдобрите практики.
- Воспоставување на рамки за следење, со цел да се следи користењето на ресурсите во текот на целиот животен циклус на проектот, со прилагодливи стратегии за управување во функција на справување со неефикасните практики.

На крајот, заложбите за усогласување ќе изискуваат инвестиции во институционалниот капацитет и меѓуинституционалната координација преку обезбедување обука на стручњаци за ОВЖС и регулаторен персонал за методологии за проценка усогласени со ЕУ, сосредоточена на биодиверзитетот, климатските промени и ефикасноста на ресурсите. Надлежното министерство, т.е. МЖСПП, ќе ја олесни меѓусекторската соработка, уверувајќи дека институциите кои се одговорни за животната средина, енергетика, транспорт и урбанистичко планирање работат заеднички во насока на усогласување на горенаведените политики и практики. На крајот, но не и помалку важно, треба да се разгледа можноста за искористување на механизмите за финансирање на ЕУ за поддршка на заложбите за градење на капацитети и спроведување на усогласената политика за ОВЖС.

9.2.4 Подобрување на пристапот до информации

Пристапот до точни и навремени информации е предуслов за ефективно учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина. Зајакнувањето на механизмите за обезбедување широка достапност на информациите не само што ги исполнува меѓународните обврски, како што се оние во согласност со Архуската конвенција, туку и ги зголемува транспарентноста и довербата меѓу засегнатите страни и институциите.

9.2.5 Платформа за податоци на интернет

Воведувањето/развојот на еднообразна, централизирана платформа на интернет е од суштинско значење за консолидирање и споделување на информации во врска со процесите на донесување одлуки за животната средина и ќе биде крајна цел за владејачките институции. Оваа платформа треба да служи како сеопфатен центар, објавувајќи ги сите релевантни документи, вклучително известувања, распореди за консултации, извештаи за ОВЖС, одлуки за СОЖС и крајни дозволи. За да се подобрат пристапноста и употребливоста, платформата треба да вклучува база на податоци во која може да се врши пребарување, што ќе им овозможи на корисниците да филтрираат информации според видот на проект, географската област или временската рамка, за граѓаните, експертите и засегнатите страни да може ефикасно да ги пронајдат релевантните информации. Дополнително, платформата треба да вклучува автоматски известувања за корисниците за нови објави, претстојни консултации со јавноста или промени во статусот на проектите, со што ќе се постигне уверување дека засегнатите страни се информираат во реално време. За да се олесни активното учество, платформата треба да понуди механизми за повратни информации, како што се портали за поднесување коментари, овозможувајќи им на засегнатите страни директно и практично да придонесат за процесот на одлучување. Понатаму, обезбедувањето повеќејазична поддршка е од клучна важност за да се излезе во пресрет на различни јазични групи, со што се поттикнува инклузивност и се обезбедува правичен пристап до информации за сите припадници на јавноста.

9.2.6 Стандардизација на општинските веб-сајтови

За да се унапреди улогата на општините при споделување на локалните информации за животната средина и при олеснување на учеството на јавноста, од суштинска важност е да се стандардизираат општинските веб-сајтови. Треба да се изготват стандардизирани обрасци за веб-сајтови за да се обезбедат јасност и еднообразност, со посебни делови за консултации за животната средина, јавни известувања и ажурирања на одлуките. Овие обрасци треба да бидат дизајнирани така што ќе бидат визуелно достапни и ќе вклучуваат интуитивна навигација, прилагодени на корисници со различно ниво на дигитална писменост. Дополнително, треба да се обезбеди техничка поддршка на општините, особено на оние со ограничени ресурси, за да се осигури дека нивните веб-сајтови редовно се ажурираат и се во согласност со националните стандарди. Во насока на одржување на конзистентноста и транспарентноста, општините треба да усвојат еднообразни практики за објавување на еколошките документи, уверувајќи дека известувањата и деталите за консултациите се објавуваат во стандардизиран формат на сите веб-сајтови на локалната самоуправа. Овој пристап ќе наложи усвојување на соодветни секундарни закони кои ќе ги изменат постојните закони. Со тоа ќе се создаде поусогласен систем кој ќе биде лесен за користење и ќе им овозможи на граѓаните ефикасно да се вклучат во процесите на одлучување за животната средина на локално ниво.

9.2.7 Поттикнување на практики за отворени податоци

Со цел да се зголемат транспарентноста и учеството на јавноста, неопходно е да се поттикнат робусни политики за отворени податоци во согласност со националните заложби за дигитализација на јавните услуги. Овие политики мора да налагаат јавен пристап до податоци за животната средина, како што се извештаи за следење, проценки и документи за политики, во достапни формати за отворени податоци. Ваквите формати

овозможуваат независна анализа од страна на истражувачите, невладините организации и заинтересираните граѓани, поттикнувајќи поголема одговорност и иновации во управувањето со животната средина. Треба да се поттикне проактивно објавување на информации за животната средина, со што ќе се намали зависноста од формални барања за информации и ќе се обезбеди навремен пристап за засегнатите страни. Дополнително, неопходни се јасни насоки за анонимизирање на податоците за да се урамнотежи јавната пристапност со заштитата на чувствителните лични или сопственички информации. Интегрирањето на порталите за отворени податоци во централизирана дигитална платформа дополнително ќе го поедностави пристапот, поврзувајќи ги збирките податоци со релевантните извештаи за ОВЖС и СОЖС заради обезбедување на сеопфатен контекст. Овој пристап не само што ќе ја подобри пристапноста до податоците за животната средина, туку ќе го зајакне и информираното учество на јавноста во процесите на донесување одлуки за животната средина.

9.3 Подобрување на свеста и учеството на јавноста

Спроведувањето на сеопфатни кампањи за подигање на свеста би ја подобрило јавната свест и би придонело за едуцирање на јавноста за нивните права за пристап до информации и учество во процесите на одлучување. Овие кампањи треба да користат разновидни медиумски платформи, вклучително телевизија, интернет, социјални медиуми и работилници во заедницата, како и да споделуваат информативни брошури во лесно разбирливи формати. Мора да се обрне посебно внимание на вклучувањето на маргинализираните групи кои честопати се исклучени од овие процеси, како што се руралното население, младите и малцинските групи. Насочените програми за информирање кои се прилагодени на посебните потреби и предизвици на овие заедници можат да поттикнат инклузивност и да обезбедат пошироко учество.

9.4 Градење на капацитети и професионална поддршка

Треба да се организираат редовни работилници за обука за општинските службеници, фокусирајќи се на најдобрите практики за спроведување на консултации со јавноста, конструктивен одговор на повратните информации од јавноста и одржување на транспарентност во текот на целиот процес на одлучување. Преку овие работилници општинските службеници ќе ги стекнат потребните вештини за ефикасно учество со граѓаните и останатите засегнати страни.

Освен тоа, граѓанските организации треба да имаат партнерска улога во премостувањето на јазот помеѓу јавноста и носителите на одлуки. Во овој поглед, потребно е да се обезбеди соодветно финансирање и техничка помош за граѓанските организации со цел да се подобри нивната способност да делуваат како посредници, уверувајќи дека интересите на заедницата се претставени и застапувани во управувањето со животната средина.

9.5 План за проектот

9.5.1 Стратешка визија и цели

Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда во Западен Балкан, финансиран од Француската агенција за развој (AFD) и спроведуван од Expertise France (EF) има за цел да ги подобри пристапот до правда и ефективност на учеството на граѓаните во полето на еколошката правда, со што ќе придонесе за конвергенција кон европските стандарди во Албанија, Северна Македонија и Црна Гора. Со усогласување на законските, институционалните и партиципативните рамки со правната рамка на ЕУ и меѓународните конвенции како што е Архуската конвергенција, Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда има за цел да ги поддржи овие земји во постигнување на транспарентно, инклузивно и ефективно управување со животната средина, истовремено олеснувајќи ги нивните процеси на пристапување кон ЕУ и усогласувајќи се со стандардите на ЕУ согласно Поглавје 27 од *acquis communautaire*, но воедно и да се достигне високо ниво на заштита на животната средина.

9.5.2 Приоритетни активности и временска рамка

Зајакнување на капацитетите на експертите по право (2024-2026)

Во текот на 30-месечното времетраење на Проектот, ќе се вложат значајни напори во насока на стекнување на општо познавање и координација во полето на еколошката правда, поддржани од зајакнати капацитети на експертите по право и подобрени канали за известување. Дополнително, ќе се изготват достапни правни средства за решавање на системските недостатоци.

Подобрување на учеството на јавноста (2024-2026)

Практиките за учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина ќе се зајакнат преку анализа на постојните механизми и усовршување на алатките за локално учество во две општини, една во Албанија и една во Северна Македонија. Алатките за консултации на локално ниво ќе бидат изработени врз основа на потребите на заедницата, обезбедувајќи поефикасни и поинклузивни партиципативни процеси кои се усогласени со стандардите на ЕУ.

Граѓанско учество и јакнење на заедницата (2025-2026)

Граѓанското учество ќе се подобри по пат на јакнење на коалициите на граѓанското општество преку грантови. Овие грантови ќе им овозможат на организациите да ги поддржат локалните заедници во пристапот до еколошка правда и во учеството во процесите на одлучување. Грантовите шеми, имплементирани во Албанија и Северна Македонија, истовремено ќе обезбедат интегрирање на родовите аспекти во сите активности. Како меѓусекторска тема, Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда ќе им помогне на засегнатите страни од проектот при интегрирање на инклузивните практики и поттикнување на родовата рамнотежа во рамките на управувањето со животната средина.

9.5.3 Главни компоненти на проектот

Компонента 1: Пристап до еколошка правда

Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда ќе го подобри пристапот до еколошка правда преку поттикнување на координиран систем на управување во трите целни држави. Експертите по право ќе следат специјализирана обука за справување со случаи во врска со животната средина, додека подобрените канали за известување и

достапните правни средства ќе им овозможат на заедниците ефективно да бараат правда.

Компонента 2: Учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина

Во Албанија и Северна Македонија, ќе се зајакнат капацитетите на локалните органи за олеснување на учеството на јавноста. Анализата на механизмите за локално учество на јавноста ќе служи како водилка во процесот на усовршување на алатките за вклучување, уверувајќи дека тие ги исполнуваат потребите на заедниците и поттикнуваат значајни консултации во процесите на креирање политики.

Компонента 3: Граѓанско учество во еколошката правда

За да се поттикне активно граѓанско учество, Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда ќе обезбеди грантови за граѓански организации во Албанија и Северна Македонија. Овие грантови ќе им овозможат на граѓанските организации да се залагаат за еколошка правда, да ги поддржуваат локалните заедници во справувањето со еколошките предизвици и да поттикнуваат инклузивни и родово сензитивни пристапи кон учеството.

9.5.4 Рамка за имплементација

Буџет и финансирање: Проектот за конвергенција на климатската и еколошката правда е финансиран од Француската агенција за развој со вкупен буџет од 2 милиони евра.

Времетраење: Проектот, кој ќе трае од јуни 2024 до декември 2026 година, вклучува почетна фаза (јуни - декември 2024 година), во текот на која е спроведена проценка на еколошката правда во трите целни држави.

Проектна канцеларија: Со седиште во Тирана, Албанија, проектната канцеларија ќе ги координира заложбите за спроведување и ќе служи како центар за соработка меѓу засегнатите страни во регионот.

9.5.5 Клучни резултати и мерила за успех

Краткорочни резултати (2024-2025)

- Сеопфатна проценка на системите за еколошка правда во Албанија, Северна Македонија и Црна Гора.
- Зголемено разбирање на структурите на управување и законските рамки за еколошка правда.

Среднорочни резултати (2025-2026)

- Подобрен пристап до правда за прашања кои се однесуваат на животната средина и климата и подобра примена на законот. Завршување на програми за обука за експерти по право и користење на правните алатки.
- Зајакнати капацитети на локалните органи за поттикнување на учеството на граѓаните во прашањата во врска со животната средина и нивно целосно земање предвид при одлучувањето и инвестициите во двете целни држави (Албанија, Северна Македонија). Спроведување на подобрени алатки за учество на јавноста во целните општини.
- Унапреден партиципативен пристап во животната средина кој е постигнат преку охрабрување на поединците да ги остварат своите права и активно да учествуваат во двете целни држави: Албанија и Северна Македонија. Воспоставување на функционални грантови шеми со цел да се зајакнат граѓанските организации и заедниците.

Долгорочни резултати (по 2026 година)

- Подобрено усогласување на системите за управување со животната средина со директивите на ЕУ.
- Зајакната прекугранична соработка и конвергенција со европските стандарди во полето на животната средина.