



Документ за Јавни Политики

Зошто имаме предизвик во обезбедување суштинско учество на јавноста во одлуките поврзани со животната средина?

Скопје, 2024

Документ за Јавни Политики

Зошто имаме предизвик во обезбедување суштинско учество на јавноста во одлуките поврзани со животната средина?

Издавач

Македонско здружение на млади правници

Проект

Граѓанските организации во акција за климатските промени

Спроведувачи

Проектот го спроведува Центарот за истражување и информирање на животната средина „Еко-свест“ во соработка со Македонското здружение на млади правници-МЗМП и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе – ЦНВП

Автор

Бојан Трпевски

Уредници

Бојана Божиновска Силјановска

Лектура

Елеонора Стојкоска-Попетревска

Дизајн

Харис Муриќ

Скопје, 2024



Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот „Граѓанските организации во акција за климата“, поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка – СИДА. Изразените ставови и мислења се на авторите на оваа анализа и нужно не ги одразуваат ставовите и мислењата на донаторот и на владата на Шведска.

СОДРЖИНА

1

Листа на кратенки

2

Вовед

3

Учество на јавноста во Архуската
конвенција

5

Стандарди на Комитетот на
Архуската конвенција

14

Заклучоци и препораки

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

МЖСПП

Министерство за животна средина и просторно планирање

ОВЖС

Оцена на влијанието врз животната средина

Архуска конвенција

Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина

ВОВЕД

Учеството на јавноста во донесувањето одлуки има голем позитивен придонес за создавањето и спроведувањето на јавните политики. Учеството на јавноста во јавните политики претставува операционализација на принципот на партиципативност, но истовремено, суштинското учество на јавноста го опфаќа и принципот на транспарентност и отчленост поради тоа што единствено преку пристап до навремени, релевантни и сигурни податоци, јавноста може аргументирано да придонесе во создавањето на политиките. Учеството на јавноста во донесувањето одлуки, особено оние поврзани со животната средина, овозможува поголема аргументирана дебата, поголем број размислувања и идеи, што на крајот очекувано би придонело за избор на поквалитетно решение, односно повисок степен на заштита на животната средина. Од друга страна, уважувањето на мислењата на јавноста обезбедува кај неа чувство на сопственост на избраното решение, па оттука очекувано ќе го намали отпорот при неговото спроведување.

Важноста на прашањето за учество на јавноста се огледува и во изготвената Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина (Архуска конвенција), која го препознава и заштитува правото на учество на јавноста, вклучително и правото на пристап до правда во случаите кога ова право е повредено.

Европската комисија во континуитет укажува на предизвици во однос на суштинското учество на јавноста во постапките поврзани со животната средина¹, а на вакви предизвици укажуваат и македонските граѓански организации.²

Северна Македонија ја ратификувала Архуската конвенција, но таа е и дел од *acquis communautaire* на ЕУ, која има пристапено кон Архуската конвенција и има донесено и свое законодавство за имплементација на два од нејзините три столба. Тргувајќи оттука, овој документ преку канцелариско истражување ќе даде осврт на најважните стандарди за учеството на јавноста кои произлегуваат од Архуската конвенција. Целта на овој документ е да биде водич, пред сè, за државните институции кои имаат обврска да ѝ овозможат на јавноста пристап до ова право, но и тоа да има ефект врз политиките и одлуките што се носат во областа на животната средина.

¹ Извештај за напредокот на Северна Македонија за 2023 година, Европска комисија, достапно на: <https://tinyurl.com/mr2yhnyy>

² Учество на јавноста во постапките за користење на водите за малите хидроелектрични центри, Македонско здружение на млади правници, достапно на: <https://tinyurl.com/ym8huart>
Прв извештај во сенка за поглавје 27, Центар за климатски промени, достапно на: <https://tinyurl.com/ycxfcd3z>
Извештај во сенка за поглавје 27, Центар за климатски промени, достапно на: <https://tinyurl.com/2sw6kpte>

УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО АРХУСКАТА КОНВЕНЦИЈА

Правото на учество на јавноста во одлуките и политиките поврзани со животната средина е воспоставено со членовите 6-8 од Архуската конвенција, додека правната заштита на ова право е регулирана со членот 9.

Може да се каже дека правото на учество на јавноста е регулирано на три нивоа:

- **На ниво на конкретни проекти** – регулирано со членот 6 од Архуската конвенција, кој во суштина вели дека учеството на јавноста на ова ниво е задолжително за активности што се наведени во Анексот 1 на конвенцијата, додека за сите други активности државите треба да одлучат дали учеството на јавноста е задолжително. Како главни обврски што овој член ги воспоставува за државите се:
 - **Јавноста е соодветно, навремено и ефективно информирана, преку јавни известувања или индивидуално, за различните аспекти и фази на одлучување поврзани со конкретниот проект (набројани во конвенцијата);**
 - **Вклучување на јавноста во фаза кога сите опции „се отворени“;**
 - **Разумни рокови помеѓу различни фази за да се овозможи доволно време за јавноста да се информира за сите аспекти (набројани во самата конвенција) и да се подготви за ефективно учество;**
 - **Да се направат достапни, по барање на јавноста, бесплатно и во најскоро можно време, одредени информации (набројани во конвенцијата) поврзани со конкретната постапка;**
 - **Да ѝ се овозможи на јавноста да ги достави своите коментари, информации, анализи или мислења, писмено или преку јавни расправи;**
 - **Придонесот на јавноста е земен предвид при одлучувањето;**
 - **Јавноста е навремено информирана за донесената одлука, односно за текстот на одлуката и образложението и аргументите на кои таа одлука е заснована.**

- **На ниво на планови, програми и политики** – регулирано со членот 7 од Архуската конвенција, во кој е наведено дека државите треба да подготват соодветени практични или други одредби за да овозможат учество на јавноста во подготвувањето на плановите и програмите поврзани со животната средина, притоа применувајќи ги и точно наведените одредби од членот 6 од конвенцијата.
- **На ниво на законодавство** – регулирано со членот 8 од Архуската конвенција, односно дека државите ќе се стремат да промовираат ефективно учество на јавноста додека „опциите се сè уште отворени“ во текот на подготвувањето на генерално применливо законодавство (правни одредби) што може да имаат влијание врз животната средина. Притоа:
 - **Временската рамка мора да биде доволна за ефективно учество на јавноста;**
 - **Нацрт-одредбите треба да бидат објавени или на друг начин направени јавно достапни;**
 - **Јавноста треба да има можност да даде коментари, директно или посредно преку своите претставници во консултативните тела.**



СТАНДАРДИ НА КОМИТЕТОТ НА АРХУСКАТА КОНВЕНЦИЈА

Во случај кога за еден проект се издаваат повеќе дозволи, разгледувајќи го прашањето за кои дозволи треба да се предвиди учество на јавноста согласно членот 6 од Конвенцијата, Комитетот утврдил дека процената треба да се направи според следниот тест: *дали дозволата или сетот на дозволи за кои е предвидено учество на јавноста согласно членот 6 став 2-10, ги опфаќаат сите основни параметри или главните влијанија врз животната средина од предложената активност?*³

Во случаи на донесување одлуки на повеќе нивоа (tiered decision-making), секоја држава може да одлучи кои опции ќе бидат дискутирани во секоја од фазите од донесувањето на одлуката. Сепак, кога се бара учество на јавноста во рамките на секоја ваква постапка, тоа мора да биде рано во постапката, за да се обезбеди дека сите опции „се отворени“ и дека може да има ефективно учество.⁴

Правната сила на законот (Crossrail Act) претставува дозволување на спроведување на проектот. Законот е сметан за „хибриден закон“ поради големината на проектот кој го засега државниот интерес воопшто... Како таков, тој не спаѓа во рамки на членот 8 од Конвенцијата затоа што иако системот на засегнатата држава, признавајќи го вкрстеното влијание на така голем проект врз различните сфери на јавната политика вклучувајќи го транспортот, економијата, работните односи итн, пребегнува кон постапка во Парламентот, донесениот акт на крајот ја дозволува активноста, па поради тоа тој се смета дека спаѓа во рамки на членот 6 од Конвенцијата.⁵ Слични постапки на хибридни закони, под друго име, постојат и во други држави... Комитетот подвлекува дека постапката за усвојување проекти преку вакви средства треба да бидат спроведени во согласност со Конвенцијата, па поради тоа државите мора да обезбедат адекватни можности за учество на јавноста. Иако конкретната држава го нарекува законот (Crossrail Act) како „специфичен легислативен акт“, Комитетот смета дека неговото усвојување преку средствата на хибриден закон, спаѓа во рамки на членот 6 од Конвенцијата поради тоа што служи како одлука за дозволување на конкретна активност.⁶

³ Европска заедница ACCC/C/2006/17; ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, 2 мај 2008, параграф 43

⁴ Словачка ACCC/C/2009/41; ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, 12 мај 2011, параграф 62

⁵ Обединето Кралство ACCC/C/2011/61; ECE/MP.PP/C.1/2013/13, 23 октомври 2013, параграф 53

⁶ Ibid, параграф 56

Имајќи предвид дека стратешката инвестиција за изградба на коридорите 8 и 10д, по големината на проектот и влијанието врз останатите државни политики (се изменија други закони за да се забрза процесот на изградба на коридорите), се донесе посебен закон кој практично значеше дозволување на изградбата затоа што врз основа на тој закон конзорциумот Бехтел и Енка доби финансиски средства од државниот буџет и се започна со експропријација и останати процеси, ставот на Комитетот е особено важен за државата. Ова особено ако се има предвид дека иако во членот 18 од Законот за стратешки инвестиции се укажува на „активно учество на стручната и пошироката јавност на начин утврден во актот од членот 11 став 2 од овој закон“, актот од посочениот член 11, се уште не е донесен.

Комитетот, повикувајќи се на своите претходни ставови во врска со природата на системот OVOS/експертиза, кој како контролен механизам се следи во многу земји од Источна Европа, Кавказот и Централна Азија, тој треба да се смета како дел од постапката за донесување одлуки кој претставува форма на постапка за оцена на влијанието врз животната средина.⁷ Според Комитетот, заклучоците од експертизата за животната средина ќе се сметаат како одлука во однос на дозволувањето на хидро проекти; OVOS и експертизата во Белорусија ќе се смета како дел од процесот за донесување одлуки кој претставува форма на постапка за ОБЖС: постапката започнува со доставувањето на „декларација за намера“ од инвеститорот, што го вклучува подготвувањето на ОБЖС документацијата и спроведувањето на постапката за учество на јавноста, а завршува со издавање на заклучоци од надлежните институции, кои заедно со дозволата за градење, имаат природа на одлука за дозволување на активност.⁸

Ваквиот став на Комитетот е важен да се земе предвид во однос на законската регулираност на „елаборатите за заштита на животната средина“ од членот 24 од Законот за животната средина, кои по својата суштина наликуваат на системот OVOS/експертиза, а за кои во македонското законодавство воопшто не е предвидено учество на јавноста или пристап до правда.

Комитетот и го привлекува вниманието на засегнатата држава на фактот дека потпирањето само на инвеститорот за да обезбеди учество на јавноста, не е во насока на одредбите од Конвенцијата и дека соодветна одговорност мора да биде преземена од јавните власти во текот на постапката за учество на јавноста.⁹ Комитетот потенцира дека не е во согласност со Конвенцијата доколку на органот, надлежен за донесување на одлуката, му е дадено сие од коментарите поднесени од јавноста. Конвенцијата бара целокупниот материјал и коментари да бидат доставени до органот.¹⁰

⁷ Казакстан ACCC/C/2011/59; ECE/MP.PP/C.1/2013/9, 16 July 2013, параграф 44

⁸ Белорусија ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 12 мај 2011, параграф 74

⁹ Казакстан ACCC/C/2011/59; ECE/MP.PP/C.1/2013/9, 16 July 2013, параграф 45

¹⁰ Белорусија ACCC/C/2009/44; ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, 19 септември 2011, параграф 64

Јавните расправи при издавање на А-интегрирана еколошка дозвола, согласно членот 103 став 4 од Законот за животната средина, ги организира инвеститорот. Во Правилникот за постапката за добивање А-интегрирана еколошка дозвола, во членот 8 меѓу другото е наведено дека инвеститорот 1) ја известува засегнатата јавност, 2) за времетраењето на расправата ѝ обезбедува на јавноста пристап до податоците и информациите и увид во изворните документи и информации и 3) изготвува записник од јавната расправа и кон него приложува стенограмски белешки, додека МЖСПП цени дали се исполнети условите за одржување на јавната расправа.¹¹

Во А-дозволата за усогласување со оперативен план за АД „Електрани на Северна Македонија“, Скопје – Подружница РЕК Битола во делот за одржување на јавната расправа е наведено „јавната расправа... согласно процедурата за издавање на ЕСКЗ дозволи се организираше од операторот во координација со општината на чија територија се наоѓа инсталацијата. Операторот преку имејл достави покана/известување до засегнатата јавност со детални податоци по однос на датумот, времето и локацијата на одржување на јавната расправа“.

Вака регулираното прашање наликува на ситуацијата за која Комитетот укажал дека е спротивна на Конвенцијата, па оттука покрај соодветно прилагодување на законодавството, МЖСПП својата „надзорна“ улога треба да ја извршува активно со цел државата да не се доведе во ситуација учеството на јавноста да е спроведено несоодветно и спротивно на одредбите од Архуската конвенција.

Не треба да се смета дека обврската за спроведување на дел или во целост на постапката за учество на јавноста, треба секогаш да биде на јавните органи кои ја донесуваат одлуката. Впрочем во многу земји ваквите надлежности се делегираат на разни тела или дури и приватни лице. Ваквите тела или лица, кои извршуваат јавна управна улога поврзана со учеството на јавноста во процесот на донесување одлуки поврзани со животната средина, треба да се сметаат, во зависност од решенијата усвоени со националното право, во рамки на дефиницијата за „јавна власт“ од членот 2 став 2 точки (b) или (c) од Конвенцијата.¹²

Фактот дека изградбата започнала пред јавната расправа во јули, јасно укажува дека тоа не е во согласност со барањата на членот 6 ставовите 3 и 4 во однос на „разумно време“ и „рано учество на јавноста, кога сите опции се отворени“.¹³ Комитетот потенцира дека било какви дискусии во затворени групи (на пример во одредени стручни групи или вработени во одредени претпријатија) или во затворени советувачки групи, не може да се сметаат за учество на јавноста согласно Конвенцијата и не може во никој случај да го заменат процесот утврден со членот 6 од Конвенцијата. За да се остварат барањата од членот 6, таквиот процес мора во принцип да биде отворен за сите членови на засегнатата јавност, вклучувајќи ги и граѓанските организации, а може да биде предмет само на технички ограничувања врз основа на објективни критериуми и без никаква дискриминаторска природа.¹⁴

Навраќајќи се на стратешката инвестиција и специјалниот закон за изградба на коридорите 8 и 10д и фактот дека во моментот е започната експропријација на имотите каде ќе минуваат трасите, но се уште не е спроведена постапката за ОВЖС, имајќи го предвид ваквиот став на Комитетот, се поставува прашањето дали учеството на јавноста во ОВЖС е во согласност со членот 6 од Конвенцијата, односно дали „сите опции се отворени“?

¹¹ А-дозвола за усогласување со оперативен план за АД „Електрани на Северна Македонија“, Скопје – Подружница РЕК Битола, страница 84, достапно на: https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2022/03/Final_TPP_REK_A_IPPC_BT.pdf

¹² Белорусија АССС/С/2009/37; ЕСЕ/МР.РР/2011/11/Add.2, 12 мај 2011, параграф 78

¹³ Казакстан АССС/С/2004/2; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2005/2/Add.2, 14 март 2005, параграф 25

¹⁴ Белорусија АССС/С/2009/44; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2011/6/Add.1, 19 септември 2011, параграф 84

Јасно е покажано дека засегнатата јавност била информирана за можноста да учествува во донесувањето одлука поврзана со „развој на можности за управување со отпад во регионот Вилнус“, а не за процес поврзан со голема депонија која треба да биде изградена во нивното соседство. Ваквото непрецизно известување не може да се смета за „соодветно/адекватно“ и дека соодветно ја опишува „природата на можната одлука“ како што бара Конвенцијата.¹⁵

Обврската јавноста да биде информирана „на ефективен начин“ значи дека јавните власти треба да го изнајдат начинот за информирање на јавноста со кој ќе се обезбеди дека сите оние кои потенцијално може да бидат засегнати, имаат разумна шанса да дознаат за предложената активност и за нивните можности да учествуваат.¹⁶ Процената дали државата е усогласена со членот 6 од Конвенцијата зависи од тоа дали преземените чекори за да обезбеди учество на јавноста се сразмерни на големината на проектот и неговата можност за влијание врз животната средина.¹⁷

Ставовите на Комитетот се особено важни при (не)обезбедување учество на јавноста во постапките за дозволи за водно право. На интернет страната на МЖСПП се објавуваат известувања (дополнително треба да се анализира дали тие ги задоволуваат барањата од членот 6, со оглед на тоа што се уште не е донесен подзаконскиот акт кој треба да го регулира ова прашање) за ваквите дозволи, но во делот „објави“ на Секторот за води, а не во делот „настани“ на почетната страна на МЖСПП (каде на пример се објавуваат известувањата за одржување на јавни расправи).

Имаќи предвид дека јавноста засегната од малите хидроцентрали речиси секогаш вели дека воопшто немала информација дека во нивното место ќе се изведува таков проект, би можело да се постави прашањето за „ефективно“ и „адекватно“ известување на засегнатата јавност за нејзиното право за учество во донесувањето на одлуката.

Комитетот забележува дека Тегхаут е рурална заедница во регионот Лори, блиску до границата со Грузија, отприлика 180 км северно од главниот град Ереван, додека најблискиот урбан центар е на отприлика 30 км. Под ваквите околности очигледно е дека руралната популација во областа можеби нема постојн пристап до интернет, додека локалните весници се можеби попопуларни од националните. Сепак, користењето на локалните телевизиски станици може да бидат корисен начин за информирање на засегнатата јавност на соодветен начин.¹⁸ Комитетот ги испитувал јавните известувања и утврдил дека тие ги содржат најголем број од елементите пропишани со членот 6 став 2... Комитетот забележува дека јавните известувања биле објавени на интернет и во национални и локални печатени медиуми. Според статистичките податоци пристапот до интернет во државата бил 46,2%, а пристапот до интернет е широкораспространет во урбаните средини каде живее 75% од населението. Фактот дека јавното известување било

¹⁵ Литванија ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 април 2008, параграф 66

¹⁶ Ibid, параграф 67

¹⁷ Европска Унија и Обединето Кралство ACCC/C/2012/68; ECE/MP.PP/C.1/2014/5, 13 јануари 2014, параграф 97

¹⁸ Ерменија ACCC/C/2009/43; ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, април 2011, параграф 70

објавено во локалниот медиум и дека проектната документација била достапна во локалната заедница, го надоместуваат недостатокот дека интернетот не е широко распространет во руралните области.¹⁹ Според Комитетот, новинарски текстови кои го коментираат проектот во весниците или на телевизиските програми, генерално, не претставуваат сами по себе јавно известување за потребите на учество на јавноста.²⁰

Навраќајќи се на начинот на известување на јавноста за нејзиното право за учество во доделувањето на дозволи за водно право истакнат погоре, а имајќи ги предвид ваквите ставови на Комитетот и деталноста во која ги анализира околностите, државата треба да процени дали објавувањето на известувањата на невоочливо место на интернет страната на МЖСПП и во еден дневен весник, без притоа да се прават дополнителни објави во локални медиуми или на било кој друг начин да се обиде да се стигне, пред се, до засегнатата јавност, која не ретко живее во рурални средини, е доволно за да се смета дека се почитува Архуската конвенција.

Обезбедување „разумен временски период“ имплицира дека јавноста треба да има доволно време да се запознае со документацијата и да поднесе коментари.²¹ Комитетот потенцира дека учеството на јавноста согласно одредбите од Конвенцијата, треба да се случи и не треба да биде само формално учество. Барањето за „разумен временски период“ се однесува и на временскиот период за испитување на документацијата и на временскиот период за поднесување коментари.²² Комитетот смета дека додека минимален временски период од 30 дена помеѓу јавното известување и почетокот на периодот за консултации е разумен временски период, флексибилниот пристап бара овој минимален период да се продолжи доколку е неопходно, земајќи ги притоа предвид природата, комплексноста и големината на предложениот проект.²³ Комитетот од друга страна не смета дека е флексибилен пристапот каде само максималниот временски период за јавно учество е определен, како што е случајот во Белорусија во врска со временскиот период за јавни консултации и поднесување коментари. Ваквиот пристап, независно од тоа колкав е максималниот временски период, носи ризик дека за поединечни случаи временскиот период не е разумен. Поради тоа, ваквиот пристап, не може да се смета дека го исполнува условот за „разумен временски период“ од член 6 став 3 од Конвенцијата.²⁴ Комитетот утврдил дека рокот од 11 дена за запознавање со содржината на документот и поднесување коментари²⁵ или 1 недела за консултации²⁶ не е „разумен временски период“.

¹⁹ Белорусија ACCC/C/2009/44; ECE/MP.PP/2011/6/Add.1, 19 септември 2011, параграф 73

²⁰ Белорусија ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 12 мај 2011, параграф 86

²¹ Литванија ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 април 2008, параграф 69

²² Шпанија ACCC/C/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 8 февруари 2011, параграф 91

²³ Белорусија ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 12 мај 2011, параграф 89

²⁴ Ibid, параграф 90

²⁵ Романија ACCC/C/2010/51; ECE/MP.PP/C.1/2014/12, 14 јули 2014, параграф 110

²⁶ Чешка ACCC/C/2012/70; ECE/MP.PP/C.1/2014/9, 4 јуни 2014, параграф 54

Македонското законодавство од областа на животната средина најчесто прибегнува кон утврдување на максимален временски рок за учество на јавност, наспроти флексибилниот пристап кој се промовира во цитираните ставови на Комитетот. Дополнително македонското законодавство најчесто не предвидува посебни рокови за запознавање со документацијата и посебни рокови за коментирање/учество во јавни дискусии туку вообичаено рокот за поднесување коментари започнува од моментот на објавување на известувањето. Ваков е случајот на пример со дозвоите за водно право, при што во таквиот случај воопшто не се зема предвид големината, комплексноста и природата на проектот. Сличен е и случајот на пример со интегрираните еколошки дозволи, но во тие случаи, за разлика од дозвоите за водно право, рокот за коментирање е подолг, а на барање на засегнатата јавност, може по рокот за увид да се одржи и јавна расправа.

Сепак имајќи ги предвид погоре истакнатите ставови на Комитетот, а особено регулираноста на учеството на јавноста при дозвоите за водно право, потребно е изменување на законодавството и прифаќање на флексибилниот пристап при определување на роковите.

Комитетот е свесен дека во многу земји од УНЕЦЕ регионот, периодот помеѓу 22 декември и 6 јануари се смета за Божиќни празници, иако многу канцеларии официјално работат во тој период.²⁷ Комитетот смета дека периодот од 20 дена за јавноста да се подготви и ефективно да учествува, не може да се смета како разумен кога таквиот период вклучува денови на општи празнувања во државата. Дополнително Комитетот забележува дека првичниот предлог бил даден на 12 декември 2005, додеа времето помеѓу првичниот предлог и јавното известување на 22 декември 2005 година бил 10 дена, што укажува дека властите биле во исклучително брзање да го иницираат периодот на поднесување коментари; ова може да доведе до сомневања дека објавувањето на известувањето толку брзо не била рутинска постапка, а имајќи ги предвид и другите случаи кои беа презентирани во случајот. Поради тоа Шпанија го прекршила членот 6 став 3 од Конвенцијата.²⁸

Поврзано со новиот Закон за енергетика, државата на ЕНЕР на 7.8.2023 година објави известување за почеток на процесот за подготовка на новиот закон, на 15.12.2023 година објави повик за јавен увид за Предлог на Законот за енергетика каде е наведено дека увидот започнува на 15.12.2023 и трае до 4.1.2024 година, при што јавната расправа ќе се одржи на 10.1.2024 година и на 18.12.2023 година го прикачила текстот на самиот закон, од кога започнува да тече и рокот од 20 дена за доставување на коментари преку ЕНЕР.

Слична е и ситуацијата со Предлогот на Закон за обновливи извори на енергија.

Иако ставовите на Комитетот се однесуваат за учество на јавноста при одобрување на конкретни проекти (член 6), а не директно и за случаите поврзани со законодавство (член 8), сепак сметаме дека тие не треба да бидат занемарени.

²⁷ Шпанија АССС/С/2008/24; ЕСЕ/МР/РР/С.1/2009/8/Add.1, 8 февруари 2011, параграф 90

²⁸ Шпанија АССС/С/2008/24; ЕСЕ/МР/РР/С.1/2009/8/Add.1, 30 септември 2010, пара.92

Во државите каде се применуваат закони за интелектуална сопственост врз студиите за ОВЖС кои се подготвени во рамки на административната постапка и се достапни на властите во донесување на одлуката, во никој случај не може да оправдаат генерално исклучување од нивна достапност до јавноста. Ова особено во ситуации кога ваквите студии се дел од „информациите релевантни за донесувањето одлуки“ кои, согласно член 6 став 6 од Конвенцијата, треба да и бидат достапни на јавноста во постапката за нејзино учество. Иако одредбите дозволуваат некои барања од јавноста за конкретни информации да бидат одбиени во одредени околности поврзани со интелектуалната сопственост, ова може да постои само кога во индивидуалниот случај надлежните власти ќе утврдат дека откривањето на овие информации несразмерно ќе ги погодат правата од интелектуална сопственост. Поради тоа Комитетот се сомнева дека овој исклучок воопшто некогаш може да биде применлив во практиката во врска со документите за ОВЖС. Дури и доколку тој стане применлив, основите за одбивање мора да бидат рестриктивно толкувани, земајќи го предвид јавниот интерес кој би се остварил со откривањето на податоците. Доставувањето на целосните студии за ОВЖС треба да се смета како правило, додека исклучувањето на некои делови од студиите при објавувањето, исклучок од правилото. Генералното исклучување на објавување на студиите за ОВЖС не е во согласност со Конвенцијата.²⁹

Случаи на одбивање пристап до определени документи и информации поврзани со животната средина се идентификувани во минатото,³⁰ но од контактот со еколошките граѓански организации, одредени слични случаи се забележуваат и денес. Оттука цитираните ставови на Комитетот се особено важни, особено доколку се бараат студии за ОВЖС или било какви слични документи кои се изготвени заради донесување на одлука за дозвола или одобрување на спроведување некаков проект и се дел од досието на конкретниот предмет.

За Комитетот е доволно јасно дека обврската дека при донесувањето на одлуката треба да се земе предвид исходот од учеството на јавноста, не може да се смета како обврска за прифаќање на сите добиени коментари, резервации или мислења. Сепак, додека е невозможно да се прифатат суштински сите добиени коментари, кои често може да бидат и контрадикторни, јавните власти мора сепак сериозно да ги земат предвид сите добиени коментари. Обврската да се земе предвид исходот од јавното учество треба да се толкува обврска дека образложението на одлуката вклучува и дел за тоа како јавното учество било земено предвид. Комитетот забележува дека системот каде, како рутина, коментарите на јавноста се отфрлаат или не се прифаќа нивната суштина, без никакво објаснување, не е во согласност со Конвенцијата.³¹

²⁹ Романија ACCC/C/2005/15; ECE/MP.PP/2008/5/Add.7, 16 април 2008, параграф 30

³⁰ Анализа на работењето на малите хидроцентрали, Македонско здружение на млади правници, 2022, достапно на: <https://tinyurl.com/2yw5c2r2>

³¹ Шпанија ACCC/C/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 30 септември 2010, параграф 101

Уставниот суд на Република Северна Македонија го укина Деталниот урбанистички план за дел од УБ 32 во УЕ IV и за дел од УБ 47 во УЕ IX, Општина Велес³² поради тоа што тој бил донесен во незаконита постапка, односно меѓу другото, општината не доставила доказ дека лицето кое поднело писмени коментари на предлог планот било писмено известно за неприфаќањето на доставниот коментар.

Имајќи ја предвид ваквата одлука на Уставниот суд, но и ставовите на Комитетот, дотолку повеќе државните органи треба да го унапредат своето постапување поврзано со учеството на јавноста во донесувањето одлуки и добиените коментари да ги земаат предвид при одлучувањето.

Комитетот наоѓа дека преку одбивање да се обезбеди текстот на одлуката заедно со образложението на кое се заснова и преку непосочување на начинот на кој лицето можело да има пристап до неа, државата ги прекршила своите обврски од вториот дел од членот став 9 од Конвенцијата.³³ Државата му укажала на Комитетот дека иако одлуките не биле објавени, до нив можело да се пристапи преку електронска датабаза. Сепак, Комитетот смета дека таквиот пристап не го задоволува барањето од членот став 9 од Конвенцијата за навремено информирање на јавноста за донесената одлука.³⁴ Комитетот укажува дека Конвенцијата не бара самата одлука да биде објавена туку бара јавноста да биде информирана за донесената одлука и да има пристап до одлуката заедно со образложението на кое се заснова.³⁵ Правото на Белорусија не предвидува јасна обврска за информирање на јавноста за издавањето на заклучоците за експертизата и можноста да имаат пристап до текстот на заклучоците заедно со образложението на кои се засноваат. Комитетот смета дека правото на Белорусија не е во согласност со барањата од членот 6 став 9 од Конвенцијата, поконкретно поради невостпоставување соодветна процедура за навремено известување на јавноста за заклучоците за експертизата за животната средина и поради невостпоставување соодветен систем за јавен пристап до таквите заклучоци.³⁶

³² Одлука У.бр.39/2023-1, достапна на: <https://ustavensud.mk/?p=25755>

³³ Украина ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 март 2005, параграф 35

³⁴ Ерменија ACCC/C/2004/8; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, 10 мај 2006, параграф 31

³⁵ Литванија ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 април 2008, параграф 81

³⁶ Белорусија ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, 12 мај 2011, параграф 98

Конвенцијата не налага да се објавуваат решенијата со кои се одобрува спроведување на некој проект или се дава одредена дозвола, туку бара од државите 1) да ја информираат јавноста за донесената одлука, 2) да овозможат пристап на јавноста до одлуката и образложението.

Македонското законодавство во повеќе случаи одлучило дека оваа обврска ќе ја исполни преку јавно објавување на решенијата/дозволите на интернет-страницата на МЖСПП (на пример со членовите 81, 87 и 90 од Законот за животната средина е предвидено јавно објавување на различни решенија поврзани со студијата за ОВЖС, додека, на пример, со членот 113 од Законот за животната средина се предвидува јавно објавување на А-интегрираната еколошка дозвола). Сепак, во практиката, на пример, решенијата поврзани со ОВЖС речиси никогаш не се објавуваат јавно на интернет-страницата на МЖСПП.³⁷

Од друга страна, пак, Законот за водите воопшто не предвидува какво било информирање на јавноста за донесената одлука по барањето за добивање дозвола за водно право иако јавноста има право на учество во донесувањето на одлуката, додека членот 24 од Законот за животната средина воопшто не предвидува учество на јавноста при одобрувањето на елаборатот за заштита на животната средина, ниту какво било известување на јавноста дека е одобрен елаборат за некоја конкретна активност.

Имајќи ги предвид ставовите на Комитетот, може да се заклучи дека во двата случаја неправилно се применуваат одредбите од Архуската конвенција.

37 Анализа на работењето на малите хидроцентрали, Македонско здружение на млади правници, 2022, достапно на: <https://tinyurl.com/2yw5czr2>

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Архуската конвенција е ратификувана од Република Северна Македонија, па оттука нејзините одредби, но и ставовите на Комитетот кон неа, се задолжителни за државата;
- Европската Унија пристапила кон Архуската конвенција и дополнително има донесено свое законодавство за нејзиното спроведување, кое е задолжително за земјите членки на Унијата, но е дел и од *acquis communautaire*;
- Со оглед на тоа дека државата се стреми да пристапи кон Европската Унија во чие *acquis communautaire* спаѓа и Архуската конвенција, Северна Македонија мора да го унапреди македонското законодавство, но и практиките поврзани со учеството на јавноста во донесувањето на одлуките поврзани со животната средина.



