



МЗМП



Документ за јавни политики -

Унапредување на пристапот до еколошка правда:

Усогласување со стандардите
на Архуската Конвенција

Скопје, 2024 година

Документ за јавни политики -

Унапредување на пристапот до еколошка правда: Усогласување со стандардите на Архуската Конвенција

Издавач

Македонско здружение на млади правници

Лектура

Весна Костовска

Автори

Бојан Трпевски
Весна Дишлијовска

Дизајн

Харис Муриќ

Уредник

Мартина Дранговска Мартинова

Место и година на издавање

Скопје, 2024

МЕСТО ЗА ЦИП БРОЈ

Овој документ за јавни политики е создаден со помош на проектот „Унапредување на еколошката правда во Северна Македонија“, кој е обезбеден од Глобалната програма на УНДП за зајакнување на владеењето на правото, човековите права, правдата и безбедноста за одржлив мир и развој. Содржината на овој документ за јавни политики е исклучива одговорност на авторите.

Содржина

1

Кратенки

2

Вовед

3

Стандарди на Комитетот на Архуската конвенција во однос на пристапот до правда

20

Заклучоци и препораки

Кратенки

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

АСПИ

Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер

МЖСПП

Министерство за животна средина и просторно планирање

СПЕУ

Судот на правдата на Европската Унија

Вовед



Животната средина го претставува целокупното окружување на човекот во кое тој живее, работи и се развива, па, оттука, нејзината заштита има особено големо значење. Секој жив организам има своја функција во екосистемите, па токму затоа животната средина не смее да се сфати само како заштита на водите, воздухот и почвите, туку треба да има поширок опфат. Тргувајќи оттука, општеството развило опсежно меѓународно право за заштита на сите аспекти на животната средина, кое, пак, претставува основа за развој на национално право во оваа област. Воспоставувањето меѓународно и национално право за заштита на животната средина нема да ја оствари својата функција доколку тоа не се спроведува ефикасно.

Токму спроведувањето на правото за животна средина, утврдувањето на недостатоците и укажувањето на потребата од промени на практиката или на самата правна и институционална рамка е задача на пристапот до правда и активноста на административните или судските тела. Недостигот на контрола врз спроведувањето на правото генерално, но особено правото што ја регулира заштитата на животната средина може да доведе до штета што е тешка за отстранување и што е непоправливо долгорочна.

Важноста на пристапот до правда во областа на животната средина се отсликува и во фактот што еден од трите столба на исклучително значајната Архуска конвенција е токму пристапот до правда. Оваа Конвенција во членот 9 укажува на потребата од пристап до правда во: 1) постапките за пристап до информации поврзани со животната средина, 2) учеството на јавноста во донесувањето одлуки поврзани со животната средина, 3) кога е повредено правото од областа на животната средина со акт или со пропуштање.

Тргувајќи од ова, а имајќи предвид дека активноста на поединците и граѓанските организации во Северна Македонија укажува на недостатоци во пристапот до правда и ефикасноста на правната заштита на животната средина, овој документ ги обработува стандардите за пристап до правда произлезени од активноста на Комитетот на Архуската конвенција и укажува на активностите што треба да се преземат за унапредување на состојбите.

Стандарди на Комитетот на Архуската конвенција во однос на пристапот до правда

Кога ја оценува усогласеноста со членот 9 од Конвенцијата, Комитетот обрнува внимание на генералната слика за пристапот до правда низ призмата на целите отсликани во преамбулата на Конвенцијата, односно „ефективните судски механизми треба да бидат достапни за јавноста, вклучувајќи и организации, со цел нивните легитимни интереси да бидат заштитени и правото да биде имплементирано“. Комитетот ги гледа целосната правна рамка и разните можности за пристап до правда што им се достапни на јавноста и на организациите во различни фази од процесот на донесување одлуки. При утврдувањето на тоа дали некоја одлука може да биде оспорена во рамките на членот 9, Комитетот тргнува од правната сила и ефект на одлуката, а не од нејзиниот назив согласно националното право.

„Генералната слика“ истовремено ги вклучува и правната рамка за пристап до правда во областа на животната средина на државата и нејзиното применување во практиката од судовите. Дотолку повеќе што можноста за директно применување на меѓународните договори не треба да биде изговор на државата да не ја транспонира Конвенцијата преку јасна, транспарентна и конзистентна рамка. Комитетот не испитува само дали државата буквално ги транспонирала зборовите од Конвенцијата во домашното право, туку ја зема предвид и практиката. Ако националните одредби може да бидат толкувани во согласност со барањата на Конвенцијата, Комитетот испитува дали доказите што му се поднесени демонстрираат дека практиката на судовите на државата навистина го следат тој пристап. Доколку тоа не е случај, Комитетот може да заклучи дека државата не е во согласност со Конвенцијата.²

Ваквите ставови укажуваат на важноста на практиката кога се испитува усогласеност на државата со одредбите од Конвенцијата, па духот и интенцијата на Конвенцијата мора секогаш да бидат земени предвид од страна на второстепените управни органи што одлучуваат по жалби, односно од судовите, кога постапуваат по предмети поврзани со животната средина.

¹ Бугарија АССС/С/2011/58; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/4, 11 јануари 2013, параграфи 52–53.

² Германија АССС/С/2008/31; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8, 4 јуни 2014, параграфи 64–65.

Целта на постапките за преиспитување што треба да се воспостават согласно членот 9 став 1 од Конвенцијата е да ги коригираат недостатоците во постапките за пристап до информации на национално ниво и, како генерално правило, само доколку државата пропушти да го направи тоа во разумен временски период, Комитетот може да пристапи кон донесување одлука за неусогласеност со Конвенцијата.³ Комитетот укажува дека долгото времетраење на постапката за заштита на правото и оспорувањето на активната легитимација на невладината организација во судска постапка за пристап до информации поврзани со животната средина не е во согласност со членот 9 став 1 од Конвенцијата.⁴

Македонското право воспоставува механизам за заштита на правото на пристап до информации преку жалбена постапка пред Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер и тужба пред управното судство. Сепак, за разлика од жалбената постапка што може да трае 15 дена, законодавството не воспоставува точен и прецизен рок за завршување на судската постапка, доколку е поведена. Искуството на Македонското здружение на млади правници укажува дека ваквите постапки некогаш знаат да траат и по повеќе од 2 години, па оттука е и значаен овој став на Комитетот, кој укажува на разумен временски период за завршување на постапките.

„Молдсилва“ (Moldsilva) не ја почитувала конечната одлука на Граѓанскиот совет во Апелациониот суд во Кишињев, кој укажал дека мора да му се дадат копии од бараните информации на барателот. Ако некој има можност да не ја почитува конечната одлука на суд донесена согласно членот 9 став 1 од Конвенцијата, се јавуваат прашања за обврзувачката природа на таквата одлука на судот во правниот систем. Имајќи предвид дека членот 9 став 1 укажува на тоа дека конечните одлуки на судовите или другите независни и самостојни тела воспоставени со закон имаат обврзувачка природа и сите мора да се усогласат со нив, непочитувањето на таквата одлука од „Молдсилва“ (Moldsilva) укажува на неусогласеност на државата со членот 9 став 1 од Конвенцијата.⁵

3 Европска заедница ACCC/C/2007/21; ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, 11 декември 2009, параграф 33.

4 Казахстан ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 11 март 2005, параграф 26.

5 Молдавија ACCC/C/2008/30; ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 8 февруари 2011, параграф 35.

Во 2022 година, до Македонското здружение на млади правници се обрати неформално движење на чие барање за пристап до информации од јавен карактер не било одговорено, па поради тоа поднело жалба до АСПИ, која ја усвоила жалбата и ја задолжила општината да ги обезбеди бараните информации. Поради непочитување на решението, повеќе пати се поднесувани жалби до АСПИ, кои се усвоени, но работата не е ефикасно завршена во прилог на барателот.

Поведувањето управен спор во ваквата ситуација би бил беспредметен поради тоа што второстепеното решение е во корист на барателот на информацијата, па веројатно тужбата би била отфрлена, но имајќи го предвид ставот на Комитетот, основано, и во овој случај може да се постави прашањето за правната природа на решенијата на АСПИ, односно за усогласеноста на државата со Архуската конвенција.

Во поглед на пристапот до правда, подносителите тврдат дека им бил одбиен пристап до постапка за оспорување на суштинската и процесната законитост на владината одлука што треба да биде обезбедена согласно членот 9 став 2 од Конвенцијата. Релевантноста на членот 9 став 2 зависи од тоа до кој степен е применлив членот 6, па Комитетот смета дека иако одлуката првично спаѓа во рамките на донесувањето одлуки од членот 7, одредени елементи спаѓаат во опсегот на членот 6, па поради тоа е применлив членот 9 став 2.⁶ Комитетот понатаму смета дека преку необезбедувањето пристап до постапка за правна заштита и соодветни и ефективни правни лекови за засегнатата јавност, Владата на Ерменија не е во согласност со членот 9 ставови 2-4 од Конвенцијата.⁷ Иако тоа што претставува доволен интерес и повреда на правото ќе биде определено согласно националното право, мора да се одлучува „со цел обезбедување широк пристап до правда за засегнатата јавност“.⁸

⁶ Ерменија АССС/С/2004/8; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/2/Add.1, 10 мај 2006, параграф 35.

⁷ Ibid, параграф 44.

⁸ Белгија АССС/2005/11; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2006/4/Add.2, 28 јули 2006, параграф 33.

Со Македонското здружение на млади правници, во рамките на својата работа за обезбедување примарна правна помош, се споделени информации за започнати постапки од членови на засегнатата јавност за заштита на правото на учество на јавноста, воспоставено со членот 6 од Конвенцијата поради необјавување на документите на кои може да се поднесат писмени коментари при издавањето дозвола за користење на водите за производство на електрична енергија преку мала хидроцентрала. Подносителите ја започнале постапката за заштита во 2023 година преку поднесување жалба до второстепениот орган врз основа на Законот за општата управна постапка, но таа била отфрлена како недозволена и ненавремена. Постапката за заштита на ова право се наоѓа пред Управниот суд.

Цитираниот став на Комитетот е особено значаен за ваквите постапки и треба да биде земен предвид од сите судови кога одлучуваат во вакви или во слични постапки.

Од членот 2 став 5 произлегува дека граѓанските организации „кои промовираат заштита на животната средина“ ќе се смета дека имаат интерес од донесувањето одлуки поврзани со животната средина. Согласно членот 9 став 2 од Конвенцијата, која било граѓанска организација што ги задоволува условите од членот 2 став 5 од Конвенцијата ќе се смета дека има доволен интерес и ќе има активна легитимација во постапките за преиспитување на законитоста. Оттука, условите во националното право дека граѓанските организации мора да промовираат заштита на животната средина за да имаат активна легитимација не се неконзистентни со Конвенцијата. Сепак, за да бидат во согласност со духот и со принципите на Конвенцијата, ваквите услови мора да се определуваат и да се применуваат „со цел обезбедување широк пристап до правда за засегнатата јавност“. Ова значи дека условите воспоставени од државата треба јасно да бидат дефинирани и не треба да им ставаат прекумерен товар на еколошките граѓански организации, ниту, пак, да бидат применувани на начин што значително ќе го ограничи пристапот до правда за ваквите граѓански организации.⁹

⁹ Германија АССС/С/2008/31; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2014/8, 4 јуни 2014, параграф 71.

Во претходно споменатите постапки за заштита на правото на учество на јавноста при донесување дозвола за користење вода, едната од нив е поведена од еколошка граѓанска организација, но сепак решението за отфрлање на жалбата, меѓу другото, наведува и дека таа е поднесена од неовластено лице. Би можело да се доведе во прашање, а имајќи го предвид вака цитираниот став на Комитетот, дали државните органи правилно ја применуваат Конвенцијата со оглед на тоа што станува збор за граѓанска организација што е основана и работи на заштитата на животната средина, па неоправдано би било да се смета дека жалбата е поднесена од неовластено лице. Неспорно е дека жалбата може навистина да биде недозволена или неоснована, а тоа зависи од конкретните околности, но сепак основано се поставува прашањето, во ситуација кога таа е поднесена од еколошка организација, дали таа може да се смета дека е поднесена од неовластено лице, па поради тоа да биде отфрлена.

Државата не смее преку законодавството или практиката да воспостави дополнителни критериуми што ќе го ограничат пристапот до постапка за преиспитување на законитоста, како, на пример, преку ограничување на аргументите што подносителот може да ги користи при оспорување на одлуката. Иако Конвенцијата се однесува на животната средина, при донесувањето одлука во рамките на членот 6 од Конвенцијата може да бидат прекршени одредби што не промовираат заштита на животната средина, како, на пример, одредби поврзани со изградба или реконструкција, економски аспекти на инвестицијата, трговија, финансии, јавни набавки и сл. Оттука, постапките во рамките на членот 9 став 2 од Конвенцијата не треба да бидат ограничени само на наводните прекршувања на националното право што „ѝ служи на животната средина“, „се однесува на животната средина“ или „промовира заштита на животната средина“ поради тоа што нема правна основа за такви ограничувања во Конвенцијата. Според ставот на Комитетот, наметнувањето на условот во однос на тоа дека за да може да поднесат жалба во рамките на ЕАА, еколошките граѓански организации мора да покажат дека оспорената одлука е спротивна на одредбата „која ѝ служи на животната средина“, не е во согласност со членот 9 став 2 од Конвенцијата.¹⁰

Ваквите ставови на Комитетот треба да бидат генерално земени предвид од сите власти (законодавна, извршна и судска) при подготвувањето на законодавството, односно неговото спроведување, а кое се однесува на пристапот до правда.

Комитетот укажува дека членот 9 став 2 од Конвенцијата е директно поврзан со членот 6, кој го гарантира правото на засегнатата јавност да учествува во постапките за дозволување на спроведувањето конкретни активности. Државите мора да обезбедат дека во таквите постапки, засегнатата јавност може целосно да го искористи своето процесно право на учество што е наведено во членот 6 од Конвенцијата. Членот 9 став 2 во врска со членот 9 став 4 од Конвенцијата бара од државите да ѝ обезбедат на засегнатата јавност пристап до ефикасна судска заштита на нивните процесни права во рамките на членот 6, во случај ако тие се повредени. Поради тоа, не би било во согласност со Конвенцијата да ѝ се обезбеди само теоретски на засегнатата јавност да ја оспори процесната законитост на одлуките што спаѓаат во рамките на членот 6, а ваквите нивни поднесоци да бидат систематски одбивани од судовите како недозволен или неосновани или поради тоа што процесните грешки не се од важност за одлуката (т. е. дека одлуката немало да биде поинаква дури и да не се случеле процесните пропусти). Комитетот е загрижен за недостигот на јасност на правниот систем на државата во однос на тоа дали повредата на процесните права пропишани со членот 6 би претставувале фундаментална грешка во постапката што би овозможила користење на правата од членот 9 став 2 од Конвенцијата. Комитетот потенцира дека доколку германските судови одбиваат да ги разгледуваат жалбите и/или аргументите за процесната законитост на одлуките од членот 6 на засегнатата јавност, вклучувајќи ги и граѓанските организации, тоа би значело неусогласеност со членот 9 став 2.¹¹

Ваквите ставови на Комитетот имаат големо значење во однос на претходно споменатата постапка за дозволите за користење вода за производство на електрична енергија, но и генерално за постапувањето на институциите кога постапуваат по жалби, односно тужби во врска со учеството на јавноста во донесувањето одлуки.

Одлуката за скрининг во рамките на ОВЖС спаѓа во членот 6 став 1 точка б од Конвенцијата. Оваа одлука е предмет на барањата во рамките на членот 9 став 2 од Конвенцијата. Поради тоа, како што е дефинирано во членот 9 став 2 од Конвенцијата, засегнатата јавност „ќе има пристап до постапка пред суд и/или друго независно и самостојно тело воспоставено со закон за преиспитување на материјалната и процесната законитост на која било одлука, акт или несторување што е предмет на одредбите од членот 6“.¹²

¹¹ Ibid, параграфи 82–83 и 90.

¹² Обединето кралство АССС/С/2010/45 и АССС/С/2011/60; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2013/12, 23 октомври 2013, параграф 83.

Во јули 2024 година, Македонското здружение на млади правници и Милиеуконтакт Македонија – Архус центар – Скопје поднесоа жалби на решенијата за потребата од ОВЖС и обемот на студијата за изградба на коридорите 8 и 10Д, но за нив сè уште не е одлучено. Иако правото на жалба во македонското законодавство за ваквите одлуки е дозволено, се поставува прашањето за ефикасноста на ова право, па оттука се доведува во прашање усогласеноста со Конвенцијата имајќи го предвид претходниот, но и останатите ставови на Комитетот.

Дали граѓанската организација промовира заштита на животната средина може да биде проценето на повеќе начини, вклучувајќи ги и, но не ограничувајќи се на одредбите од нејзиниот статут и нејзините активности. Државите може да воспостават услови во рамките на нивното национално право, но таквите услови не смее да бидат неконзистентни со принципите на Конвенцијата.¹³

Имајќи предвид дека Македонското здружение на млади правници во постапките иницирани пред граѓанските судови за утврдување повреда на човековите права поради аерозагадувањето и управувањето со отпадот се соочуваше, меѓу другото, и со оспорување на активната легитимација на здружението, овој став на Комитетот има голема важност за судовите кога ќе го разгледуваат ова прашање. Дотолку повеќе, овој став е значаен и во однос на претходно споменатата постапка иницирана од страна на граѓанска организација со која се бара преиспитување на законитоста на дозволата за користење на водите за производство на електрична енергија.

Во дефинирањето на активната легитимација во рамките на членот 9 став 2, Конвенцијата ѝ дозволува на државата во рамките на своето национално право да определи дали јавноста има „доволен интерес“ и дали тие може да тврдат дека има „повреда на право“, во случаите кога административните процесни закони тоа го бараат како предуслов. Кога станува збор за граѓански организации, Конвенцијата дава определени насоки за тоа како треба да се толкува „доволен интерес“, но за лица, односно „индивидуалци“, Конвенцијата бара „доволен интерес“ и „повреда на право“ да бидат утврдени „во согласност со условите во националното право“. Поради ова државите уживаат определена дискреција во определувањето на обемот на јавноста што има активна легитимација во ваквите случаи; но Конвенцијата понатаму утврдува ограничувања дека ваквите услови мора да бидат во согласност „со целите за обезбедување широк пристап до правда во рамките на Конвенцијата“. Ова значи дека при користењето на својата дискреција, државите не смее да ги толкуваат овие услови на начин што значително ќе го намали обемот на лица што имаат активна легитимација и што оди спротивно на општите обврски од членовите 1, 3 и 9 од Конвенцијата.¹⁴

Во претходно споменатата постапка за оспорување на дозволата за користење вода, во прашање се доведува активната легитимација поради тоа што жалбата е отфрлена зашто органите сметаат дека е поднесена од неовластено лице. Со оглед на тоа што станува збор за лице што живее во областа каде што треба да се изгради малата хидроцентрала, но и со оглед на тоа што неговите права за учество на јавноста не биле почитувани, органите треба да го имаат предвид ваквиот став на Комитетот при одлучувањето за активната легитимација за поднесување жалба.

Подносителот на комуникацијата тврди дека е бесцелно да се обезбеди пристап до правда во врска со учеството на јавноста во донесувањето одлука откако ќе започне изградбата. Иако Комитетот не го прифаќа ставот дека е бесцелен пристапот до правда во таа фаза, доколку нема можност за пристап до правда во врска со каква било постапка за издавање дозволи пред моментот на започнување со изградба, тоа дефинитивно не би било во согласност со членот 9 став 2 од Конвенцијата. Пристапот до правда мора да биде обезбеден кога ефективно е можно да се оспори дозволата за активност за која станува збор.¹⁵

¹⁴ Австрија АССС/С/2010/48; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/4, 17 април 2012, параграф 61.

¹⁵ Европска заедница АССС/С/2006/17; ЕСЕ/МР.РР/2008/5/Add.10, 2 мај 2008, параграф 56.

Во претходно споменатата постапка иницирана од Македонското здружение на млади правници и Милиеуконтакт Македонија – Архус центар – Скопје за изградба на коридорите 8 и 10Д, иако е обезбеден пристап до правда, Комитетот во цитираниот став укажува на „ефективноста“ на пристапот до правда. Иако македонското законодавство пропишува дека кога е поднесена жалба, како што е случајот со иницираната постапка, постапката за ОВЖС не смее понатаму да продолжи, односно изградбата не треба да започне, ситуацијата на терен е поинаква, па оттука, основано може да се постави прашањето за ефикасноста и ефективноста на пристапот до правда во ваквите случаи и усогласеност на државата со Конвенцијата.

Иако правото на Чешка можеби не е целосно јасно и конзистентно во однос на активната легитимација на граѓанските организации, Комитетот забележува дека граѓанските организации не може да учествуваат во текот на целиот процес на донесување одлуки, со оглед на тоа што активната легитимација за граѓанските организации против заклучокот за ОВЖС зависи од тоа дали таа претходно ги користела правата (за учество) во текот на постапката за ОВЖС или во текот на друга постапка пред донесувањето на дозволата/овластувањето. Комитетот смета дека вака поставеното чешко право го ограничува правото на граѓанските организации на пристап до постапка за преиспитување на законитоста на финалната одлука што го дозволува спроведувањето на активността, како што е, на пример, одобрението за градење. Во таа насока, државата не е во согласност со членот 9 став 2 од Конвенцијата.¹⁶

Во споменатите постапки поврзани со дозволи за користење вода, кога второстепениот орган ги отфрлил/одбил жалбите, својата аргументација ја темелел, меѓу другото, и врз тоа дека лицата немале статус на странка во постапката поради тоа што не учествувале во неа. Кога се одлучува во ваквите предмети во кои се оспорува пристапот воопшто до правото на учество на јавноста, не би било во согласност со претходно цитираниот став на Комитетот активната легитимација да биде врзана само со фактот дали лицето претходно учествувало или не учествувало во постапката, затоа што лицето оспорува дека воопшто немало пристап до тоа право.

Во однос на наводите на подносителот дека чешкото право не обезбедува судска контрола на заклучоците од скринингот во постапката за ОВЖС, членот 6 став 1 точка б од Конвенцијата бара од државите да утврдат дали активностите што не се во рамките на Анексот I, а кои може да имаат значително влијание врз животната средина, сепак треба да спаѓаат во опсегот на членот 6. Оттука, кога ова се утврдува поединечно за секој случај, властите мора да донесат одлука што ќе предизвика обврска за спроведување учество на јавноста во согласност со членот 6 или ќе ја исклучи таа обврска за конкретната активност. Согласно чешкото право, ваквата одлука се носи преку заклучоците од скринингот во рамките на ОВЖС, па поради тоа Комитетот смета дека ваквата одлука спаѓа во рамките на членот 6 став 1 точка б. Членот 9 став 2 од Конвенцијата бара од државите да обезбедат пристап до постапка за оспорување на материјалната и процесната законитост на каква било одлука, акт или непостапување што е во рамките на членот 6. Ова неопходно ги вклучува одлуките и утврдувањата во рамките на членот 6 став 1 точка б. Поради тоа, Комитетот смета дека со оглед на тоа што процесот на скрининг во рамките на ОВЖС и релевантните критериуми ја имаат функцијата на одлука во рамките на членот 6 став 1 точка б, засегнатата јавност мора да има пристап до постапка за оценување на законитоста на одлуката од процесот на скрининг во рамките на ОВЖС. Со оглед на тоа што ова не е случај во чешкото законодавство, Комитетот смета дека државата не е во согласност со членот 9 став 2 од Конвенцијата.¹⁷



17

Чешка АССС/С/2010/50; ЕСЕ/МР.РР/С.1/2012/11, 2 октомври 2012, параграф 82.

Согласно Уредбата 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, проектите од Анексот I од Конвенцијата се „распределени“ во проекти за кои е задолжително спроведувањето ОВЖС (Прилог 1 од Уредбата) и проекти за кои се проценува од случај до случај дали е потребно ОВЖС (Прилог 2 од Уредбата). Одлучувањето дали за некој конкретен проект треба или не треба ОВЖС се врши со решение што се носи согласно членот 81 од Законот за животната средина, а кое треба да се објави јавно. На ваквото решение, засегнатата јавност има право на жалба.

Иако македонското законодавство е согласно со претходно цитираниот став на Комитетот, спроведувањето на законодавството е предизвик. Поконкретно, доколку МЖСПП одлучи дека за некој проект што е во рамките на Прилогот 2 од Уредбата не е потребно ОВЖС, таквото решение не се објавува на интернет-страницата на МЖСПП, па засегнатата јавност фактички нема пристап до правда. Потврда за ваквиот став е тоа што проектите за хидроелектрични централи, во кои логично би припаѓале и малите хидроелектрични централи, спаѓаат во проекти од Прилогот 2 од Уредбата, па практиката на МЖСПП е за овие проекти да се одлучува дека не треба да се спроведе ОВЖС, туку треба да се изработи и да се одобри елаборат согласно членот 24 од Законот за животната средина, но ниту едно вакво решение не е објавено на интернет-страницата на МЖСПП.

Дополнителен предизвик е судирот помеѓу претходно споменатата уредба и уредбите со кои се определуваат проектите за кои задолжително се изработува елаборат за заштита на животната средина од членот 24 од Законот за животната средина, ако се има предвид фактот дека решенијата за одобрување на ваквите елаборати воопшто не се објавуваат јавно, ниту, пак, е регулиран пристапот до правда на засегнатата јавност во однос на нив. Поконкретно, проектите за изградба на „автопатишта“, кои се дел од Анексот I кон Конвенцијата, се „сместени“ во Прилогот 1 од Уредбата 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, односно проекти за кои задолжително се спроведува ОВЖС, но истовремено ваквите проекти се наоѓаат и во Уредбата за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а за чие одобрување е надлежен органот за вршење стручни работи од областа на животната средина како проекти за кои задолжително се изработува елаборат. Ваквата состојба може да предизвика ситуација во која, ако се земе предвид дека Законот за животната средина не предвидува учество на јавноста во донесувањето одлуки или пристап до правда при одобрување на елаборатите, за некој автопат ќе биде изработен елаборат без притоа да се спроведе постапка за скрининг во рамките на ОВЖС, а засегнатата јавност практично да нема пристап до правда, што е спротивно на Конвенцијата и на ставот на Комитетот.

Оттука, државата мора да го има предвид ваквиот став на Комитетот при менување на својата практика на спроведување на Законот за животната средина, изменување на членот 24 од Законот за животната средина во насока на обезбедување учество на јавноста и пристап до правда при одобрување на елаборатите за заштита на животната средина и соодветно ревидирање на уредбите што ги регулираат проектите за кои треба да се изработи ОВЖС, односно елаборат за заштита на животната средина.

Кога се одлучува за тоа како да се категоризира одлуката во рамките на Конвенцијата, нејзиниот назив според националното право не е одлучувачки, напротив, дали треба да се оспори одлуката во рамките на членот 9 став 2 или 3 се одлучува врз основа на правната функција и ефектот на одлуката, т. е. дали таа претставува дозвола за започнување на активност.¹⁸ Целта на одредбата од членот 9 став 3 е да обезбеди пристап до соодветни правни лекови за јавноста против актите или пропуштањата што се спротивни на законите за животната средина и да им обезбеди средства за спроведување и ефективност на законите за животната средина. Кога се прави процена на белгиските услови за пристап до правда за граѓанските организации низ призмата на членот 9 став 3, одредбите мора да бидат читани во врска со членот 1 став 3 од Конвенцијата во насока на целта отсликана во преамбулата, односно „ефективни правни механизми што се достапни за јавноста, вклучувајќи ги и организациите, со цел нивните легитимни интереси да бидат заштитени и да се спроведе правото“.¹⁹

Во текот на 2021 година, организацијата „Фронт 21/42“ повела постапка поради несоодветно учество на јавноста во постапката за стратешка оцена на животната средина, поконкретно необјавување нацрт-урбанистички план за кој се спроведувала стратешката оцена. Објавувањето на нацрт-урбанистичкиот план во рамките на постапката за стратешка оцена е обврска согласно Законот за животната средина, а нејзината суштина е јавноста да има пристап до информации што би овозможиле нејзино суштинско вклучување во донесувањето одлуки. Поради пропустот сторен од една општина, организацијата поднела приговор до општината, на кој, спротивно на Законот за општата управна постапка, било одговорено со известување за отфрлање на приговорот, наместо со решение. Против ваквото известување, организацијата повела управен спор, кој сè уште трае, но во досегашната постапка, тужбата била отфрлена поради тоа што Управниот суд сметал дека известувањето не претставува поединечен правен акт против кој може да се поведе управен спор.

Цитираниот став на Комитетот е значаен поради тоа што, иако е неспорно дека известувањето не претставува поединечен правен акт, со оглед на тоа што со известувањето се отфрлил приговорот, укажува дека по неговата функција и правна природа всушност претставува решение. Оттука, во ваквите случаи, судовите треба да го применат стојалиштето на Комитетот и да ја гледаат правната природа и функција на оспорениот акт, а не исклучиво да го гледаат називот на оспорениот документ.

¹⁸ Белгија АССС/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 јули 2006, параграф 29.

¹⁹ Ibid, параграф 34.

На Комитетот му е јасно дека членот 230 став 4 од Договорот за воспоставување на Европската заедница (ТЕС), врз кој Судот на правдата на ЕУ го заснова своето строго стојалиште за активна легитимација, е напишан на начин што може да се толкува во насока на обезбедување активна легитимација за индивидуалци и граѓански организации согласно стандардот од членот 9 став 3 од Конвенцијата. Сепак, случаите доставени од подносителот на комуникацијата укажуваат дека за да се биде индивидуално засегнат, според СПЕУ, правната ситуација на лицето мора да биде засегната поради фактичката ситуација што го диференцира од сите останати лица. Поради тоа, лицето не може да биде засегнато доколку одлуката или регулативата се применува на објективна правна или фактичка ситуација. Како последица на примената на Плаумановиот тест во врска со прашањата поврзани со животната средина и здравјето,²⁰ практично ниту еден член на јавноста никогаш нема да може да ја оспори одлуката или регулативата во ваков случај пред СПЕУ.²¹

Во 2021 година, граѓани поддржани од Центарот за правни истражувања и анализи иницираа судски случаи пред управното судство со цел заштита на правото на здрава животна средина од членот 43 од Уставот поради аерозагадувањето. Предлозите поднесени во оваа насока беа отфрлени, а, меѓу другото, Управниот суд утврди дека во иницираните случаи не постои индивидуален интерес, туку генерален интерес, односно мерките што треба да се преземат од државните институции нема да се однесуваат конкретно само на подносителите, туку ќе имаат општ позитивен ефект.

Оттука, цитираниот став на Комитетот треба да се земе предвид кога се одлучува генерално по иницирани предмети, а особено што во него се покажува како проблематично, во однос на усогласеноста со Конвенцијата, преголемиот стандард за докажување индивидуален интерес.

²⁰ Во случајот „Плауман“, за кој се решавало во 1963 година, толкувајќи го членот 230 од ТЕС, СПЕУ утврди дека „лицата на кои не се однесува одлуката може да тврдат дека се индивидуално засегнати ако таа одлука ги засега поради атрибути што се специфични за нив или поради околности во кои тие се диференцираат од сите други и ако овие фактори ги одвојуваат индивидуално нив како во случајот на лицето на кое [одлуките] се однесуваат“.

²¹ Европска Унија АССС/С/2008/32 (дел I); ЕСЕ/МР.РР/С.1/2011/4/Add.1, мај 2011, параграф 86.

Конвенцијата не упатува на „еколошки закони“, туку на „закони што се однесуваат на животната средина“. Членот 9 став 3 не е ограничен на „еколошките закони“, односно законите што изречно го вклучуваат терминот „животна средина“ во неговиот наслов или одредби, туку ги опфаќа сите закони што се однесуваат на животната средина, односно закон во рамките на која било политика, вклучувајќи ги и, но не ограничувајќи се на контролата на хемикалии и управувањето со отпад, планирањето, транспортот, рударството и експлоатацијата на природни ресурси, земјоделство, енергетика, даноци или поморски работи, кои може генерално да се поврзат или да помогнат да се заштити, да се наштети или на кој било друг начин да се влијае врз животната средина.²² Законите поврзани со заштитата на дивите видови и/или трговијата со загрозувани видови (вклучувајќи маркетинг на домашниот пазар, увоз и извоз) се исто така „закони што се однесуваат на животната средина“ затоа што тие не се ограничени само на трговските односи, туку вклучуваат и обврски за тоа на кој начин треба да се третираат и да се заштитат животните/видовите. Оттука, овие закони помагаат за заштита или на друг начин влијаат врз животната средина.²³

Ваквиот став на Комитетот зазема значајно место и мора да биде земен предвид при одлучувањето по евентуалните предмети што ќе се најдат пред судовите или другите административни тела што постапуваат по жалби.

Комитетот смета дека надвор од опсегот на постапките за ОВЖС и интегрираните еколошки дозволи и еколошка штета, условите воспоставени во националното право на државата се толку строги што ефективно ги спречуваат граѓанските организации да може да ги оспорат актите и несторувањата што се спротивни на националното право поврзано со животната средина. Фактот што постои можност за тоа дека постапките воспоставени со секторските закони за животната средина може да бидат консолидирани во рамките на постапките за ОВЖС и интегрираните еколошки дозволи за големите проекти или дека еколошката штета и правните лекови од граѓанското право под определени услови се применливи не компензира за неисполнувањето на обврските од членот 9 став 3 во однос на другите акти и несторувања.²⁴

²² Австрија ACCC/C/2011/63; ECE/MP.PP/C.1/2014/3, 13 јануари 2014, параграф 52.

²³ Ibid, параграф 55.

²⁴ Австрија ACCC/C/2010/48; ECE/MP.PP/C.1/2012/4, 17 април 2012, параграф 73.

Македонското здружение на млади правници иницираше судски предмети пред граѓанските судови со кои се бараше утврдување повреда на човековите права како резултат на состојбата со животната средина и неспроведувањето на законодавството поврзано со квалитетот на воздухот и управувањето со отпадот. Оттука, ваквите постапки се квалификуваат во опсегот на членот 9 став 3 од Конвенцијата. Од друга страна, Центарот за правни истражувања и анализи поддржа повеќе предмети пред Управниот суд со кои се бара да се утврди повреда на правото на здрава животна средина како резултат на неспроведувањето на правото за квалитетот на воздухот, па, оттука, и тие постапки спаѓаат во опсегот на членот 9 став 3 од Конвенцијата. Сите иницирани постапки завршија, иако дел од нив сè уште се во тек, со одлуки за отфрлање.

Оттука, цитираниот став е особено значаен за судовите и индиректно дава насока за тоа како треба да се толкува и да се применува правото низ призмата на Конвенцијата.

Државата ги потенцира значењето на Омбудсманот за животна средина и можноста на јавноста, вклучувајќи ги и граѓанските организации, да се обратат до Омбудсманот во врска со нивните барања. Комитетот забележува дека согласно табелата подготвена од подносителот на комуникацијата, а со која се согласила државата, надлежноста на Омбудсманот за животна средина е ограничена, па затоа тој нема активна легитимација во многу секторски закони поврзани со животната средина, освен во постапките за ОВЖС, интегрираните еколошки дозволи, еколошката штета, постапките за конзервација на природата и управувањето со отпадот. Дополнително, Омбудсманот има дискреција во однос на тоа дали случајот ќе го однесе или нема да го однесе на суд, без оглед на барањата на јавноста, вклучувајќи ги и граѓанските организации. Комитетот смета дека државата, преку пропуштањето да обезбеди активна легитимација за граѓанските организации да ги оспорат актите и пропуштањата на јавните власти или на приватни лица што се спротивни на одредбите од националното право поврзано со животната средина, не е во согласност со членот 9 став 3 од Конвенцијата.²⁵

Ако се земат предвид претходно споменатите постапки на Македонското здружение на млади правници и Центарот за правни истражувања и анализи и исходот на таквите судски постапки, цитираниот став на Комитетот е значаен од аспект на тоа дека Омбудсманот, кој како во Австрија, така и во Северна Македонија, има ограничени овластувања, не може да го замени недостигот на судска постапка, односно да обезбеди активна легитимација за граѓанските организации во рамките на барањата од членот 9 став 3 од Конвенцијата.

Државата усвоила еколошки закони на федерално ниво, а државите имаат надлежност за имплементирање и извршување на законите. Пристапот до правда во областа на животната средина примарно е регулиран на федерално ниво. Според добро воспоставените принципи на германското процесно право, произлезени од доктрината „повреда на право“, пристапот до правда е загарантиран врз основа на тоа дали подносителот тврди дека е повредено некое негово субјективно право. Строгото применување на овој принцип во пристапот до правда во рамките на Конвенцијата би повлекло неусогласеност со членот 9 став 3 од Конвенцијата, со оглед на тоа што многу прекршувања сторени од јавните власти или приватни лица не би можело да се оспорат, освен ако не се докаже дека таквото прекршување повредува некое субјективно право. Условот за повреда на субјективно право во многу случаи би ги оневозможило граѓанските организации да имаат пристап до постапка, со оглед на тоа што тие влегуваат во судски постапки од јавен интерес. Во својата пресуда од 5 септември 2013 година, која следува по пресудата на СПЕУ во случајот „Slovak Brown Bear“, Федералниот управен суд го проширил толкувањето на критериумот „повреда на право“. Сепак, ова било направено со цел да се обезбеди точно спроведување на релевантното законодавство на ЕУ и не имплицира дека ваквото толкување ќе биде применето од судовите во оние области од националното право што се релевантни за Архуската конвенција, но не се опфатени со законодавството на ЕУ, ниту, пак, гарантира дека ваквото толкување ќе биде широко следено и во другите одлуки. Федералниот управен суд укажал дека со цел Германија да биде во целосна согласност со барањата од членот 9 став 3 од Конвенцијата, неопходни се законски измени. Ако широкото толкување на „повреда на субјективно право“ стане генерална практика на судовите во Германија во сите области на националното право што се од интерес за Конвенцијата, тоа би претставувало усогласеност со Конвенцијата. Сепак, во отсуство на законски гаранции за јавноста, вклучително и граѓанските организации, за пристап до постапка за оспорување на актите и несторувањата од јавните власти и приватните лица во области од националното право што се однесува на животната средина, освен во рамките на ЕАА, Федералниот закон за конзервација на природата и Законот за еколошка штета, Комитетот смета дека условите воспоставени од државата не обезбедуваат активна легитимација за еколошките граѓански организации за оспорување на актите и несторувањата, а тоа е спротивно на националните закони што се однесуваат на животната средина. Поради овие причини, Комитетот смета дека

преку необезбедувањето активна легитимација на еколошките граѓански организации во многу од секторските закони, за оспорување на актите и несторувањата на јавните власти или приватните лица, кои се спротивни на одредбите од националното право што се однесува на животната средина, државата пропуштила да се усогласи со членот 9 став 3 од Конвенцијата.²⁶

Ваквиот став на Комитетот е значаен ако се земат предвид постапките иницирани од Македонското здружение на млади правници и Центарот за правни истражувања и анализи, а кои завршија со одлуки за отфрлање, затоа што токму тие постапки го оспоруваат генералното спроведување, односно пропуштање на преземањето дејства во насока на извршување на законите и нивното влијание врз човековите права. Особено релевантни за вака цитираниот став се постапките на Македонското здружение на млади правници поради тоа што во нив здружението се јавува како тужител, при што беше оспорувана неговата активна легитимација.

Цитираниот став на Комитетот е значаен и за постапките поврзани со дозволите за користење води, а кои беа споменати во овој документ, затоа што се истакнува опасноста на толкувањето на „повреда на право“ наспрема широкиот пристап до правда.

Заклучоци и препораки



Македонското законодавство и практиката се соочуваат со голем број предизвици кога станува збор за пристапот до правда во областа на животната средина, гледано низ призмата на Архуската конвенција и стандардите што се воспоставени од Комитетот на Конвенцијата.

Потребни се широки и стручни дебати за унапредување на пристапот до правда во оваа област преку измена и унапредување на законодавството.

Потребно е судовите и управните органи, кои решаваат по жалби поднесени од граѓани и граѓански организации, да бидат добро запознаени со стандардите за пристап до правда согласно Архуската конвенција и согласно членот 118 од Уставот, но и соодветно да ги применуваат во своите одлуки.

