Enhanced Civic Engagement
for Environmental Protection

PËRMBLEDHJE E SHKURTË



METODOLOGJIA
për monitorimin e efikasitetit të gjyqësisë administrative në lëndët mjedisore

në Republikën e Maqedonisë së Veriut

France
AFD
EXPERTISE FRANCE
GROUPE AFD
МЗМП
florozon
ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS

Autor:
Frosina Antonovska Joskoska

Redaktor:
Svetlana Crvenkovska

Dokument i përgatitur në kuadër të projektit
“Pjesëmarrje më e fuqishme qytetare në fushën e mjedisit jetësor”,
SHMJR | Qershor 2026

1. PËR ÇFARË SHËRBEN KJO METODOLOGJI?

Metodologjia është një instrument operacional i destinuar për organizatat e shoqërisë civile që monitorojnë në mënyrë sistematike mënyrën se si Gjykata Administrative dhe Gjykata e Lartë Administrative e Republikës së Maqedonisë së Veriut trajtojnë lëndët nga fusha e mbrojtjes së mjedisit. Qëllimi i saj është krijimi i një baze të krahasueshme, të besueshme dhe të mbledhur në mënyrë sistematike të provave mbi dobësitë strukturore të sistemit, me synim mbështetjen e reformave dhe rritjen e transparencës.

Efikasiteti ≠ Efektiviteti	Pesë objektivat kryesore:
Efikasiteti mat nëse procedura zhvillohet në kohë dhe në përputhje me rregullat procedurale. Efektiviteti mat nëse procedura ka arritur realisht të mbrojë të drejtat. Metodologjia i mat të dyja – vetëm kombinimi i tyre ofron një pasqyrë të plotë.	■ Standardizimi i mbledhjes dhe analizës së të dhënave ■ Matja e përputhshmërisë me standardet ndërkombëtare ■ Raportim i rregullt dhe i strukturuar ■ Avokim për reforma i bazuar në fakte ■ Analizë longitudinale e trendeve

2. PSE ËSHTË I RËNDËSISHËM MONITORIMI PIKËRISHT TANI?

Gjykata Administrative është instanca e fundit për qytetarët, organizatat e shoqërisë civile dhe komunat që dëshirojnë të kundërshtojnë vendimmarrjen administrative të paligjshme ose të papërshtatshme në fushën e mbrojtjes së mjedisit. Nëse kjo gjykatë funksionon ngadalë, në mënyrë formaliste dhe pa siguruar zbatimin e vendimeve, i gjithë sistemi i drejtësisë mjedisore mbetet pa mbështetje gjyqësore. Njëkohësisht, katër faktorë konkretë e bëjnë monitorimin urgjent:

Katër arsyet pse monitorimi është urgjent
Anëtarësimi në Bashkimin Evropian (Klasteri 4 / Kapitulli 27): Kontrolli gjyqësor efektiv i zbatimit të legjislacionit mjedisor është kusht për përparimin e negociatave. Monitorimi i pavarur siguron verifikimin e progresit.
Transparenca: Raportet vjetore të gjykatave nuk përmbajnë të dhëna të ndara për lëndët mjedisore, duke krijuar një mungesë të konsiderueshme të analizës.
Rritja e numrit të lëndëve: Zhvillimi industrial, tranzicioni energjetik dhe ndryshimet klimatike sjellin gjithnjë e më shumë konteste administrative në fushën e mjedisit jetësor.
Ekzekutimi i vendimeve: Mekanizmat për monitorimin e zbatimit të vendimeve gjyqësore nga organet administrative janë ende të pamjaftueshëm.

Kontekst i rëndësishëm kombëtar: Qëndrimi parimor i Seancës së Përgjithshme të Gjykatës Supreme, i datës 8.10.2024, përcaktoi se qytetarët mund të kërkojnë përmes padisë miratimin e planeve për cilësinë e ajrit, se e drejta për një mjedis të shëndetshëm mund të cenohet edhe për shkak të mosveprimit të një organi dhe se mbrojtja realizohet nëpërmjet Ligjit për Kontestet Administrative (neni 3, paragrafi 6). Kjo zgjeron fushëveprimin e lëndëve mjedisore dhe rrit rëndësinë e monitorimit të tyre sistematik.

3. KUADRI JURIDIK DHE I STANDARDEVE

Çdo tregues në metodologji është i lidhur me një standard juridik konkret, kundrejt të cilit matet praktika. Matrica Standarde e Vlerësimit (MSV) përbën kuadrin qendror referues të metodologjisë.

Instrumenti	Standardet kryesore për monitorim
Konventa e Aarhusit, neni 9 (1)(2)(3)	Qasje në drejtësi në tri forma; e drejtë e gjerë për të ngritur padi, përfshirë actio popularis
Konventa e Aarhusit, neni 9(4)	Procedurat duhet të jenë të drejta, të zhvillohen brenda një afati të arsyeshëm dhe të jenë financiarisht të përballueshme – pra jo tepër të kushtueshme. ACCC/C/2008/33 dhe ACCC/C/2011/61: shpenzimet e larta përbëjnë shkelje të Konventës
Konventa e Aarhusit, neni 9(5)	Shteti duhet të sigurojë mjete juridike efektive, përfshirë edhe masat e përkohshme (neni 29 i Ligjit për Kontestet Administrative)
Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), neni 6, paragrafi 1	E drejta për gjykim të drejtë brenda një afati të arsyeshëm vlerësohet sipas testit me katër kritere: ndërlikueshmëria e çështjes, sjellja e palëve, sjellja e organit dhe rëndësia e çështjes për palën. Më shumë se 3 vjet në shkallën e parë konsiderohet problem serioz
KEDNJ, nenet 8 dhe 13	Ndotja mund të cenojë të drejtën për respektimin e jetës private, familjare dhe banesës; shteti ka detyrimin pozitiv për të siguruar mbrojtje. Praktika:Lopez Ostra, Fadeyeva, Taskin, Oneryildiz
Këshilli i Evropës	CM/Rec(2004)20 për kontrollin gjyqësor të akteve administrative; CM/Rec(2010)12 për efikasitetin e gjyqtarëve; Opinionet CCJE nr. 6 dhe nr. 7
CEPEJ – Sistemi SATURN	Disposition Time (DT), Clearance Rate, Pending Cases, Age of Cases — të përshtatura për monitorim sektorial
Kuadri kombëtar	Ligji për Kontestet Administrative – neni 21 (actio popularis), neni 29 (masa e përkohshme), neni 11 (afati i arsyeshëm), nenet 58–67 (llojet e vendimeve); mbi 10 ligje materiale në fushën e mjedisit; Qëndrimi parimor i Gjykatës Supreme, datë 8.10.2024

4. CILAT LËNDË MONITOROHEN DHE SI MATEN ATO?

4.1 Identifikimi i lëndëve mjedisore

Metodologjia zbaton një klasifikim në tre nivele. Rregulli bazë është se një lëndë konsiderohet mjedisore nëse objekti i kontestit, dhe jo vetëm konteksti, lidhet drejtpërdrejt me të paktën një nga tre kushtet: (a) mbrojtja ose menaxhimi i komponentëve dhe zonave të mjedisit, (b) të drejtat procedurale në procedurat me ndikim në mjedis, ose (c) shëndeti për shkak të faktorëve mjedisorë. Mjafton të plotësohet vetëm NJË nga këto kushte.

#	Kriteri kryesor	Lëndë tipike
K1	Leje dhe miratime me ndikim në mjedis	Leje të integruara mjedisore (PKIN/IPPC), Vlerësimi i Ndikimit në Mjedis (VNM) / elaboratet mjedisore, miratime në zona të mbrojtura
K2	Menaxhimi i burimeve natyrore	Koncesione për ujë, leje pyjore, koncesione minerare
K3	Biodiversiteti dhe natyra e mbrojtur	Zona të mbrojtura, parqe kombëtare, specie të mbrojtura, monumente të natyrës
K4	Ndotja	Ajri, uji, toka, zhurma – akte me ndikim të drejtpërdrejtë në mjedis

#	Kriteri kryesor	Lëndë tipike
K5	Menaxhimi i mbetjeve	Deponi, mbetje të rrezikshme, deponi të paligjshme
K6	Planifikimi hapësinor	Plane urbanistike që ndryshojnë karakteristikat mjedisore; ndryshimi i destinimit të tokës pyjore
K7	Të drejtat procedurale mjedisore	Moszhvillimi i shqyrtimit publik; refuzimi i qasjes në informacion mjedisor; përjashtimi nga procedura
K8	Shëndeti / shkaqe mjedisore	Leje pranë zonave të banuara; mosveprimi i inspektoratit; depo kimike

Rastet kufitare (kontestet e punës në organet me kompetenca në fushën e mbrojtjes së mjedisit, kontestet thjesht pronësore, çështjet e urbanizmit pa argument mjedisor) i nënshtrohen një shqyrtimi të dyfishtë sipas procedurës standarde. Baza e precedentëve përditësohet vazhdimisht.

4.2 Sistemi me 22 tregues në 5 klasterë

Treguesit janë thelbi i metodologjisë. Secili prej tyre është përcaktuar me saktësi për sa i përket mënyrës së matjes, shkallës së vlerësimit dhe standardit përkatës ndërkombëtar. Matjen e përbëjnë tre lloje vlerash: Sasiore (ditë, numra); Cilësore (Po / Pjesërisht / Jo, shkalla 1–3); Nominale (lloji i paditësit, lloji i vendimit).

A	**Efikasiteti procedural**	A1 Kohëzgjatja (pragu: deri në 365 ditë = brenda standardit; 366–730 = problematike; mbi 730 = shkelje e standardit) | A2 Shkaqet e shtyrjeve (5 kategori) | A3 Masat e përkohshme – neni 29 i Ligjit për Kontestet Administrative (pragu: vendimmarrje brenda 7 ditëve) | A4 Ndërprerjet ndërmjet seancave (mbi 90 ditë = shqetësuese) | A5 Procedura urgjente	Чл. 6 ЕКЧП; CEPEJ DT; Чл. 9(4)(5) Архус
B	**Qasja në drejtësi**	B1 Lloji i paditësit (7 kategori: person fizik / OJQ / komunë / operator ekonomik / actio popularis etj.) | B2 Lartësia e shpenzimeve – testi „jo tepër të kushtueshme" | B3 Ndihma juridike | B4 Transparenca e vendimeve | B5 Karakteri publik i seancave	Чл. 9(2)(3)(4) Архус; Чл. 6 ЕКЧП
C	**Perspektiva gjinore**	C1 Gjinia e paditësit | C2 Lëndë me ndjeshmëri gjinore (uji, shëndeti, mjedisi rural etj.) | C3 Përbërja gjinore e trupit gjykues	CEDAW; ЦОР 5 и 13
Ç	**Rezultatet dhe efektiviteti**	Ç1 Lloji i vendimit (5 kategori: hedhje poshtë / refuzim / pranim / kthim për rivendosje / pranim për shkak të heshtjes së administratës) | Ç2 Lloji i së drejtës së mbrojtur (procedurale / materiale) | Ç3 Arsyetimi i vendimit (shkalla 1–4) | Ç4 Zbatimi i standardeve ndërkombëtare (% e vendimeve me të paktën një citim) | Ç5 Ekzekutimi i vendimit	CM/ Rec(2004)20; Чл. 13 ЕКЧП; Чл. 9 Архус
D	**Reagimi institucional**	D1 Veprimi pas kthimit të lëndës (nëse organi ka nxjerrë akt të ri dhe brenda cilit afat) | D2 Padi të përsëritura kundër të njëjtit organ | D3 Identifikimi i problemeve sistemike (tregues agregat) | D4 Dukshmëria mediatike	CM/Rec(2012)11; Системска усогласеност

22	5	8	3	6
Gjithsej tregues	**Klasterë tematikë**	**K-kritere**	**Lloje vlerash**	**Instrumente**

5. METODAT E MBLEDHJES SË TË DHËNAVE DHE MATJES SË EFEKTIVITETIT

5.1 Tri nivelet e mbledhjes së të dhënave

Duke pasur parasysh sfidat praktike në kontekstin e Maqedonisë së Veriut – qasjen e kufizuar në dokumente, digjitalizimin e pabarabartë dhe regjistrat publikë jo të plotë – metodologjia parashikon ndërthurjen e të tri niveleve të mbledhjes së të dhënave për të siguruar besueshmëri maksimale

NIVELI 1 Burimet primare	NIVELI 2 Burimet dytësore	NIVELI 3 Të dhëna të siguruara përmes QLIKP
■ Shqyrtimi i dosjeve gjyqësore ■ Monitorimi i seancave gjyqësore ■ Intervista me paditësit, avokatët dhe OJQ-të	■ Raportet e gjykatave ■ Raportet e Komisionit Evropian, ODIHR-it dhe Avokatit të Popullit ■ Vendimet e gjykatave të publikuara në internet	■ Kërkesa drejtuar gjykatave për statistika të detajuara ■ Kërkesa drejtuar organeve për informacione mbi zbatimin e vendimeve

Për çdo lëndë plotësohet Kartela e lëndës, e cila përbëhet nga 8 blloqe: identifikimi, klasifikimi, procedura, palët, rezultati, ekzekutimi, treguesit dhe shënimet. Monitoruesit përdorin një listë të standardizuar për monitorimin e seancave gjyqësore (8 blloqe A–Zh) dhe një pyetësor për intervistë (10 pyetje).

E rëndësishme: Mosveprimi ndaj kërkesave për qasje të lirë në informacione me karakter publik përbën, në vetvete, një gjetje të monitorimit dhe tregon drejtpërdrejt nivelin e transparencës së institucionit.

5.2 Matja e efektivitetit – qasje sintetike

Efektiviteti nuk mund të reduktohet në një numër të vetëm. Ai përfaqëson një vlerësim cilësor në tri nivele: niveli i lëndës individuale; niveli i grupit tematik; niveli sistemik. Në nivelin e lëndës individuale zbatohet Matrica Logjike e Efektivitetit:

☐ **Matrica Logjike e Efektivitetit – 6 pyetje**
R1. A ka përfunduar procedura me një vendim mbi themelin e çështjes (dhe jo vetëm mbi baza procedurale)??
R2. A është vendimi i arsyetuar në mënyrë të përshtatshme?
R3. A janë shqyrtuar në mënyrë thelbësore argumentet mjedisore?
R4. A ka mbrojtur vendimi të paktën disa nga të drejtat e paditësit?
R5. A ka vepruar organi në përputhje me vendimin?
R6. A është përmirësuar gjendja e mjedisit pas përfundimit të procedurës?
≥ 5 PO = Efektive | 3–4 PO = Pjesërisht efektive | ≤ 2 PO = Joefektive
Vlerësimi sintetik është një instrument analitik dhe shoqërohet gjithmonë me një koment narrativ.

Studimet e rastit (2–3 për çdo raport periodik) e thellojnë analizën. Secili studim ndjek strukturën standarde prej gjashtë pjesësh: konteksti → procedura → vendimi → rezultati → mësimet e nxjerra → rekomandimi. Të gjitha studimet e rasteve duhet të anonimizohen në raportet publike.

6. STRUKTURA E RAPORTEVE DHE PARIMET KRYESORE

Lloji i raportit	Shpeshtësia	Vëllimi	Qëllimi
Raporti periodik	Çdo 6 muaj	15–20 faqe	Gjetje sistematike; për partnerët dhe institucionet
Raporti vjetor	Një herë në vit	30–40 faqe	Analizë e plotë dhe ndjekja e rekomandimeve të mëparshme
Dokumente të politikave publike (Policy Brief)	Tematik	4–6 faqe	Avokim për një reformë konkrete; për vendimmarrësit
Shënim i shpejtë	Sipas nevojës	1–2 faqe	Reagim urgjent ndaj një ngjarjeje ose vendimi të rëndësishëm

Struktura standarde e raportit periodik (8 pjesë): Përmbledhja ekzekutive → Hyrja dhe shënimet metodologjike → Pasqyrë statistikore → Gjetjet sipas klasterëve A–D → Çështjet sistematike → Studimet e rasteve → Rekomandimet → Shtojcat..

☐ 6 Gjashtë parime për rekomandime efektive

1. Emërton institucionin, masën dhe afatin: „Gjykata Administrative të krijojë një evidencë të veçantë deri në qershor 2026."
2. MATSHMËRIA – Duhet të jetë e mundur të verifikohet nëse rekomandimi është zbatuar
3. REALIZUESHMËRIA – Duhet të jetë i zbatueshëm në kuadrin ekzistues juridik dhe institucional
4. MBËSHTETJA NË GJETJE – Duhet të lidhet drejtpërdrejt me një gjetje konkrete të të njëjtit raport
5. ADRESIMI I QARTË – Duhet t'i drejtohet një institucioni të caktuar: gjykatës, organit administrativ, Këshillit Gjyqësor ose ligjvënësit
6. PRIORITETI – URGJENTE (deri në 6 muaj); AFATMESME (deri në 1 vit); AFATGJATA (1–3 vjet).

☐ Parimet kryesore të monitorimit

- ✓ Paanshmëria – monitoruesit nuk përfaqësojnë asnjërën palë në një lëndë konkrete
- ✓ Konsistenca – të njëjtat kritere dhe tregues zbatohen për të gjitha lëndët
- ✓ Transparenca – metodologjia, gjetjet dhe kufizimet janë publikisht të qasshme
- ✓ Mbrojtja e të dhënave – anonimizimi kryhet në përputhje me Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale (LMDHP) në të gjitha raportet publike
- ✓ Dialogu – gjetjet u ndahen institucioneve përpara publikimit përfundimtar, duke ruajtur integritetin e përfundimeve
- ✓ Konstruktiviteti – qëllimi është reforma sistemike dhe jo kritika ndaj gjyqtarëve individualë

