



*Извештај за процена на потребите  
според Архуската конвенција за  
Мисијата на ОБСЕ во Скопје  
декември 2020 година*

## ИЗВАДОК

Конвенцијата за пристап до информации за животната средина, учество на јавноста во донесувањето на одлуки и пристап до правдата на Економската комисија за Европа на Обединетите нации, позната како Архуска конвенција, е основа за еколошко и демократско управување. Конвенцијата инспирира транспарентност, слобода на медиумите, одговорност и владеење на правото како одговор на многу глобални еколошки предизвици поврзани со климатските промени, биодиверзитетот и загадувањето на воздухот и водата. Овие проблеми влијаат врз природата и народите и надвор од нашите граници. Подобрувањето на управувањето, одржливиот развој, зелените економии и заштитата на животната средина се најважни за добросостојбата и безбедноста, а ОБСЕ е местото за соработка во поглед на овие теми уште од самиот почеток. Република Северна Македонија е земја учесничка на ОБСЕ и потписник на Архуската конвенција и може, преку Мисијата на ОБСЕ во Скопје, да има придобивки од практичното искуство што може да го обезбедат структурите на ОБСЕ. Архус центарот отворен во 2019 година и финансиски поддржан од ЕУ може да стане мост што ќе ги поврзува инспирацијата и достигнувањата и да поттикне подобра имплементација на Архуската конвенција. Затоа, во оваа почетна фаза помошта од ОБСЕ може да биде од голема корист, затоа што структурните реформи во управувањето со животната средина на земјата на нејзиниот пат кон пристапување во ЕУ бараат помош за да се овозможи добро управување на централно и локално ниво.

Подготвено од

**Ида Мантон, PACE Global Strategies**

# Содржина

---

<b>Извадок</b>	0
<b>Содржина</b>	1
<b>Вовед</b>	2
<b>Кратка историја на Архуската конвенција</b>	4
<b>Методологија</b>	4
<b>Краток преглед на обврските на ОБСЕ во врска со Архуската конвенција</b>	5
<b>I. Законска рамка</b>	9
○ Краток преглед на соодветните закони	
○ Разлики помеѓу законите и практиката. Области што може да се подобрат	
○ Усогласеност со Архуската конвенција, процесот за пристап во ЕУ и Зелениот договор	
<b>II. Институционална рамка</b> – Мапирање институции и фактори во врска со Архуската конвенција	16
a. Архус центар	
b. Министерство: Министерство за животна средина и просторно планирање, Министерство за надворешни работи, Министерство за локална самоуправа и Министерство за правда	
c. Собрание	
d. Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (АЗПСПИЈК)	
e. Државна комисија за спречување корупција (ДКСК)	
f. Државен инспекторат за животна средина	
g. Новинари, здруженија и медиумски институти	
h. Општински службеници, градоначалници и Заедница на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС)	
i. Организации на граѓанското општество за животна средина	
j. Меѓународни владини организации што работат во области опфатени со Архуската конвенција	
<b>III. Области во кои Мисијата на ОБСЕ во Скопје има потенцијал да обезбеди помош и совет во иднина</b>	27
○ Препораки за Мисијата	
○ Столб 1: Пристап до информации	
○ Столб 2: Учество на јавноста во донесувањето одлуки	
○ Столб 3: Пристап до правда	
<b>IV. Заклучоци</b>	34
<b>V. Прилози</b>	36
• Спроведени интервјуа	
• Прашалници	
<b>VI. Список со кратенки</b>	44
<b>VII. За PACE Global Strategies и авторот</b>	45

## Вовед

**Конвенцијата за пристап до информации за животната средина, учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правдата** на Економска комисија за Европа на Обединетите нации (ЕКЕОН), позната како **Архуска конвенција** (во понатамошниот текст исто наречена „Конвенцијата“), е потпишана на 25 јуни 1998 година во данскиот град Архус, како дел од процесот Европска животна средина (ЕЖС). Конвенцијата влегува во сила на 30 октомври 2001 година. 47 земји што ја ратификувале Конвенцијата – Северна Македонија, 45 други земји и ЕУ – се наоѓаат во Европа и во Централна Азија.

Архуската конвенција, широко признаена како иновативно благодарение на нејзиниот интеграциски пристап во поглед на човековите права и заштита на животната средина и промоцијата на концептот „еколошко граѓанство“, ѝ обезбедува права на јавноста преку трите „столба“: i) пристап до информации за животната средина, ii) учество на јавноста; и iii) пристап до правдата во владините процеси за донесување одлуки за работи во врска со локалната, националната и прекуграничната животна средина.<sup>1</sup> Конвенцијата го признава правото на секој поединец да живее во животна средина соодветна за неговото/нејзиното здравје и добросостојба и должноста, индивидуална и колективна, да ја заштити и да ја подобрува животната средина за сегашните и за идните генерации.<sup>2</sup> Конвенцијата преку овие три столба промовира активно учество на сите општествени сектори во процесот на донесување одлуки за животната средина, како и демократска соработка на јавните власти, претставниците на граѓанското општество и заинтересираните поединци. Конвенцијата не претставува само договор за животната средина, туку и алатка за промовирање владина одговорност, транспарентност и реакција.<sup>3</sup>

*Архуската конвенција е сфатена како алатка за да се постигне демократија на животната средина, затоа што нејзиниот јазик ги обврзува потписниците да ги вклучат сите сектори – медиумите, локално избраните претставници, централната власт, НВО, иницијативи на заедницата, младината, жените, како и регионалните и меѓународните организации - да работат и да се стремат да ги постигнат нејзините цели.*

И покрај јасно опишаните инструменти, усогласеноста на Северна Македонија во практиката е задоцнета и недоследна, вклучително и најосновното барање на Конвенцијата за номинирање национална фокална точка за обезбедување точни контакти или редовно доставување Национални извештаи за имплементација. Состанокот на страните на Архуската конвенција во 2014 година се одржа во Мастрихт каде што беше изразена „голема загриженост“ за тоа дека „Поранешната Југословенска Република Македонија сè уште нема доставено национален извештај за имплементација за третиот круг на доставување извештаи – единствена земја што не доставила извештај – и беше повикан Комитетот за усогласеност ... за да се разгледа причината поради која Поранешната Југословенска Република Македонија

<sup>1</sup> „Еколошко граѓанство“ е концепт широко сфатен како права и обврски што ги имаат луѓето во поглед на животната средина.

<sup>2</sup> Конвенција за пристап до информации за животната средина, учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правдата (Архуска конвенција).

<sup>3</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)

не успеала да достави извештај за третиот круг".<sup>4</sup> (Комитетот за усогласеност подоцна утврди дека извештаите од 2011 и од 2014 година биле доставени, со што се поправи претходната неусогласеност.)

Од 2002 година Канцеларијата на координаторот за економски и еколошки активности на ОБСЕ (ККЕЕА), заедно со теренските активности на ОБСЕ, ја поддржува имплементацијата на Конвенцијата преку отворање Архус центри во неколку земји од Југоисточна Европа (ЈИЕ), Источна Европа, Централна Азија и Јужен Кавказ. Невладината организација Милиеуконтакт по претходните два обиди и со поддршка од фондовите на Европската Унија официјално го отвори Архус центарот во Северна Македонија на 24 октомври 2019 година во Скопје – последната земја од ЈИЕ во која се отвори ваков центар.<sup>5</sup> По пет недели, а пред сè поради изразениот интерес за придонес во подобрувањето на управувањето со животната средина во земјата, Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Архус центарот потпишаа Меморандум за соработка за воспоставување долготрајна соработка за промоција на Конвенцијата, како што предложи РАСЕ Global Strategies. (Досега и доследно на советот од Вишиот советник од РАСЕ и главниот автор на овој извештај, Мисијата го поддржа новосоздадениот Архус центар со присуство на две годишни средби на Архус центрите организирани од ККЕЕА на крајот од секоја календарска година.) Персоналот на ОБСЕ што му се придружи на Архус центарот на состанокот, го поздрави воспоставувањето на оваа врска, практика што се надеваме ќе продолжи и ефективно ќе се координира од назначениот персонал на Мисијата, сега кога тие се запознаени со форматот, темите и очекувањата од овие годишни состаноци на Мрежата на Архус центри.

За да може Северна Македонија да ги достигне своите аспирации, да ја подобри добросостојбата на своите граѓани и да ги почитува и спроведува меѓународните задолженија, земјата мора да ја подобри усогласеноста со Архуската конвенција и да преземе конкретни мерки за активна реализација на процесот за пристап во ЕУ и „зелениот договор“ на ЕУ. Овој Извештај за процена на потребите – што се темели на детално истражување, многубројни интервјуа и одговорени прашалници – ги идентификува стратегиите и можностите за да може ОБСЕ да ја подобри својата соработка со новиот Архус центар, поддржувајќи го како плодна платформа за подобрување на усогласеноста на Северна Македонија со Архуската конвенција и за обезбедување помош во подобрувањето на систематскиот пристап на земјата за промовирање на трите столба на Конвенцијата што се во рамките на мандатот на ОБСЕ во земјата.

Постојните задолженија и обврски, права и очекувања на граѓаните од Северна Македонија и понатамошниот процес за пристап во ЕУ бараат напредок во областа за управување со животната средина. Мисијата на ОБСЕ во Скопје единствено се квалификува за споделување на знаење, искуство и експертиза на својата ККЕЕА и обезбедува експертиза, совети и помош на Архус центарот, на иницијативите на организацијата за граѓанско општество, механизми за обезбедување и пренесување информации, состаноци (пр. редовни национални/регионални состаноци) и програми за обука.

<sup>4</sup> ECE/MP.PP/2014, ст. 27, достапно на:

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post\\_session\\_docs/ece\\_mp.pp\\_2014\\_2\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp.pp_2014_2_eng.pdf)

<sup>5</sup> Нашите испитаници не информираа за два неуспешни обиди на две помали НВО – Флорозон и Биосфера.

## Кратка историја на Архуската конвенција

Конвенцијата и нејзиниот Протокол за испуштање и пренос на загадувачи (Протокол за ИПЗ) се првите меѓународни законски обврзувачки документи со силна поврзаност помеѓу човековите права и заштитата на животната средина. Таа е надградување на Стокхолмската декларација од 1972 година и Акциониот план за човекова средина<sup>6</sup> (од која произлезе ПЖСОН<sup>1</sup> - Програма за животна средина на ОН) и Декларацијата од Рио за животна средина и развој од 1992 година, донесена во Рио де Жанеиро од 178 земји на Конференцијата за животна средина и развој на ОН, којашто се нарекува и „Самит за планетата Земја“. Академиците ги следат корените на Архуската конвенција почнувајќи од Меѓународниот договор за граѓански и политички права од 1966 година<sup>7</sup>, потоа Салцбуршката декларација за заштита на правото на информираност и учество од 1980 година, Светската повелба за природата од 1982 година, Протоколот од Сан Салвадор од 1988 година (Дополнителен протокол кон Американската конвенција за човекови права во областа на економијата, социјални и културни права), Европската повелба за животна средина и здравје од 1989 година<sup>8</sup> и Состанокот за заштита на животната средина на Конференцијата за безбедност и соработка во Европа од 1988 година одржан во Софија.<sup>9</sup>

Главниот управен орган на Архуската конвенција – „Состанок на страните“ – се состои од сите страни во рамките на Конвенцијата и се состанува на секои три години. Помеѓу овие состаноци, Работната група на страните ја надгледува имплементацијата на работната програма на Конвенцијата. Иако нејзиниот состав го одразува Состанокот на страните, Работната група се состанува почесто. Националните извештаи за имплементација и прегледите за усогласеност што ги врши Комитетот за усогласеност на Конвенцијата се главните алатки за следење на процесот на имплементација што ги користи Секретаријатот на Архуската конвенција.

## Методологија

Во текот на подготвувањето на овој извештај се користени повеќе ресурси и пристапи. Главните податоци беа собрани преку збирка методи за квалитативен и квантитативен пристап. РАСЕ Global Strategies врз основа на искуството, знаењето и софистицираното разбирање на ОБСЕ – нивните обврски, организација и теренски операции, врски и точки на поврзаност со локалните институции и закони што ја насочуваат работата на ОБСЕ, предложи, а потоа и утврди сеопфатна Процена на потребите во консултација со персоналот на Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Собирањето второстепени материјали беше постепен процес, за кој имаше потреба да се комбинира со директни влезни податоци од заинтересираните страни со нивна опсежна и долготрајна ангажираност во процесот на Архуската конвенција. Овие засегнати страни дадоа свој придонес преку онлајн интервјуа на Zoom и на WebEx, како и со одговарање на специјално подготвените прашалници. И покрај тоа што повеќето институции тврдеа дека немаат доволно персонал и не беше воопшто лесно за нив да обезбедат детални одговори

<sup>6</sup> <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>

<sup>7</sup> [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch\\_IV\\_04.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf)

<sup>8</sup> Усвоена на Првата европска министерска конференција за животна средина и здравје што се одржа во Франкфурт, Германија. На оваа конференција се потврди дека учеството на јавноста е важен елемент во контекст на прашањата за животната средина и здравјето.

<sup>9</sup> Целиот список на меѓународни документи што го поплочија патот кон Архус може да го видите на:

[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), с.16


навреме, РАСЕ е благодарен за издвоеното време и дополнителното посветено работење, преку кое испитаниците дадоа свои експертски, добро информирани и разновидни гледишта.

РАСЕ спроведе осум полуструктурирани интервјуа со засегнатите страни што беа најрелевантни или кои имаа тешкотии да изнајдат повеќе информации на нивните веб-страници или на поинаков начин. Интервјуата беа спроведени со: Архус центар, Министерство за животна средина и просторно планирање, ЗЕЛС – Заедница на единиците на локалната самоуправа, АЗПСПИЈК – Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, ДКСК – Државна комисија за спречување корупција, ИКС – Институт за комуникациски студии, БИРН - Балканска мрежа за истражувачко известување и новинар од ТВ Телма. Интервјуата беа посетени (виртуелно) од дванаесет лица и се одржуваа во период од три месеци, од септември до ноември 2020 година. Некои интервјуа имаа и втора фаза со дополнителен прашалник. Во Прилогот може да најдете повеќе информации за состаноците и за прашалниците.

Напорите за идни истражувања може да имаат придобивки од повеќе квантитативни податоци, со надеж дека овој извештај ќе ги охрабри засегнатите страни што поскоро да направат напори за да обезбедат попрецизни одговори во претстојните Национални извештаи за имплементација на Северна Македонија на Состанокот на страните, како и да се научи повеќе за разликите помеѓу законите и практиката. Овој дополнителен пристап би можел да даде појасни индикации за пречките и за бариерите во процесот на имплементација и да помогне да се идентификуваат специфични правни лекови и да се постапува по неусогласеностите. Научно собраните и анализирани податоци понатаму ќе ги информираат и ќе ги образоваат граѓанското општество и медиумите, чишто барања да се променат практиките и однесувањето на владините институции може да ја мотивираат Владата на Северна Македонија да ги подобри услугите и одговорноста кон своите граѓани и да промовира целосна усогласеност со Архуската конвенција во нејзиниот напредок во пристапните преговори со ЕУ.

## **Краток преглед на обврските на ОБСЕ во врска со Архуската конвенција**

ОБСЕ, доследно на овие обврски и цели, уште од 2002 година го поддржува отворањето на Архус центри и на Јавни информативни центри за животна средина (ЈИЦЖС) во неколку земји, вклучително и



Првите Архус центри беа објекти за ангажирање на јавноста за животната средина и безбедноста. На почетокот тоа беа индивидуални проекти, но сега тие сочинуваат голема мрежа од повеќе од 60 Архус центри во 15 земји учеснички на ОБСЕ. Овие центри главно работат на проблеми поврзани со животната средина и безбедноста на ниво на заедницата преку пренесување информации за животната средина, подигнување на јавната свест, организирање јавни сослушувања, следење загрозени места во животната околина, давање правни совети и ангажирање млади луѓе и жени за прашања поврзани со животната средина.

Албанија, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Казахстан, Киргистан, Црна Гора, Србија и Таџикистан. ОБСЕ има клучна улога во промовирањето на статусот на Архус центрите како специјализирани институции што работат на спроведување на Конвенцијата преку меморандуми на разбирање потпишани од министерствата за животна средина и од локалните власти, како што е соодветно.<sup>10</sup> Архус центрите обично се засноваат на договор склучен помеѓу релевантната теренска операција (ТО) на ОБСЕ и Министерството за животна средина, а се управувани од одбор што се состои од еднаков број претставници на владата и на граѓанското општество.<sup>11</sup> Некои од овие центри во нивните почетни фази беа поддржани преку Иницијативата за животна средина и безбедност.

Од **Хелсиншкиот завршен документ** па наваму, земјите учеснички на КБСЕ (подоцна ОБСЕ) повторно нагласија дека напорите за развивање соработка во различни области – вклучително и животната средина – придонесуваат за зајакнување на мирот и безбедноста во Европа. За 45 години страните се согласија дека „заштитата и подобрувањето на животната средина, како и заштитата на природата и рационалното користење на нејзините ресурси во интерес на сегашните и на идните генерации е една од поважните задачи за добросостојбата на луѓето и економскиот развој на сите земји и повеќето проблеми со животната средина, особено во Европа, може да се решат ефективно само преку блиска меѓународна соработка“.<sup>12</sup> Обврските на ОБСЕ охрабруваат соработка „за зголемување на ефективноста на националните и на меѓународните мерки за заштита на животната средина“<sup>13</sup>, усогласување на методите за прибирање и анализа на факти, зголемување на знаењето за феноменот со загадувањето и рационално користење на природните ресурси. Тие поттикнуваат донесување на потребните мерки за приближување на политиките за животната средина, како и „производство и подобрување на опремата за следење, заштита и подобрување на животната средина“.<sup>14</sup>

ОБСЕ во различни документи<sup>15</sup> се осврнува на потребата да се користат сите можности за соработка во областите загадување на воздухот, почвата и водата, зачувување на природата, условите на животната средина во врска со транспорт, домување, работни области, урбан развој и планирање, водоснабдување, канализација и системи за отпадни води, собирање, третман и искористување на отпад, вклучително и обновување и рециклирање материјали, како и истражување, следење, прогноза и процена на промените во животната средина.

Поголемите пресвртни точки вклучуваат:

**Виенскиот документ од 1989 година** наведува друга важна пресвртна обврска на земјите учеснички (ЗУ), која ја потврдува важноста од придонесот на лицата и организациите посветени на заштита и подобрување на животната средина. Земјите учеснички се согласија да промовираат поголема јавна свест и разбирање на проблемите поврзани со животната средина и да соработуваат во областа на едукација за животната средина, меѓу другото преку размена на искуство и резултати од истражните студии, развој на едукативни програми

<sup>10</sup> Насоки на Архус центри: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/40506.pdf>

<sup>11</sup> <http://www.unesco.org/env/pp/acintro.html>

<sup>12</sup> Хелсиншки завршен документ (HFA), Хелсинки 1975 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>

<sup>13</sup> Хелсиншки завршен документ (HFA), Хелсинки 1975 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>

<sup>14</sup> Хелсиншки завршен документ (HFA), Хелсинки 1975 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>

<sup>15</sup> Повеќе за сите економски и еколошки обврски на ОБСЕ може да најдете во Референтниот прирачник од 2018 г.: Економски и еколошки обврски на ОБСЕ.

и еколошка обука. Јавното учество беше понатаму разгледувано во **Документот од Софија од 1990 година** и во **Повелбата од Париз** во која земјите учеснички на ОБСЕ се обврзаа да промовираат јавна свест и едукација за животната средина, како и „да ја известуваат јавноста за влијанието на политиките, проектите и програмите за животната средина“.<sup>16</sup>

Според **Одлуката на Министерскиот совет во Букурешт од 2001 година**,<sup>17</sup> беше воспоставен Поткомитет за животна средина во рамките на Постојаниот совет (ПС), со цел да се обезбеди платформа за дијалог за економски и за еколошки прашања, за давање совети на ПС и за да се помогне подготвувањето на Економски и еколошки форум. Координаторот за економски и еколошки активности на ОБСЕ (КЕЕА) треба да обезбеди поддршка при извршување на активностите на Поткомитетот, со овластување од Канцеларијата.

На **11-тиот Економски и еколошки форум во Прага (мај 2003 година)**<sup>18</sup> на ОБСЕ беше претставена **Иницијативата за животна средина и безбедност (ENVSEC)**, којашто претставува обид од повеќе земји за да се обезбедат холистички решенија за предизвиците во врска со животната средина што ги презема ОБСЕ, Програмата за развој на Обединетите нации (ПРОН), Програмата за животна средина на Обединетите нации (ПЖСОН), Економската комисија за Европа на Обединетите нации (ЕКЕОН) и Регионалниот центар за животна средина за Централна и Источна Европа (РЦЖС).<sup>19</sup> Оваа важна повеќестрана соработка произлезе од годишните дискусии на Економскиот и еколошки форум на ОБСЕ (ЕЕФ). Главната цел на иницијативата за животна средина и безбедност беше да се решат ризиците во врска со животната средина и безбедноста преку соработка за животната средина помеѓу и во рамките на земјите од четири региони: Источна Европа, Југоисточна Европа, Јужен Кавказ и Централна Азија. Првите Архус центри беа објекти за ангажирање на јавноста за животната средина и безбедноста.

На состанокот на **Министерскиот совет во Мастрихт од 2003 година**, земјите учеснички го донесоа Стратешкиот документ за економска и еколошка димензија на ОБСЕ. Документот потврдува дека загрозувањето на животната средина, неодржливото користење природни ресурси и лошото управување со отпадот има огромно влијание врз здравјето, добросостојбата, стабилноста и безбедноста во нашите земји. Имајќи го предвид горенаведеното, ОБСЕ – заедно со релевантните партнери – е обврзано да ги трансформира таквите ризици на пат кон успехот за соработка.<sup>20</sup> Во Одлуката од Министерскиот совет во Мастрихт, ОБСЕ го истакнува очекувањето Канцеларијата на координаторот за економски и еколошки активности на ОБСЕ да ја продолжи соработката со Економската комисија за Европа на Обединетите нации и други организации партнери треба да развијат механизми за рано предупредување и показатели за процена на имплементацијата на обврските. Исто така, повторно беше укажано дека „програмите и проектите се важни средства за ОБСЕ да им помогне на земјите учеснички при спроведувањето на нивните обврски и да ги спречи и да ги реши економските и еколошките закани по безбедноста. ОБСЕ треба директно да ги

<sup>16</sup> Повелбата од Париз, 1990 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>

<sup>17</sup> ОБСЕ, 9-ти Министерски совет, Букурешт, 2001 г.: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/7/40515.pdf>

<sup>18</sup> Во исто време со Петтата министерска конференција за европска животна средина (ЕЖС) во Киев

<sup>19</sup> Првично основан од ОБСЕ, ПРОН и ПЖСОН, други организации подоцна се придружија во партнерството, вклучувајќи ги и ЕКЕОН и НАТО како партнер.

<sup>20</sup> Документ за економска и еколошка димензија на ОБСЕ: <http://www.osce.org/eea/30348?download=true>




преземе само во области каде што тие може да додадат вредност и каде што има неопходна експертиза или може економично да ги обезбеди".<sup>21</sup>

Одлуката за добро владеење и поврзаност донесена од **Министерскиот совет во Хамбург во 2016 година** ги обврза релевантните извршни структури на ОБСЕ, вклучително и теренските операции, „да ги поддржат земјите учеснички во размената на најдобрите практики за подигнување на свеста за релевантноста на меѓународно признаените стандарди за работни односи, социјални стандарди и стандарди за животната околина и за зајакнување на доброто владеење и промовирање на транспарентноста на процесите за јавни набавки".<sup>22</sup>

Понатаму, **австриското претседателство со ОБСЕ во 2017 година**, преку зборовите на амбасадорот Флоријан Ројниг, ја воспостави поврзаноста помеѓу животната средина и Мерките за градење доверба (МГД), како што и самиот изјави на подготвителниот состанок во Астана: „Вообичаените предизвици во врска со користењето на природните ресурси може да ги зближат луѓето заедно да работат кон остварување една заедничка цел. Ние сме убедени дека еколошката соработка може да биде моќна алатка за спречување судири и градење доверба помеѓу заедниците и општествата".<sup>23</sup>

На **Медитеранската конференција во 2020 година**, организирана од претстојното шведско претседателство со ОБСЕ во ноември, беше воспоставена поврзаност помеѓу одржливиот развој, управувањето со животната средина и безбедноста во поглед на последиците што ќе ги почувствуваат нашите заедници по завршување на пандемијата. „Нашите стратегии за закрепнување по ковид-19 треба да се искористат како можност да се направат важни реформи кон исполнување на целите за одржлив развој, како и целите од Парискиот договор", изјави Ан Линде, шведска министерка за надворешни работи. „Ние треба да се осигуриме дека закрепнувањето се темели на зелена транзиција. Немањето акција во поглед на климатската неутралност ќе предизвика последици и трошоци што во голема мера ќе ги надминат трошоците за транзиција".<sup>24</sup>



Неколку **други клучни документи** главно се однесуваат на доброто владеење со животната средина, вклучувајќи го [Хелсиншкиот документ од 1992 година](#), [Стратешкиот документ за економска и еколошка димензија на ОБСЕ од 2003 година](#), [Декларацијата од Мадрид за животна средина и безбедност од 2007 година](#), [Одлуката на Министерскиот совет за подобрување на белегот на животната средина врз активностите во врска со енергијата во регионот на ОБСЕ од 2013 година во Киев](#) и [Одлуката на Министерскиот совет за подобрување на намалувањето на ризикот од катастрофи од 2014 година во Базел](#).

<sup>21</sup> ОБСЕ, 11-ти Министерски совет, Мастрихт, 2003 г., <https://www.osce.org/files/f/documents/a/0/40533.pdf>

<sup>22</sup> ОБСЕ, 23-ти Министерски совет, Хамбург, 2016 г., ОДЛУКА бр. 4/16 ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ И ПРОМОВИРАЊЕ НА ПОВРЗАНОСТА: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/d/307311.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.osce.org/chairmanship/323226>

<sup>24</sup> <https://www.osce.org/secretariat/469362>

Шведското претседателство со ОБСЕ во 2021 година предложи демократски пристап во поглед на закрепнувањето, кој би вклучувал добро владеење, зајакнување на граѓанското општество и почитување на човековите права.<sup>25</sup>

## I. Законска рамка

### o Краток преглед на соодветните закони

Законската рамка за усогласување со Архуската конвенција во Северна Македонија е утврдена од неколку клучни елементи: национални закони, други меѓународни обврски, како и Охридскиот рамковен договор (ОРД).<sup>26</sup> Целта на Северна Македонија, како земја кандидат за пристап во ЕУ уште од 2005 година, е да ги усогласи националните закони со правото на ЕУ (процес што се оценува секоја година преку Извештаите на Европската комисија што ги доставува на Парламентот на ЕУ и Советот на ЕУ во соопштението за политиката за проширување на ЕУ).<sup>27</sup> Последниот Извештај од ЕУ за 2020 година<sup>28</sup> укажа на тоа дека сè уште има многу работа; иако има ограничен напредок во донесување на законите и нивното усогласување, нивното спроведување и извршување е сè уште незадоволително: „За хоризонталните проблеми, административниот капацитет на сите нивоа останува слаб и финансиските ресурси не се доволни за да се спроведат постојните закони. Има постојан дијалог со граѓанското општество, но потребни се понатамошни напори **за да се подобри пристапот до информациите, учеството на јавноста и консултациите во процесите на донесување одлуки**“.<sup>29</sup> Овие недостатоци и предизвици се можност за Мисијата на ОБСЕ да ги исполнува своите задачи и во исто време да ја поддржува Северна Македонија во спроведувањето на Архуската конвенција.

Член 8 од Уставот на Северна Македонија се однесува на заштитата на животната средина и природата, како и почитување на општоприфатените меѓународни законски принципи како основни уставни вредности. Покрај тоа, член 16 од Уставот гарантира „слободен пристап до информации, слобода на примање и пренесување информации“. Член 43 од Уставот го гарантира правото на секој граѓанин на здрава животна средина: „секој граѓанин е должен да ја унапредува и да ја штити животната средина и природата. Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина“.

<sup>25</sup> Повеќе за сите економски и еколошки обврски на ОБСЕ може да најдете во Референтниот прирачник од 2018 г.: Економски и еколошки обврски на ОБСЕ.

<sup>26</sup> Важно за Мисијата на ОБСЕ во Скопје, затоа што негова задача е да ја поддржи имплементацијата на ОРД и неговите главни столбови: недискриминација, образование, децентрализација, еднаква застапеност, помали заедници и употреба на јазици. ОБСЕ работи со властите за имплементација на реформи во области какви што се избори, демократски политики, јавна администрација и реформа за локално управување и судство.

<sup>27</sup> Северна Македонија (претходно ПЈРМ) е првата земја што не е членка на ЕУ од Балканот што потпиша Спогодба за стабилизација и асоцијација со ЕУ во април 2001 година. Во март 2004 година, земјата ја достави својата апликација за членство во ЕУ. На земјата ѝ беше доделен статус на земја кандидат за членство во ЕУ во декември 2005 година. Во март 2020 година, Европскиот совет одобри почетни преговори за пристап, за кои се очекува наскоро официјално да започнат.

<sup>28</sup> РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2020 година, Брисел, 6/10/2020, SWD (2020) 351 конечен: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf)

<sup>29</sup> РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛОТ НА КОМИСИЈАТА Извештај за Северна Македонија за 2020 година, Брисел, 6/10/2020, SWD (2020) 351 конечен: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf)

Барањата што произлегуваат од Архуската конвенција се утврдени во три клучни закони во Северна Македонија. **Законот за животна средина** ги утврдува одредбите за информирање на јавните и на релевантните институции за состојбата со животната средина во Северна Македонија и нивната вклученост за нивна заштита. Условите, начинот и процедурата за остварување неограничен пристап до информации од јавен карактер се пропишани во **Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер** во Северна Македонија, утврдени во член 16 од Уставот на Република Северна Македонија.<sup>30</sup> Овој закон, покрај тоа што ги обврзува владините институции да одговорат на барањата за пристап до информации од јавен карактер на јавно лице, исто така содржи и одредби за проактивно објавување информации. **Законот за локална самоуправа**, темелник на Охридскиот рамковен договор утврден во Уставот, ја истакнува улогата и обврските на 80 општини во Северна Македонија (плус Градот Скопје) во поглед на заштитата на животната средина, што вклучува заштита и спречување на загадување вода, воздух, почва, природа, бучава и нејонизирачко зрачење. Законот исто така ги утврдува и инструментите достапни на граѓаните за нивна вклученост во овие работи на локално ниво, затоа што тоа е децентрализирана надлежност. Членовите 25, 27, 29 и 30 од Законот ги пропишуваат инструментите што им се дадени на располагање на граѓаните „за остварување на нивното право на јавно учество и донесување одлуки на локално ниво, имплицитно осврнувајќи се на сите политики и одлуки за управување со животната средина“.

Неколку други закони на сличен начин ги обврзуваат институциите проактивно да објавуваат информации – на пример, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и Законот за буџети. Доброволно објавените информации овозможуваат организациите за граѓанско општество, истражувачите и новинарите да креираат и да објавуваат информации што ќе им помогнат на граѓаните подобро да го разберат функционирањето на институциите, начинот на кој тие може да влијаат врз донесувањето одлуки и како да пристапуваат до услугите што им ги нуди државата.<sup>31</sup>

Пристапот до и пренесувањето на информациите промовира транспарентност, одговорност и го подобрува функционирањето и работењето на јавните институции, нивните права и обврски. Напредните влади потврдуваат дека одлуките за животната средина се одржливи само ако се разгледуваат транспарентно, сеопфатно и одговорно. Конвенцијата обезбедува стандарди, со цел да осигури такви процеси на учество, кои се корисни и значајни како вистински обид да се донесе закон во сеопфатни процедури.

#### ○ **Разлики помеѓу законите и практиката. Области што може да се подобрат**

Како што е истакнато погоре, Северна Македонија има значителен број закони што наложуваат добро управување со животната средина, особено во **првиот столб – пристап до информации**. Сепак, незадоволителното спроведување и извршување, слабата практика, злоупотребата на природните ресурси, neodговорното и несоодветното однесување и ендемското загадување на воздухот, водата и почвата, сè уште постои. Некои од овие решенија дури претставуваат закана по безбедноста во земјата. Сè додека владините

<sup>30</sup> Првиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер беше донесен во 2006 година. Во 2019 година, Собранието донесе нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/2019).

<sup>31</sup> Центар за граѓански комуникации (ЦГК), Активен регистар за транспарентност од 2017 г.: <https://www.ccc.org.mk/images/stories/ia2017m.pdf>

институции сметаат дека вршат добра работа кога станува збор за почитување на законите што го регулираат нивното работење, загадувачите и прекршителите остануваат неказнети, а граѓаните ги трпат последиците од живеење во земја што постојано се рангира како најзагадена во Европа.<sup>32</sup> Лошата слика за животната средина предизвикува емиграција и, како што објавуваат медиумите, ја уништува довербата на јавноста во власта и одговорноста.<sup>33</sup>

Фрустрациите за таквата ситуација уште повеќе ги зголемува и значителниот недостиг на информации. Истражувањето спроведено од организациите за граѓанско општество покажале дека извршната власт во Северна Македонија, пред донесување на Законот во 2019 година, била најмалку отворена од сите власти во Југоисточна Европа. Во 2017 година, Северна Македонија беше „најлошо рангирана земја во регионот во поглед на пристапот до информации и покрај фактот што донесениот Закон за слободен пристап до информации е со добар квалитет. Свкупната стапка на комплетираност за показателите за пристап до информации покажува незадоволителни 37%“.<sup>34</sup>

**Вториот столб – учество на јавноста во донесувањето одлуки** е исто така оценет како многу слаб, иако Отвореното владино партнерство<sup>35</sup> ги приоритизира транспарентноста и учеството во процесот на донесување закони. Рамката за соработка за одржлив развој на Обединетите нации за периодот 2021 – 2025 година процени дека јавната администрација во Северна Македонија – главниот давател на услуги на Владата – не успеа да демонстрира посилна одговорност и реакција кон своите граѓани. Со признавањето на неодамнешниот напредок во поглед на транспарентноста и консултацијата, Рамката за соработка за одржлив развој на Обединетите нации го истакна следново: *„Напорите мора да продолжат за да се осигури инклузивно и родово базирано донесување одлуки. Бавниот чекор на финансиските одлуки за случаите на голема корумпираност се причина за малата доверба во институциите и уште повеќе го потврдува постоењето политичка наклоност, непотизам и клиентелизам со погрешно толкување на лојалноста кон политичките лидери наместо кон Уставот“*.<sup>36</sup>

Организациите за граѓанско општество за време на претходната влада ја изразија својата загриженост за тешките околности под кои тие работат и за ограничената посветеност за дијалог на Владата. Јавните консултации и соработката со граѓанското општество беа пријавени како недоволни, како што е наведено во објавата на проектот „Action SEE“ од 2017 година „План за добро управување за државните институции во Република Македонија“. Од тогаш ситуацијата не се промени многу. Во Извештајот од ЕЗ од 2019 година беше утврдено дека административниот капацитет на централно и на локално ниво е слаб и недоволен. *„Соработката со граѓанското општество се подобри, но потребни се понатамошни напори за ефективно учество на јавноста и консултација во процесите за донесување одлуки.*

<sup>32</sup> <https://www.bbc.com/future/article/20200701-skopje-north-macedonia-the-most-polluted-city-in-europe>

<sup>33</sup> Во октомври 2020 година медиумите известија дека преземените мерки не резултирале со вистински промени и дека во поглед на барањата на граѓаните властите немале подобро објаснување од тоа дека загадувањето на воздухот не може да се реши преку нок. „Преселба и демографска промена во Југоисточна Европа“, Институт за демократија „Социетас цивилис“, проект финансиран од Вишеградскиот фонд, [https://idsocs.org.mk/wp-content/uploads/2019/12/a5\\_emigration\\_demographics.pdf](https://idsocs.org.mk/wp-content/uploads/2019/12/a5_emigration_demographics.pdf)

<sup>34</sup> План за добро управување за државните институции во Република Македонија, „Action SEE“ проект, јули 2017 г., [https://resource.actionsee.org/app/uploads/2018/07/Action\\_SEE\\_MK\\_08-08-2017-english-version.pdf](https://resource.actionsee.org/app/uploads/2018/07/Action_SEE_MK_08-08-2017-english-version.pdf)


<sup>35</sup> Отворено владино партнерство (ОВП) е глобално партнерство што ги зближува владините реформатори и лидерите на граѓанското општество за да креираат акциони планови со кои владите ќе станат поинклузивни, спремни да реагираат и одговорни.

Рамка за соработка за одржлив развој на Обединетите нации и Република Северна Македонија 2021 – 2025 година [https://northmacedonia.un.org/sites/default/files/2020-11/UN-SDCF-MK\\_english\\_signed.pdf](https://northmacedonia.un.org/sites/default/files/2020-11/UN-SDCF-MK_english_signed.pdf)

*Спроведувањето на Процената на влијанието врз животната средина и јавните консултации треба да се подобри, особено на локално ниво. Не е забележан напредок со донесувањето на Законот за инспекција и одговорност за животната средина, а INSPIRE и Директивите за еколошки криминал сè уште не се потполно усогласени и имплементирани“.*<sup>37</sup>

Единиците за локална самоуправа во рамките на нивната самостојност пропишана со Законот за локална самоуправа практикуваат многу мало, речиси и непостојно учество на јавноста во теми поврзани со животната средина. Сепак, постојат исклучоци што се однесуваат на локалните референдуми што се спроведуваат во некои општини и во кои се вклучени прашања за заштита на животната средина и природата. Но, тоа не е стандардна практика секаде.

**Третиот столб – пристап до правда** се смета речиси од сите наши испитаници како најмалку развиен во Северна Македонија. Прекршувањето на законите за животната средина најчесто е тешко да се докаже без постоење јасни стандарди за животната средина, јасни барања за емисиите на издувни гасови во дозволите или редовно следење и пријавување податоци за таквите емисии, при што сите тие што се пријавени, имаат потреба од понатамошно разгледување. Покрај тоа, како што наведува Економската комисија за Европа на Обединетите нации (ЕКЕОН) во нејзиното Упатство за имплементација на Архуската конвенција,<sup>38</sup> земјите се соочуваат со други потенцијални бариери. Во Северна Македонија клучните и постојани предизвици вклучуваат финансиски пречки, тешкотии при добивање правен совет, нејасни процедури за разгледување, немање свест кај органите за разгледување на правата на јавноста според Конвенцијата и Законот за животна средина во поопшт контекст, недостиг на информации, недостиг на независност и непристрасност на донесувачите на одлуки, слабо извршување на пресудите и екстремно ограничена соработка помеѓу засегнатите страни.



Покрај карактеристичниот и понатамошен недостиг од механизми за спроведување на законот за оние што бараат пристап до правда и одговорност предвидени со Архуската конвенција, три тековни случаи го пробиваат својот пат преку судскиот систем на Северна Македонија, кои ги покажуваат значајните проблеми што стојат пред нас. Од трите случаи што се однесуваат на животната средина доставени од Македонското здружение на млади правници (МЗМП), само еден доби одговор. Во случајот доставен од граѓанин и придружен од МЗМП е наведено дека наводно во периодот од 2007 до 2018 година неуспехот на владините органи, вклучително и на Министерството за животна средина и просторно планирање и Град Скопје, да преземат ефективни мерки за намалување на концентрацијата на честичките ПМ2.5 и ПМ10 во воздухот, претставува прекршување на основните права. Владата чии адвокати изјавиле дека направиле сè што е во нивна моќ<sup>1</sup> да го намалат загадувањето на воздухот, беше дадена на суд за да ги ажурира и да ги усогласи законите со Директивата на ЕУ 2008/50/ЕЗ, да распредели ресурси за градење, одржување, следење и пренесување податоци од мерните станици и да воспостави систем за размена на податоци. Судот, одбивајќи го случајот од технички причини, прати многу обесхрабрувачка порака до граѓаните

<sup>37</sup> Европска комисија, SWD(2019) 218 конечен, Извештај за Северна Македонија од 2019 година, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

<sup>38</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)

што бараат отштета и одговорност за прашањата поврзани со животната средина од судскиот систем во Северна Македонија.

Од објавувањето на овој случај, нема никакво разрешување на останатите два случаи, кои чекаат да бидат разгледани од основните судови во Струга и во Битола.

Спроведувањето на Конвенцијата е поврзано со пристапот до правда, а столбот пристап до правда придонесува за спроведување на другите два столба. Поврзаноста помеѓу тоа да се има јасна и доследна рамка за спроведување на Конвенцијата и нејзино извршување, „ќе ослабне ако не се обновува постојано преку механизмите за спроведување“.<sup>39</sup>

Поради широкиот опсег на владини засегнати органи, агенции и субјекти одговорни за спроведување на Конвенцијата и на нејзините три столба, важно е законските, регулаторните и другите мерки да се преземат на соодветен, доследен начин што овозможува заемно зајакнување. На пример, Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС) неодамна објави зголемен број инспекциски контроли и санкции за загадувачите на воздухот, но освен ваквата објава на конференцијата за печатот, не беа споделени други информации, а повеќето линкови на нивната веб-страница не беа достапни на денот кога се одржа конференцијата за печатот (19.11.2020 година).

За да се намалат разликите помеѓу законите и нивната ефикасна примена, факторите може да го имаат предвид воспоставувањето механизми за координација помеѓу агенциите, какви што се комисији или работни групи помеѓу агенциите, сè со цел да се зголеми разбирањето на обврските на властите утврдени во Конвенцијата. За да се делува во согласност со филозофијата на Конвенцијата, таквите органи треба да вклучуваат учество на повеќе засегнати страни. На пример, во октомври 2006 година, Ерменија воспоставила комисија меѓу агенциите што се состоела од претставници на многубројни министри и сектори, како и на доброволни здруженија. Главната цел на комисијата била да ги постави темелите за усогласеност со одредбите од Архуската конвенција.<sup>40</sup>

Во ваквите напори разумно е да се очекува Архус центарот да има важна улога.

#### ○ **Усогласеност со Архуската конвенција, процесот за пристап во ЕУ и Зелениот договор**

Архуската конвенција и нејзиниот Протокол за регистри на испуштање и пренос на загадувачи обезбедува сеопфатна рамка за да можат владите ефективно да ја ангажираат јавноста во одржливиот развој, позеленување на економијата и утврдување и спроведување на Агендата за одржлив развој за 2030 година, како и во достигнување на Целите за одржлив развој (ЦОР).<sup>41</sup>

Како што е утврдено во неодамнешниот извештај на Фондацијата за еколошка безбедност, можно е да се стремиме кон „позелен раст“ односно економски раст што не ја вознемирува или загадува природата и што не влијае врз климатските промени и што се темели на зачувување на еколошката урамнотеженост. Извештајот главно ги опфаќа енергетските

<sup>39</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)

<sup>40</sup> На истото место.

<sup>41</sup> Покрај тоа, Конвенцијата за процена на влијанието врз животната средина во прекуграничен контекст (Еспо конвенција) и нејзиниот Протокол за стратешка процена на животната средина (Протокол за СПЖС) обезбедува стратешка рамка и јасни процедури за сеопфатна интеграција на грижите за животната средина и за здравјето во широк опсег на активностите, плановите, програмите, политиките и законите за развој во сите економски сектори.

активности во врска со таканаречената „само транзиција“ за обновливи енергетски извори, циркуларна економија што го третира отпадот како ресурс и други активности насочени кон олеснување и приспособување на климатските промени.<sup>42</sup>

**Пристап во ЕУ.** Северна Македонија, покрај обврските и задолженијата што произлегуваат од 17-те Цели на одржливиот развој, предвидува дека наскоро ќе започнат пристапните преговори со ЕУ. Пристапот во ЕУ бара потполно усогласување на националните закони со правото на ЕУ, збирката на законски акти и судски одлуки што се составен дел од правото на ЕУ, при што ќе бидат обезбедени информации за временската рамка на Северна Македонија и процесот според темпото и напредокот на преговорите за примената на секој специфичен дел од законите. Имајќи ги предвид обврските што произлегуваат од Рамковната конвенција на Обединетите нации за климатски промени и процесот на усогласување со правото на ЕУ, важно е Северна Македонија да има координиран пристап кога станува збор за политиките за управување со животната средина на три нивоа:

- Национална/во рамките на земјата – меѓуинституционална, но и донаторска координација;
- Регионална – во рамките на Западен Балкан (затоа што ова е групата во која спаѓа Северна Македонија според терминологијата на ЕУ); и
- Меѓународна – имено, во повеќестраните политички, правни, економски и социјални форуми што ги посетува, потпишува или поинаку учествува Северна Македонија во процесите на донесување политики и одлуки, а во кои се смета за засегната страна.

Како што е утврдено во подобрената методологија за проширување на ЕУ, партнерите што напредуваат со приоритетните реформи ќе имаат придобивки од зголеменото финансирање и инвестиции.<sup>43</sup>

Отпочнувањето на преговорите за Поглавје 27 од правото на ЕУ: Животна средина и климатски промени, бара усогласување на политиките и законите со правото на ЕУ, кое се состои од 200 поголеми законски акти што се однесуваат на квалитетот на водата и на воздухот, управување со отпадот, заштита на природата, индустриско загадување и управување со ризици, хемикалии и генетски модифицирани организми (ГМО), бучава и шумарство. Извештајот на Европската комисија од 2019 година утврдува дека усогласеноста на Северна Македонија, која бара значително вложување напори во примената и спроведувањето, заостанува. Потребна е силна и добро опремена администрација на национално и на локално ниво за примена и спроведување на правото за животната средина.<sup>44</sup>

Пристапот до ефективен правен лек и правично судење е основно право на правниот поредок на ЕУ.<sup>45</sup> Ефективните судски системи имаат важна улога во заштитата на владеењето на правото утврдено во член 2 од Договорот за Европската Унија (ДЕУ)<sup>46</sup> и во осигурувањето на ефективна примена на законите на ЕУ и зголемување на довербата на јавноста во јавните администрации, покрај третиот столб (пристап до правда) од Архуската конвенција. Комисијата на ЕУ го наведува следново: „Со цел да се подобри системот за пристап до

<sup>42</sup> Публикација на Фридрих Еберт Штифтунг „Големата слика: Македонската економија на среден и долг рок“, октомври 2020 година.

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1811](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1811)

<sup>44</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en\\_and https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en_and_https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf)

<sup>45</sup> Повелба за основните права на Европската Унија СВ С 326, 26.10.2012, с. 391–407, Чл. 47.

<sup>46</sup> Соопштение од Комисијата до Европскиот парламент, Европскиот совет и Советот за понатамошно зајакнување на владеењето на правото во рамките на Унијата: Тековна состојба и можни следни чекори (COM/2019/163).

правда на ЕУ за прашања во врска со животната средина во согласност со [Архус] Конвенцијата во која земјите членки на ЕУ се страни по свое сопствено право, Комисијата ги повикува земјите членки да побрзаат со спроведувањето на применливите закони на ЕУ. Исто толку е важно правилата на земјите членки што важат во правосудството и правосудската практика во целост да ја имплементираат судската практика на Судот на правдата на ЕУ за пристап до правда за прашања во врска со животната средина<sup>47</sup>.

Поединците и невладините организации имаат важна улога во ЕУ во препознавањето на потенцијални прекршувања на законите на ЕУ со доставување поплаки до администрациите или поднесување случаи на суд, додека, пак, активистите редовно бараат одговорност за неуспехот на земјите да се придржуваат до нивните обврски.<sup>48</sup> На пример, Бенквоч нетворк – мрежа со седиште во Прага за групи на еколошки и човекови права - пријавувала за загадувањето на воздухот во Северна Македонија. Сепак, интервјуата спроведени од РАСЕ укажаа на тоа дека овие адвокатски практики се прилично нови и сè уште не се чести во националниот систем на владеење во Северна Македонија, каде што јавноста сè уште не користи утврдени механизми за пристап до информации или спречување корупција.

**Зелен договор на ЕУ.** Европскиот зелен договор е збирка на политики чија цел е да ја направат климата во ЕУ неутрална до 2050 година. Урсула фон дер Лајен, претседателка на Европската комисија, изјави дека Европскиот зелен договор би бил „момент сличен на оној кога човекот за првпат стапнал на Месечината“, затоа што планот е Европа да биде прв климатски неутрален континент. Франс Тимерман<sup>49</sup> беше назначен за потпретседател на Европската комисија за Европскиот зелен договор.

Насоките за имплементација на Зелената агенда за Западен Балкан<sup>50</sup> ги анализираат петте столба на Зелената агенда на ЕУ:

- (1) Климатско дејствување, вклучително и декарбонизација, енергија и мобилност;
- (2) Циркуларна економија, постапување со отпад, рециклирање и ефикасно користење ресурси.
- (3) Биодиверзитет, чијашто цел е да се заштити и да се обнови природното богатство на регионот;
- (4) Спречување на загадување на воздухот, водата и почвата;
- (5) Одржливи системи за храна и рурални региони.

Целта на овие три столба треба да се достигне со преземање конкретни активности и поддршка од механизми и финансиски инструменти утврдени во Договорот. Процесот на дигитализација се очекува да биде најважниот овозможувач на овие пет столба. Сепак, интервјуата со засегнатите страни откриваат дека дигитализацијата е постепен и променлив процес. Иако министерствата се советувани за претстојниот интегриран ИКТ-систем, сепак нема конкретен краен рок за да стане функционален. Во моментот повеќето владини институции користат хибриден пристап на хартиени и електронски архиви, што го прават проблематично дури и проценувањето на она што е достапно, што недостасува и што треба

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/communication\\_improving\\_access\\_to\\_justice\\_environmental\\_matters.pdf](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/communication_improving_access_to_justice_environmental_matters.pdf)

<sup>48</sup> Кога поединци или НВО бараат правда пред несудски/управен орган, прегледот е административен. Доколку се бара отштета на суд, тоа се нарекува судски преглед. Според терминологијата што се користи во Конвенцијата, чл. 9(3).

<sup>49</sup> Поранешен директор на Високиот комесар на ОБСЕ за национални малцинства (ВКНМ) во време на Макс ван дер Штул.

<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/green\\_agenda\\_for\\_the\\_western\\_balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf)



да се прикачи. Изгледите за следење случаи се потпираат на најраната концептуална фаза – замислата за имплементирање дигитална алатка за зголемување на транспарентноста, чијшто пат на реализација е многу долг.

## II. Институционална рамка

Во ова поглавје се наведени главните засегнати страни и оние чишто влезни податоци би можеле да влијаат врз примената на Архуската конвенција во Северна Македонија. Како што е наведено подолу, работата на повеќето фактори е регулирана со закон, но законите не креираат јасен синџир на команда за имплементација. На пример, соработката помеѓу министерствата не се одвива со одредена јасна поделба на трудот, ниту, пак, постојат информации за разбирањето за тоа каков вид соработка е потребен за „зелен“ пристап и обезбедување посложени еколошки услуги за граѓаните. Овие законски предизвици произлегуваат од фактот што клучните прашања што се регулирани во одредени закони се во надлежност на различни институции со слаба координација и капацитет за решавање проблеми. Покрај тоа, испитаниците посочија дека доколку некои аспекти од Архуската конвенција се прекршени (на пр. неодговарање на барање за пристап до информации од јавен карактер), постои ограничена одговорност на јавните службеници на високи позиции (на пр. раководители на оддели или на институции) што не е корисно за сеопфатни пристапи од повеќе нивоа. Имајќи го ова предвид, подолу се наведени повеќето фактори што на некој начин се поврзани со имплементацијата на Архуската конвенција и се или треба подобро да се поврзат едни со други. Важно е тие да одржуваат редовна комуникација со Архус центарот во неговите напори да обезбеди помош на Министерството за животна средина и просторно планирање при имплементирање на Архуската конвенција.

### а. Архус центар на Северна Македонија

Архус центрите се предвидени како алатки и ресурси за промовирање на основните принципи на Конвенцијата, кои извршуваат активности и обезбедуваат услуги за исполнување на потребите на граѓаните и на невладините организации.<sup>51</sup> Архус центрите, во рамките на делокругот на работа на ОБСЕ, се сметаат како платформи и места за промовирање на образованието, дијалогот, консултацијата и размената на знаење за проблемите во врска со животната средина и безбедноста помеѓу и во самите земји и кај различните области на засегнатите страни.<sup>52</sup>

Во декември 2019 година, Милиеуконтакт Македонија го воспостави првиот Архус центар во Северна Македонија за зголемување на локалната ангажираност и капацитетот на сите три столба, подигнување на јавната свест за еколошки прашања и следење на спроведувањето на Архуската конвенција од релевантните локални и национални органи.<sup>53</sup> Центарот, кој е всушност мрежа од 26 организации на граѓанско општество за животна средина<sup>54</sup>, има за цел

<sup>51</sup> Насоки на Архус центри од 2009 г.: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/40506.pdf>

<sup>52</sup> Првите Архус центри имале за цел да обезбедат „платформи за ангажирање граѓани, власти и приватниот сектор во дијалог за предизвиците во врска со животната средина“. <https://aarhus.osce.org/>

<sup>53</sup> Утврдено како дел од проектот „Градење капацитети за организации за граѓанско општество за зголемување на демократските процеси во Македонија“, финансиран од ЕУ до јануари 2021 година.

<sup>54</sup> 26 невладини организации се: Центар за енергетска ефикасност на Македонија (ЦЕЕМ), Балканска мрежа за вода, санитарација и хигиена (БМВСХ), Сојуз на извидници на Македонија (СИМ), Новинари за човекови права (НЧП), Регионален центар за шумарство и рурален развој (РЦШРР), Здружение за еколошко образование за

да послужи како мрежен „секретаријат“ и механизам за промовирање граѓански дијалог, соработка и капацитет во донесувањето политики и одлуки за животната средина на централно и на локално ниво на власта.

Националната покриеност на Центарот вклучува широка и детална анализа на интереси, вклучително и биодиверзитет, новинарство/медиуми, демократско управување, владеење на правото, реформи на правниот систем, земјоделски работнички и рурален туризам. Центарот, покрај тоа што пренесува информации и ја следи примената на Конвенцијата од централните и од локалните органи, исто така има за цел да послужи како платформа за свикување состаноци меѓу засегнатите страни, организации на граѓанско општество, јавноста, граѓаните, локалните и меѓународните експерти, аналитички и истражни центри и владини институции во врска со животната средина. Сепак, од декември 2020 година напредокот е во застој: повеќето од планираните одговорности, задачи и активности на Центарот за 2020 година, сè уште не се остварени.

Немањето напредок на Центарот делумно - но не целосно - е последица од пандемијата. Стратешкиот план на Центарот по креирањето на мрежата од 26 члена, неговиот опсег и разновидност на членството се смета за предност, но и слабост. Многу малку организации споделуваат претходно искуство од соработката, повеќето немаат работено во рамките на мрежна структура и немаат искуство со управување со проекти и повеќето страдаат од недостиг на стабилни и одржливи финансиски ресурси. Иако 26 организации успешно се соединија за официјалното воспоставување на Центарот, тие не воспоставија ниту, пак, претставија заедничка визија за нивната работа, ниту, пак, воспоставија механизми за промоција на конкретна соработка. Овие елементи што недостасуваат остануваат испуштена – а погодна – можност да се зајакне Центарот и неговата мисија, да се помогне тој да прерасне во доверлив партнер на власта во процесот на воведување и примена на европските регулативи за животна средина.

За да може ОБСЕ да изврши анализа на активностите што се опфатени со проектот на ЕУ без нивно преклопување и осигурување конструктивна следна фаза на поддршка, заедно со другите меѓународни партнери, можеби би било најдобро да се дозволи период од неколку месеци по завршувањето на проектот, во кој ќе се спроведат задоцнетите активности. Сепак, пред да се утврди специфичната соработка, би било од голема корист доколку Архус центарот го повика првиот состанок на „Пријателите од Архус“ каде што тие ќе можат да известуваат за сето она што го сработиле до тој момент и што можат да постигнат за да станат мрежа што ја замислиле на самиот почеток. ОБСЕ потпиша Меморандум на соработка со Архус центарот, што претставува основа за идна соработка, вклучувајќи ја и подготовката на овој Извештај за процена на потребите.

---

модернизација на образовниот процес (ЗЕОМОП), Центар на здружението за промоција на одржливи земјоделски практики и рурален развој (ЦеПроОЗППР), Македонски зелен центар (МЗЦ), Институт на здружението за обука, Здружение за развој на животната средина - Биди зелен, Здружение за општествен, еколошки и земјоделски развој *Libertas et Responsibility* (LED) од Прилеп, Здружение за заштита на животната средина – Еко герила Преспа – од Ресен, Здружение за заштита и промоција на животната средина Еко Гаиа и Здружение за животна средина и заштита на животната средина од Битола, Организација за рурален туризам, екологија и традиција (ОРТЕТ) од Охрид, Центар на здружението за демократски развој и интеграција ВИЗИЈА-ЕУ од село Долно Косоврасти, Дебар, Унија на еколози „Натура“, Поречански извиднички одред „Крсте Јон“ од Струга, Здрава долина од Струмича, Здружение за развој, образование и еколошка етика - ПОЛИМАТ 13, Богданци, Здружение Еко правда, Валандово, Здружение ЦЕЛОП – Центар за локален развој, Радовиш, Еколошко здружение ЕКО ДО, БИВИУМ, Штип, Здружение за медицински тревки, шумско овошје Амброзија, Пехчево, Здружение на жени земјоделци „Агро-Винка“, Винаца.

**в. Министерства: Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Министерство за надворешни работи (МНР), Министерство за локална самоуправа (МЛС) и Министерство за правда (МП)**

Извршните министерства во склоп на Владата на Република Северна Македонија создаваат и спроведуваат политики, закони и програми во нивните соодветни области – некои имаат повеќе, а некои помалку одговорности во областите што се опфатени со Архуската конвенција.

**Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП)**, како ресорно министерство на централната власт за животна средина, е главна институција на Архуската конвенција<sup>55</sup> одговорна за подготвување Национални извештаи за имплементација за Конвенцијата – а особено Одделот за јавна комуникација. Оваа канцеларија беше првично финансирана и отворена од ЕУ како Оддел на Архуската конвенција, но со текот на времето се трансформираше и се интегрираше во структурите на Министерството. Сега, покрај тоа што служи како фокална точка на Владата за имплементација на Конвенцијата, канцеларијата постапува со задачи на МЖСПП за споделување информации на јавноста и на печатот. Неодамна беше назначен координатор на Архуската конвенција, без јасно утврдени овластувања, работни задачи или кадар.

И додека е корисно да се има обучен кадар за односи со јавноста и медиуми во координативното тело на Архуската конвенција, градењето капацитети за оние што доставуваат извештаи за усогласеност и за спроведување на Конвенцијата е од огромно значење. Важно е да се консултираат тековните и поранешните членови на кадарот за конструктивно реструктурирање, особено во процесот на постепена дигитализација, како што се бара од ЕУ и од ОН во поглед на управувањето со животната средина.

Интервјуата од истражувањето исто така ги истакнуваат проблемите во врска со несоодветното работење на МЖСПП во поглед на координацијата и дигитализацијата – преку употребата на софтвер за следење – на клучни дозволи за животната средина. Министерството во моментов е надлежно за издавање на „А“ интегрирани дозволи (за големи индустриски комплекси и потенцијални загадувачи), додека, пак, „Б“ интегрираните дозволи се сметаат за локална надлежност и се издаваат на ниво на општини. Идеално би било сите информации за аплицирање и издавање „А“ и „Б“ дозволи да бидат дигитализирани и да може да се пребаруваат онлајн преку интегриран информатички систем – нешто што Владата очигледно го ветила, но сè уште не го исполнила. Покрај тоа, прикачувањето систем на дигиталните платформи најверојатно е долготраен процес и системот постојано ќе се развива. Имајќи го ова предвид, важно е да се поврзат централните и локалните институции, заедно со агенциите, невладините организации и сите фактори во напорите да се осигури доследност, пристап, прецизност и ефикасност.

---

<sup>55</sup> МЖСПП има обврска да ја надгледува ситуацијата со животната средина, заштитата на вода, почва, флора, фауна, воздух и озонската обвивка од загадување, заштита од бучава, радијација, заштита на биодиверзитетот, геодиверзитетот, националните паркови и заштитени области, како и обновување на загадените делови на животната средина. МЖСПП предлага мерки за третман на цврст отпад и управува со просторното планирање, вклучувајќи го и информатичкиот систем. Работата на Министерството е утврдено со закон, главно со Законот за животна средина.

Дигиталниот систем за прикачување и давање коментари за законите (ENER)<sup>56</sup> е функционален начин за учество на јавноста. Сепак, треба да се направи повеќе за да можат поединците и организациите на граѓанско општество навремено да добиваат информации за да ја користат активно оваа платформа во напорите да се вклучат во процесот на подготвување и подобрување на законите, со предвидената временска рамка дозволена за давање коментари.

Со други зборови, областите каде што е потребно подобрување и кои се наведени во повеќето Национални извештаи за имплементација, мора да се разгледаат за да може Министерството да има подобро структуриран тим и појасна визија за тоа како да имаат подобар пристап во поглед на имплементацијата. Министерството мора да ги разгледа, со цел да станат национална институција – фокална точка и центар на знаење во поглед на содржината и на механизмите што земјата е обврзана да ги обезбеди како дел од Архуската конвенција. Помеѓу работите што би ги подобриле перформансите и кои би ги зголемиле стапките на спроведување на одредбите на Конвенцијата, како што беше сподделено со нас за време на интервјуте се: Националната стратегија и акционен план за сите владини органи со јасни задачи и механизми за соработка (вклучително и влезните податоци од активни организации на граѓанско општество, а особено Центарот, други фактори релевантни за Конвенцијата), развивањето на интегриран ИКТ-систем за следење и споделување информации помеѓу и во рамките на засегнатите агенции и фактори на Владата, посебните задолженија на односи со јавност на МЖСПП од оние делегирани од Архус координаторот на МЖСПП, каде што исто така треба да биде доделен поголем тим од квалификувани и искусни експерти што ќе даваат совети и поддршка во извршувањето задачи поврзани со Архуската конвенција, вклучително и подобрена координација и заеднички работилници со Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (АЗПСПИЈК), Државната комисија за спречување корупција (ДКСК), Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС) итн.

Децентрализацијата на овластувања од централно на локално ниво на власта што произлегува од Охридскиот рамковен договор и Законот за локална самоуправа ги назначува и ги овластува единиците на локална самоуправа и **Министерството за локална самоуправа** да го спречат загадувањето и да ги заштитат водата, воздухот, почвата и природата во Северна Македонија на ниво на општини.<sup>57</sup> Врз основа на член 22 од Законот за локална самоуправа во Северна Македонија, заштитата на животната средина е децентрализирана надлежност што спаѓа под одговорност на 80 општини и Градот Скопје. Овие законски одредби наложуваат задачи на Мисијата на ОБСЕ во Скопје и отворени можности за поддршка на управувањето со животната средина и примена на Архуската конвенција, а особено на вториот столб – учество на јавноста. Координацијата на процесот на децентрализација е во надлежност на Министерството за локална самоуправа.

**Министерството за правда** има важна улога и треба да гарантира дека националните закони се усогласени со и го промовираат третиот столб на Конвенцијата – пристап до правда за прашања поврзани со животната средина, вклучително и заштита на членовите на јавноста

<sup>56</sup> ener.gov.mk е национален регистар на законски регулативи каде што се објавуваат нацрт-закони и други работни документи за цели на јавни коментари.

<sup>57</sup> Охридски рамковен договор од 2001 година, <https://www.osce.org/skopje/100622>

при остварувањето на нивните права во согласност со Конвенцијата.<sup>58</sup> Кога доброто владеење не успева да испорача резултати за ефикасна заштита на животната средина, Министерството и националниот судски систем треба да бидат последното прибежиште. Сепак, речиси секое интервју за истражувањето укажува на тоа дека, иако Владата има постигнато скромна напредок во поглед на првите два столба на Конвенцијата, недоволниот напредок на третиот столб останува критична пречка за напредокот на Северна Македонија. Неколкуте случаи за животната средина што стигнаа до судовите се искористија за политичко пазарење, додека, пак, практикувањето редовни инспекции, поднесување жалби и судско гонење, не станаа метод на работа. Гледиштата дадени во повеќе наврати од организациите на граѓанското општество и од медиумите како и спроведените интервјуа, укажаа на тоа дека правдата и одговорноста во врска со прашањата за животната средина на Конвенцијата не се успешни – се случува незаконска сеча на шуми, загадување на водите, воздухот и почвата (со шокантни вредности при мерењето и следењето), палење стрништа без никакви осуди, кои би послужиле како пример за промена на таквото несоодветно однесување.

Покрај статусот на Архуската конвенција како механизам за договор на Обединетите нации, улогата на **Министерството за надворешни работи** во напредокот на меѓународната агенда на Северна Македонија – вклучително и преку двострана и повеќестрана соработка – му доделува на МНР стратешка улога во врска со политиката за животната средина и практика. Како што дискусиите, соработката со ОБСЕ, НАТО, ОН и ЕУ бараат добро управување – вклучувајќи управување со животната средина и безбедноста – МНР може да истапи и да влијае врз дискусијата за прашања поврзани со животната средина.

За да може Владата да испорача подобри резултати, **сите** министерства мора да се посветат и да ги зголемат напорите за проактивно информирање на јавноста, да обезбедат суштински и научно базирани информации, да обезбедат координација и соработка.<sup>59</sup>

Владата на Република Северна Македонија, како страна во Конвенцијата, треба да го признае и да дејствува според тврдењето дека „за да може да се докаже ова право и да се набљудува оваа должност, граѓаните мора да имаат пристап до информации, да имаат право на учество во процесот на донесување одлуки и да имаат пристап до правдата за прашања поврзани со животната средина“. За таа цел, тие се поканети да потврдат дека граѓаните може да имаат потреба од помош за да можат да ги разберат и во целост да ги остваруваат своите права.

### **с. Собрание**

На 1 јули 1999 година Собранието на Република Северна Македонија го донесе Законот за ратификување на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правдата за прашања поврзани со животната средина, кој

<sup>58</sup> Член 3 став 9 од Конвенцијата се однесува на заштитата на таканаречени „свиркачи“ осигурувајќи се дека „лицата што ги практикуваат нивните права во согласност со одредбите на Конвенцијата, нема да се казнуваат, кривично да се гонат или да се малтретираат на кој било начин поради нивната вклученост.“ Насоки на Архус центри од 2009 г.: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/40506.pdf>

<sup>59</sup> Неколку други министерства се исто така засегнати од обврските што произлегуваат од Архуската конвенција и треба да развиваат национални стратегии, акциони планови и други документи и закони во врска со обврските на земјата. Тоа се министерствата за земјоделство, шумарство и водостопанство, за здравство, за транспорт и врски, за информатичко општество и администрација и за образование и наука.

влезе во сила една недела подоцна. Во 2010 година РСМ го ратификуваше Протоколот за Регистар на испуштање и пренос на загадувачи.

Собранието на Република Северна Македонија, доследно на своите функции, овластувања и одговорности доделени со националниот Устав, донесува одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци.<sup>60</sup> Прашањата поврзани со животната средина се во надлежност на Комисијата за транспорт, врски и животна средина на Собранието, којашто се состои од претседавач, заменик-претседавач и 20 пратеници. Надлежноста на Комисијата е усогласена со Законот за животна средина и ја надгледува работата на МЖСПП.

Интервјуто од истражувањето со потпретседателот на Комисијата за транспорт, врски и животна средина на Собранието укажува на тоа дека честопати квалитетот на законите за животната средина претставува помал проблем во споредба до недоволното извршување, спроведување и преземање одговорност на извршната власт на централно и на локално ниво. Меѓусекторската и меѓуинституционалната координација на законодавните и на извршните органи исто така се смета дека е со слаб квалитет. Понатамошното подобрување на ангажманот на Собранието би вклучувало подобро надгледување на работата на МЖСПП.

Иако се зголемуваат трендовите на отвореност кон информации од јавен карактер и свест за потребата од учество на граѓаните во донесувањето одлуки (вклучувајќи го и пријавениот зголемен број собраниски дебати на овие теми), пошироката јавност и засегнатите страни не се запознаени со работата и со функциите на Архус центарот, така што неговата улога како олеснувач и поправач за управување со животната средина, не е сè уште признаена.

#### **d. Агенција за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер (АЗПСПИЈК)**

АЗПСПИЈК овозможува јавност и отвореност во работењето на давателите на информации – јавни институции и органи<sup>61</sup> обврзани да обезбедуваат информации за јавноста, доследно на барањата и националните закони (Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер) и принципи (вклучувајќи ги и давателите на информации во областа за животната средина) и овозможува секое физичко или правно лице да го реализира своето право на слободен пристап до информации од јавен карактер.<sup>62</sup> Агенцијата исто така овозможува пристап до правна заштита (односно административна процедура за разгледување на начинот и формата на дејствување по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер од даватели на информации во случаи кога оние што бараат информации од јавен карактер, не ги добиваат или не се задоволни од одговорот во законски утврдениот рок), а давателите на информации уживаат правна заштита од прекршоци преку комисија по службена должност.

Во моментов Агенцијата не е во можност да информира колку барања има добиено за пристап до информации за животната средина. Сепак, како дел од Проектот ИПА II што е веќе

<sup>60</sup> Според член 68 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија.

<sup>61</sup> Како што е утврдено во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, член 1, тоа се: државни органи, органи на општините, Градот Скопје и општините на Град Скопје, јавни институции, јавни претпријатија, правни и физички лица што имаат јавно овластување утврдено со закон и активности од јавен интерес и политички партии за дел од приходите и расходите.

<sup>62</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, член 9 и член 10.

во тек, Агенцијата ќе добие дигитален систем за управување, со кој ќе воведо категоризација и ќе се подобри способноста на Агенцијата да ги анализира случаите на тематска основа и ќе го подобри капацитетот за обезбедување такви податоци.<sup>63</sup>

Досега Комисијата за прекршоци во рамките на Агенцијата има издадено една (1) Одлука за прекршоци од официјално лице за постапување со информации од јавен карактер на Министерството за животна средина и просторно планирање за нередовно одржување и ажурирање на списокот на информации и една (1) Одлука за прекин на постапка поведена против службеник за постапување со информации од јавен карактер од Општина Охрид и неуспех да се обезбеди одговор во период од 15 дена по прием на барање за пристап до информации од јавен карактер. Во претстојниот период, Агенцијата треба да инвестира во повеќе обуки за назначени службеници за слободен пристап до информации од јавен карактер за активно подобрување на транспарентноста.

### **е. Државна комисија за спречување корупција – ДКСК**

Иако Државната комисија за спречување корупција нема директна надлежност во спроведувањето на Архуската конвенција, одредбите од Законот за спречување корупција и судир на интереси ги утврдуваат обврските на страните во области што се во надлежност на ДКСК, а во врска со спречување корупција, судири на интереси и зајакнување на интегритетот.<sup>64</sup> ДКСК којашто е главен национален орган за спречување корупција и е обврзана да извршува и да координира спроведување на Националната стратегија за спречување корупција и судир на интереси, Акциониот план за нејзина имплементација, има воспоставено електронска база на податоци за случаи што постојано се ажурираат. Ова може да помогне да се подобри спроведувањето на Конвенцијата преку поддршка на учество на јавноста во донесувањето одлуки, подобрување на пристапот до правда и потврдување случаи на несоодветно однесување од вмешаните фактори.<sup>65</sup> Зголемената соработка со други фактори за управување со животната средина најверојатно ќе резултира со проширување на почетните напори на ДКСК да стане повеќе вклучена во спречување на корупцијата во врска со прашања за животната средина, особено преку напорите за зајакнување на интегритетот на централно и на локално ниво. Новосоздадената политика за интегритет за единиците на локалната самоуправа се состои од елементи и процеси што го поддржуваат системот за интегритет, каде што транспарентноста и одговорноста за работата е од најголема важност. За првпат Националната стратегија на ДКСК за 2021 – 2025 година содржи мерки за спречување корупција во областа на животната средина; подготвувањето на ова портфолио и работењето со други засегнати страни најверојатно ќе отвори нови области во кои ќе биде вклучена ДКСК. ДКСК, почнувајќи од 2020 и продолжувајќи во 2021 година, ќе има

<sup>63</sup> Како пример за непрактикување на правото за пристап до информации од јавен карактер се најверојатно броевите од одлуката во областа на животната средина што се издадени од Агенцијата.

<sup>64</sup> Надлежностите на Државната комисија се утврдени во Законот за спречување корупција и судир на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 12/2019). Тие вклучуваат, меѓу другото, вршење антикорупциски преглед на законите, подзаконските акти и други општи акти, отпочнување процедура за одредување на одговорноста на службеници, образование и свест за корупција и судир на интереси. ДКСК е надлежна да делува во согласност со Законот за заштита на укажувачи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 196/2015 и 35/2018) и Изборниот законик („Службен весник на Република Македонија“ бр. 40/2006 ...98/2019). Минатата година беше изготвен „Прирачник за заштита на укажувачи“, како и софтвер за енкрипција на податоците добиени од Државната комисија за спречување корупција.

<sup>65</sup> ДКСК, во исто време со интервјуто, имаше 99 случаи во врска со урбанизам, градежништво и животна средина, од кои четири беа поврзани со животната средина. 95 случаи се однесуваат на урбанизам и просторно планирање, но во оваа група повеќето од случаите имаат силна компонента што се однесува на животната средина.

појасен фокус на корупцијата во областа на животната средина, вклучените засегнати страни и начини за подобрување на тековната ситуација врз основа на наодите од анализите и од извештаите.

Области во кои ДКСК може да биде подиректно вклучена во иднина се следниве:

- Следење и анализа на случаите поврзани со животната средина, каде што се забележани или пријавени ризици од корупција/судир на интереси, а со цел да се предложат соодветни мерки за надминување на предизвиците во иднина;
- Едукација на институциите на теми во рамките на својата надлежност; ова може понатаму да се утврдува со Мисијата на ОБСЕ, но ќе се разгледуваат поспецифични идеи на следните состаноци за координација;
- Обука за зајакнување на интегритетот на лично и на институционално ниво;
- Информирање на јавноста за активностите на ДКСК во врска со областа за животна средина;
- Промовирање соработка со организациите на граѓанско општество во областа на животната средина и нивно поканување на јавни состаноци кога се донесуваат законски, стратешки документи и документи за планирање;
- Искористување на овластувањата за спроведување антикорупциско разгледување на законите, подзаконските акти и други општи акти, фокусирање на законите за животна средина со процена на ризиците од корупција, области каде што уште е потребен развој;
- Помош при примена на Законот за заштита на укажувачи за незаконско или за недозволено однесување со кое се предизвикува штета или се загрозува животната средина, природата и човековото здравје;
- Активно учество на редовни состаноци за координација свикани/посредувани преку Архус центарот, Министерството за животна средина и просторно планирање, медиумите, правосудството и организациите на граѓанското општество и јавноста;
- Следење на медиумите, фокусирање на прашања поврзани со животната средина;
- Овозможување и ажурирање на веб-страницата на ДКСК за пријавување нови случаи.

#### **f. Државен инспекторат за животна средина (ДИЖС)**

Државниот инспекторат за животна средина (или Инспекторат за животна средина – ИЖС, наизменично се користат и двете имиња на нивната веб-страница и во документите), со само 24 вработени од кои 19 се инспектори, е одговорен за регулирање на речните корита, хидроелектраните, индустриските капацитети, увоз на отпад – области за кои постојано има јавни протести и реакции на социјалните медиуми.

Инспекторите спроведуваат инспекции на терен и може во секое време да побараат од правните лица да ја обезбедат потребната документација. ИЖС, како дел од Твининг проектот од 2015 до 2016 година, подготви насоки за процедурите за инспекција, списоци на проверки, предлог за интероперабилни податочни системи на ИЖС-МЖСПП и интеграција на методологијата за препознавање ризици што ја користат сите земји членки на ЕУ. Како дел од истиот проект, ИЖС подготви самопроцена и анализа на имплементацијата на законските аспекти на својата работа и иницира квартални извештаи, за кои ИЖС смета дека ќе обезбедат доволно податоци за анализа до 2018 година (најмалку три години). Поголемиот број, ако не и сите елементи остануваат неспроведени или непријавени (на веб-страницата на ИЖС).<sup>66</sup> Најверојатно настаните од септември 2020 година уште повеќе го отежнуваат

<sup>66</sup> Годишен извештај за работењето на ДИЖС од 2019 година. Во поглед на кварталните влезни податоци од 2016 година па наваму: Инспекторатот оцени дека таквата анализа е невозможна поради неколку фактори, вклучувајќи недовршени закони, недостиг на финансиски средства до 2019 година, незавршен процес за издавање интегрирани дозволи, недостиг на персонал и можности за промоција (најверојатно нивен недостиг, но не е јасно



напредокот. Во тој месец, пожарот што настана во просториите на ИЖС го натера Инспекторатот, преку неговата веб-страница, да апелира до граѓаните да не им веруваат на известувањата на медиумите за предизвикана голема штета, вклучувајќи ја и архивата, компјутерите и канцелариите на инспекторите во ИЖС.<sup>67</sup>

Нашиот истражен тим не беше во можност да го контактира ИЖС преку телефонскиот број објавен на нивната веб-страница. Операторот кажа дека во моментот се работи на телефонската линија. Подоцна бевме известени од активистите за животната средина дека постојат и други списоци со броеви, но дури и тие не можеле лесно да ги најдат и да ги споделат. Ако ова би требало да биде одговор од прва рака, тогаш ќе биде многу тешко за ИЖС да биде постојано достапен и подготвен да ги користи своите инспектори веднаш штом е потребно да се изврши инспекција на извештаи од граѓанин или од организации на граѓанското општество, ако не се знаат или се ограничени или слаби овластувањата и капацитетот на ИЖС, а граѓаните треба да се јават на многу други броеви пред да ја контактираат канцеларијата каде што треба да пријават прекршок или кривично дело во врска со животната средина. Во време на паметни телефони и дигитални технологии, постојат многу едноставни решенија само ако државата е сериозна во напорите да осигури учество на јавноста кога станува збор за случаи на криминал поврзан со животната средина.

## **г. Новинари, здруженија и медиумски институти**

Драматичните промени во медиумите во Северна Македонија директно влијаат врз тоа дали и како печатот известува за прашањата поврзани со животната средина. Испитаниците укажаа на предизвици што им се познати на новинарите насекаде низ светот, вклучително и слаба професионалност, дигитална конкуренција, намален човечки и финансиски капитал и бизнис-модел што ги приоритизира вестите што се мамка за кликување и вонредните вести, додека во исто време се избегнуваат вестите за кои било потребно подолго време и повеќе труд и истражување за нивно објавување. Испитаниците исто така укажуваат на тоа дека напорите за известување за работи поврзани со животната средина дополнително се усложнуваат како резултат на немањето специјализирана обука, недоволното време и можности за редовно и понатамошно информирање и едукација, и „стимулации“ предложени од политички и деловни интереси, наводно одговорни за прекршување на законите за животна заштита и појавата на корупција. Во ваква отежната средина за медиумите, на новинарите и на правните застапници им е тешко да ја поддржат и да ја применат Архуската конвенција за подобрување на пристапот до информации или за анализа на нивниот квалитет, навременост и важност. Би било погрешно да се претпостави дека случајното обезбедување неорганизирано, нередовно или нецелосно информации ги исполнува обврските на Владата за споделување информации според националните законски овластувања, Архуската конвенција и други механизми. Покрај сите овие предизвици, неколку неодамнешни иновативни вести покажуваат како информациите може да промовираат одговорност, транспарентност и, да се надеваме, подобро управување со животната средина во Северна Македонија. Финансирани од меѓународни донатори,

---

во македонската верзија). Годишниот извештај за 2019 година утврдува дека во текот на годината персоналот посетил една обука (организирана од УСАИД за законодавството и ИКТ), без никакви унапредувања и награди за успешно завршената работа или друга причина поврзана со работата.

<sup>67</sup> <https://360stepeni.mk/pozharot-ja-progolta-tselata-dokumentatsija-na-inspektoratot-za-zhivotna-sredina/>

меѓународни владини организации, агенции за помош и амбасади, ваквите вести вклучуваат долги печатени приказни и видеа од истражуван сериозен криминал со животната средина и непреземањето мерки од Владата.

Влијателното известување од страна на медиумите е овозможено со принципите и одредбите на Архуската конвенција и промовирано од Центарот, кој има потенцијал да има главна улога во обезбедувањето релевантни информации на новинарите. Креирањето на новинарска група на Архус може да го зголеми бројот на истражни приказни и да ја подигне јавната свест за можностите за учество во донесувањето одлуки и прашања за животната средина. Институтот за комуникациски студии (ИКС) е спремен за соработка за такви прашања со Архус центарот и да помогне во обезбедувањето содржини за медиумите, како и обуката за Архус новинари/уредници и организации на граѓанското општество што се членови на мрежата на Архус.<sup>68</sup>

#### **h. Општински службеници, градоначалници и Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС)**

Општините како локални единици на управа се најблиску до граѓаните, каде што се испорачуваат услугите и се спроведуваат закони донесени од централната власт. Општините имаат овластување, способност и одговорност – и се охрабрени од Конвенцијата – да преземаат значителен дел од работата потребна за да се промовира добро управување со животната средина. Кога одредбите не можат да се применат, тогаш треба да се контактираат општините. Општинските власти се добро позиционирани за да ги слушнат и да одговорат на повратните информации и да ги подобрат практиките за да ги решат проблемите. Дали и како структурата на општините одговара на еколошките предизвици, во голема мера зависи од достапноста на финансиските и на човечките ресурси и како локалните лидери го приоритизираат проблемот. И додека едни општини имаат назначено фокални точки за животна средина, други ги извршуваат задолженијата во исто време додека работат на други портфолија. За да се овозможи посилна програма за животна средина, градоначалниците мора да го приоритизираат проблемот и да развијат капацитет што ќе осигури дека мерките се спроведуваат онака како што е планирано.

ЗЕЛС, основана во 1972 година, е единствена заедница што свикува доброволни членови од сите 80 општини и Градот Скопје (како посебна единица на локалната управа) и секоја од нив има назначено фокална точка за животна средина врз основа на член 22 од Законот за локална самоуправа. Иако ЗЕЛС формира посебни комитети за сите аспекти на децентрализацијата и претходно има организирано обуки и тркалезни маси за животна средина, нашето истражување укажува на тоа дека општинските фокални точки ретко се информираат за одредбите или за содржината на Архуската конвенција. Соговорниците не можат да посочат ниту една обука или продолжено образование што им било понудено во поглед на обврските што произлегуваат од Конвенцијата.

---

<sup>68</sup> Интервју со Жанета Трајковска, Директор на Институтот за комуникациски студии.

## **i. Организации на граѓанското општество за животна средина**

Несомнено е дека Архус центарот во Северна Македонија бил формиран како мрежа од 26 организации на граѓанското општество, кои се географски распространети низ земјата и покриваат различни теми, од биодиверзитет до новинарство, демократско управување, владеење на правото и реформи на правниот систем.

Одлуката да се избере организација на граѓанското општество како домаќин на Архус центарот (АЦ) сепак може да создаде тензии помеѓу локалните организации на граѓанското општество.<sup>69</sup> За да се спречи ова и да се задоволат потребите на другите организации на граѓанското општество, како и да се биде ефективен посредник помеѓу народот и властите, АЦ треба да ги има предвид соработката и придружните настани со сите организации на граѓанското општество што работат на полето на животната средина и да ги поканат на сите нивни настани и обуки. Не треба да се спомене дека придружувањето во Архус мрежата е бесплатно за нив, но дури и тоа да не во нивен план, треба да постојат многу места на здружена акција и соработка.

Имајќи предвид дека повеќето организации на граѓанското општество што работат за животната средина или прашања поврзани со доброто владеење не се запознаени со воспоставувањето на Архус центарот (како што бевме ние информирани за време на интервјуата), почетната фаза треба дефинитивно да вклучува чекори за посегнување и координација на АЦ со цел да ги презентира своите планови, работа и пристап, како и да ги препознае можностите за соработка и за идни заеднички активности. Архус мрежата на организации на граѓанското општество доколку е отворена за други активни организации, наскоро може да прерасне во граѓанска платформа за другите што имаат иста страст да ја заштитат животната средина и да го подобрат аспектот на управувањето со неа.

## **j. Меѓународни владини организации што работат во области опфатени со Архуската конвенција**

PACE Global Strategies го посветува новосозданиот Архус центар во прелиминарните фази од овој проект да креира мрежа „Пријатели на Архус“ – круг на меѓународни владини организации, билатерални амбасади и приватни бизниси со услуги и производи што ги дополнуваат информациите од јавен карактер, учество во управувањето или демократизацијата. На почетокот на 2020 година започна процесот на стекнување нови „пријатели“ што ќе станат потенцијални членови. Предвидена како платформа за постојан дијалог, размена на информации и знаење, како и алатка што ќе помогне да се избегне потенцијалното преклопување програми или донации, мрежата за пронаоѓање на пријатели ја вклучува Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Амбасадата на Црна Гора, Амбасадата на Шпанија, Канцеларијата на Фридрих Еберт Штифтунг (ФЕС) во Скопје и Inform/Awakening Creative – компанија на САД/Северна Македонија. Како главна меѓународна владина организација за примена на Архуската конвенција на Економската комисија за Европа на Обединетите нации и како што понатаму покажува донесувањето на Рамката за соработка за одржлив развој на Обединетите нации (PCORON) 2021-2025 во октомври 2020 година, потребно е да се има

спремна, добро информирана и ангажирана Канцеларија на ОН во земјата.<sup>70</sup> Со новата РСОРОН<sup>71</sup> Северна Македонија има обврска и силна посветеност да ги подобри животите на сите граѓани, при што „до 2025 година сите луѓе во Северна Македонија [ќе] имаат корист од амбициозните активности за климата, одржливи управувани природни ресурси и добро сочувван биодиверзитет како резултат на доброто управување со животната средина и заедници што можат да издржат катастрофи“. ОН, чиј тим од земји и агенции (главно ПРООН) работи на прашања за животната средина, има улога во помагањето на споделување податоци и координација на активностите и програмите поврзани со Конвенцијата. Општо гледано, состаноците за координација, како и оние на „Пријателите на Архус“ се покажаа, како што е наведено понатаму во овој извештај, како многу корисна алатка за подобрена и добро координирана меѓународна поддршка за општо подобрување на управувањето со животната средина, вклучително и подобра примена на Архуската конвенција.

### **III. Области во кои Мисијата на ОБСЕ во Скопје има потенцијал да обезбеди помош и совет во иднина**

#### **Препораки за Мисијата**

Во процесот на мапирање и анализирање на тековните напори и контекст, РАСЕ ги наведе можностите за Мисијата на ОБСЕ во Скопје за реализација на суштинско и ценето влијание во поддршката на работата на новоотворениот Архус центар во Северна Македонија. Препораките што следуваат се темелат на и произлегуваат од основните законски и принципиелни ангажмани на земјите учеснички во ОБСЕ во еколошката и човечка димензија, покрај сеопфатното истражување спроведено од РАСЕ Global Strategies, преку преглед на ресурсите и посегнување кон засегнатите страни.

Секретаријатот на ОБСЕ подготви „План за Архус центрите“ во кој се утврдени активностите од Архус центрите за поддршка на Стратешкиот план на Архус конвенцијата (2009-2014 година).<sup>72</sup> Стратешкиот план и Планот за Архус центрите се корисни алатки за постигнување подобра примена и обезбедување јасни насоки што треба да се спроведат. Според насоките на Архус центрите на ОБСЕ<sup>73</sup>, поддршката главно треба да се однесува на следново:

- Помош при утврдување на сите стратегии и оперативни планови на Архус центрите;
- Олеснување на размената на искуства и најдобри практики преку регионално и подрегионално воспоставување контакти помеѓу Архус центрите;
- Градење капацитети на постојните Архус центри преку обуки за спроведување на трите столба на Конвенцијата, општ организациски развој и стратешко планирање.

Мисијата на ОБСЕ во Скопје е стриктно позиционирана да ги унапреди принципите и практиките на Архуската конвенција, чиишто три „столба“ одекнуваат во сите димензии

<sup>70</sup> Дискусијата помеѓу РАСЕ и земја претставник на ОН беше меѓу ретките средби во четири очи пред почетокот на пандемијата и карантинот.

<sup>71</sup> Рамката за соработка за одржлив развој на ОН, развиена во партнерство со Владата и во координација со многу други меѓународни и национални партнери, беше усвоена од Владата на 26 октомври 2020 година.

<sup>72</sup> Насоки на Архус центри, 2009 г.: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/40506.pdf>. Покрај тематските прашања, документот ги утврдува активностите за зајакнување на перформансите и ефикасноста на Архус центрите.

<sup>73</sup> Насоки на Архус центри, 2009 г.: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/40506.pdf>

на ОБСЕ. Покрај експертизата во области на Владеење на правото (ВП) и доброто управување, долготрајниот ангажман на Мисијата во поглед на спектарот на засегнати страни во Северна Македонија и нејзината улога во олеснувањето на задоцнетиот, но модерен напредок со имплементацијата на Архуската конвенција го покажува потенцијалот на Мисијата да ѝ обезбеди помош на Северна Македонија во остварувањето на поамбициозните цели на Архуската конвенција. ОБСЕ, за да го искористи тешко стекнатиот и растечки напредок и да ги забрза напорите за да изврши влијание, треба да даде поддршка или да одреди **Фокална точка за животна средина**.

Оваа фокална точка (без разлика дали е поединец или тим) ќе соработува со ККЕЕА, ќе координира активности, настани, влезни податоци и публикации помеѓу ресорните министерства на Владата, единиците на локална самоуправа, Архус центарот, граѓанското општество, медиумите и други релевантни засегнати страни - вклучително и јавноста. Фокалната точка може да следи и да се проценува на годишна основа дали/како ОБСЕ влијаела врз управувањето со животната средина во Северна Македонија и ќе ги следи и ќе ги анализира усогласените напори со други партнери, вклучително и ЕУ и ОН. Покрај тоа, Фокалната точка може да ја олесни соработката со ККЕЕА и да помогне да се примени наученото од други земји учеснички и да се спроведат проекти со докажани резултати. Наведувајќи ја леснотијата за координација и споделување информации, Мисијата, со помош на Фокалната точка, би можела да го препознае и да го примени наученото од ЈЕЕ и од „шампионите“ во примената на Архуската конвенција издвоени од Виена за напредок, влијание и достигнувања (на пр. на состаноци на Економскиот и еколошки форум на ОБСЕ, годишните состаноци на Архус центрите, Годишните состаноци за имплементација, сесии на Постојаниот совет и министерските совети).

Како дополнување на овој извештај, за време на спроведувањето заеднички програми и проекти со националните засегнати страни, различните делови на Мисијата најверојатно се инспирирани од ситуации и проблеми со кои таа се соочувала. Дадени се дополнителни предлози за помош на Мисијата за да се обезбеди помош на Северна Македонија во промовирањето на добро владеење и подобрување на својот пристап во поглед на локалната, националната и регионалната политика за животна средина. Подолу е наведено она што ние го утврдивме во моментот – области, теми и активности што може да се разгледуваат во дополнителната фаза. Доколку соработката продолжува, Ресе Global Strategies може понатаму да ја разработува и да ја поддржува примената на различни предложени ставки.

### **Столб 1: Пристап до информации**

Во Хелсинки нашите лидери се согласија на „размена и циркулација на книги, списанија и други научни и технолошки публикации и весници помеѓу заинтересираните организации, научни и технолошки институции“. Поради фактот што поголемиот дел од работата ја врши ККЕЕА, **Мисијата може да ја преземе улогата за овозможување способна врска**, при што ќе знае кои информации, состанок или публикација треба да се споделат и со каква цел. За да може да се продолжи со промовирање на идејата на Хелсинки „за одржување меѓународни и национални конференции, симпозиуми, семинари, курсеви и други состаноци од научен и од технолошки карактер, со учество на странски научници“, Мисијата може да симулира, да предлага и да организира такви настани каде што ќе бидат вклучени експерти, регионални

организации, теренските операции на ОБСЕ за Југоисточна Европа, агенции и органи на ОН со нивната експертиза итн.

Предизвиците за 2020 година исто така покажуваат дека е можно да се планираат такви семинари со ограничен буџет, затоа што интеракцијата и пренесувањето знаење може дигитално да се остварат.

Мисијата може да ја подигне внатрешната (за Мисијата и ОБСЕ на поширока основа) свест и да **промовира управување со животната средина со креирање платформа** за споделување информации меѓу различните оддели или сектори што се фокусирани на медиумите, управувањето, следењето, владеењето на правото и градењето капацитети (или институција). Ваквата тематска координација му дава на Високиот менаџмент на Мисијата подобро согледување на можните програмски интервенции за промовирање добро управување со животната средина.

Покрај тоа, ОБСЕ има улога да ја **едуцира и да сподели информации со јавноста за демократските права и обврски во врска со животната средина и да ја охрабри јавноста да бара повеќе од централните и од локалните органи**. Постојните напори за транспарентно, точно и навремено информирање на јавноста мора радикално да се подобрат. Веб-страниците имаат потреба од нивно одржување и ажурирање. Клучните институции – на пр. Архус центарот, МЖСПП, МНР, ДИЖС, единиците на локална самоуправа итн. – треба да направат драстично подобрување во поглед на собирање, дигитализација и долготрајно складирање информации. Координацијата помеѓу централните владини институции, ресорните министерства и општини е многу важна. Но, без утврдени закони или без стандардни оперативни процедури, постои голем ризик од прикачување и споделување непотполни и неточни информации.

Медиумите исто така се соочуваат со проблеми при архивирање на нивните извештаи, затоа што има одредена количина информации што може да се чуваат на нивните веб-страници, и со неразгледано и нерешено прашање за архивирање, па затоа многу медиумски извештаи едноставно исчезнуваат по одредено време. ОБСЕ може да помогне да се **едуцираат** различни групи за демократските права и одговорности во врска со животната средина и да ја охрабри јавноста да бара повеќе од властите.

ОБСЕ исто така може да помогне преку **следење на случаите** каде што има пријавени потенцијални конфликти во врска со животната средина.

Граѓаните повеќе се охрабруваат кога ги гледаат резултатите од својот активизам. Во моментот, граѓаните во Северна Македонија што бараат промени се обесхрабени од уназадната состојба со животната средина, од неспроведување на законот и преземање одговорност за прекршоци и криминал поврзан со животната средина. На крајот, институциите и одговорните граѓански службеници во соработка со приватниот сектор се оние што треба да се справуваат со горенаведеното, но ОБСЕ може да помогне во споделување на наученото и искуствата од други региони на ОБСЕ, да понуди системски пристапи и да подготвува и да спроведува обуки.

Иако сегашниот капацитет на Мисијата на ОБСЕ за следење на медиумите е ограничен, таа може да обезбеди **стратешко следење на медиумите** кое може да се вклучи во дневните соопштенија за печатот на Мисијата. Ова може да се направи со идентификување неколку

показатели или клучни зборови и да се осигури дека службениците за програмата се известени и информирани кога се објавува одредена вест. Покрај тоа, Мисијата исто така може да **подготвува и да свикува брифинзи** за уредниците, тркалезни маси за новинарите и за други медиумски работници. Мисијата може да направи повеќе за одредена тема, како што се таргетирани, **суштински и интензивни настани** за промовирање на фокусот на покриеност на прашањата за животната средина. Мисијата исто така може да спроведува и **суптилни интервенции**, вклучувајќи и натпревари за животната средина преку кои ќе се поттикнуваат новинари, музичари, уметници и фотографи да создаваат дела за да инспирираат позелен и поздрав начин на живеење, да охрабрат зачувување на природата, да ги истакнат проблемите и да промовираат едукација за животната средина и ценење на природата. Овие активности што ефективно се состојат од стратегија за подигнување на јавната свест, најдобро може да се спроведат во соработка со мрежата на невладини организации на Архус и новинари и уредници информирани за Архуската конвенција.

Мисијата на ОБСЕ во Скопје би требало да прави јасна раздвоеност во своето планирање идни проекти помеѓу поддршката на Мисијата на Архус центарот и поддршката на Мисијата на Архуската конвенција општо во земјата, затоа што работата со другите засегнати страни би можела да се оцени како корисна или неопходна во дополнителните фази.

## **Столб 2: Учество на јавноста во донесувањето одлуки**

Јавноста и невладините организации, кои имаа важна улога во преговорите за Конвенцијата, имаат централна улога во примената на Архуската конвенција. Овластувањата и структурата на ОБСЕ овозможуваат помош во оваа област. ОБСЕ има важна улога во промовирање и осигурување вклученост на жените и на младите луѓе во донесувањето одлуки за прашања за животната средина и отворањето јавни дебати за да се осигури дека гласот на овие групи е вклучен во јавните дебати и во подготвувањето на законите или на граѓанските иницијативи за решавање проблеми.

По завршување на пандемијата би било погодно да се **организираат многубројни заеднички настани, со цел да се информираат граѓаните и организациите на граѓанското општество за животна средина за визијата, мисијата и стратешкиот план на Архус мрежата**. Како што е наведено погоре, со цел да се спречат тензии помеѓу организациите на граѓанското општество и да се овозможи тие да бидат посредник меѓу народот и властите, Архус центарот би требало да размисли за соработка и за заеднички настани со релевантните организации на граѓанското општество. Секако, тие може да се придружат на Архус мрежата, но дури и да не е тоа во нивен план, потребно е да постојат неколку достапни можности за заеднички активности.

Поради фактот што учеството на јавноста главно се случува на локално ниво на власта, едукацијата и обуката на општинските службеници и на администрацијата за основните принципи на Архуската конвенција е од огромно значење за нејзина успешна примена. Општините се единици што треба соодветно да ги презентираат принципите на Архуската конвенција на своите граѓани и на организациите на граѓанско општество, за тие да можат да ги разберат овластувањата на Архус центарот и да учествуваат во целокупниот процес на управување со животната средина во Северна Македонија.

Според препораките од Насоките на Архус центрите од 2009 година, **објектите мора да бидат лесно достапни за посети од организациите на граѓанското општество и од други членови на јавноста**, со официјално работно време. Потребно е да се обезбеди бесплатен и регулиран пристап до компјутери и до интернет-услуги онаму каде што е тоа можно.<sup>74</sup> По завршување на пандемијата со ковид-19, можно е да нема потреба да се обезбеди компјутер за јавна употреба во рамките на процесот на дигитализација, но треба да се креира ажурирана, модерна, интерактивна веб-страница со богати содржини. Покрај тоа, Архус центарот може да обезбеди апликации и решенија базирани на софтвер за учество на јавноста.

Интервјуата од истражувањето исто така го истакнаа концептот-во-тек и можноста на ОБСЕ **да промовира ангажираност и одговорност на граѓаните**: апликација за пријавување и документирање случаи на загадување, палење отпад, палење стрништа, загадувачи во транспортот и други прекршоци во врска со животната средина. Таквата алатка не само што ќе ги мотивира граѓаните да се вклучат, туку и ќе обезбеди методи за граѓаните да го следат „статусот на пријавите“ кај соодветните владини органи, да поттикнат свест и корисна аналитика и да ја мобилизираат јавноста и свеста на медиумите. Случаите и деталите за следење (агенции, контакти) треба да бидат достапни на релевантните веб-страници, на пример оние на Архус центарот, на Министерството за животна средина и просторно планирање, на ДКСК и на невладините организации. Може да се обезбедат и дополнителни информации за тоа каде/како граѓаните може да бараат одговорност за прашања поврзани со управување со животната средина.

### **Столб 3: Пристап до правда**

Експертизата на Мисијата во делот за владеење на правото овозможува да се подготви стратегија за разбирање, подобрување и зголемување на пристапот до правда за животната средина. Мисијата, заедно со колегите што работат на управувањето и оние што го следат прекршувањето на законите и на должностите во областа, може да помогне Северна Македонија да изгради свои капацитети за спроведување на законот и судско гонење на прекршителите во врска со животната средина што продолжуваат да работат без да бидат казнети. Квалификуваниот тим адвокати на Мисијата може да помогне во напорите за интегрирање на релевантните аспекти на управувањето со животната средина и одговорноста во својата работа и да создаде мрежи на професионалци во областа на правото (судии, обвинители, адвокати, Народниот правобранител, невладини организации, академици и активисти), да развие модули на обука, и да свикува редовни состаноци, конференции и/или симпозиуми. Покрај тоа, би било корисно да се спроведуваат детални анализи на одредени теми (на пр. вода, воздух, почва, хемиски отпад, управување со отпад, недостаток од рециклирање, прекршоци и корупција, недостаток од обновливи извори на енергија и дупки во законите) што може да ги покријат некои од идентификуваните фактори со помош на ОБСЕ, доколку е потребно.

Обврските што произлегуваат од Конвенцијата, зголеменото набљудување од ЕУ и уназадната ситуација со животната средина, бара подобрени програми за следење, системи за

<sup>74</sup> Насоки на Архус центри, 2009 г.



управување со податоци и информации, процена и рутини на пријавување и методи. Овие елементи повеќе не смеат да бидат нецелосни, задоцнети или застарени, но – со меѓународна помош – овие елементи за кои се надеваме дека се во сопственост на локалните ресорни министерства, може брзо да се подобрат. Исто така, на Седмата европска министерска конференција за животна средина (Астана, 2011 година) беше одлучено да се развијат Заеднички информатички системи за животна средина (ЗИСЖС) низ цела Европа. Програмата за следење и процена на животната средина на Економската комисија за Европа на Обединетите нации им помага на земјите членки што работат со податоци и со информации за животната средина да осигурат нивен навремен проток и соодветна процена, што ќе им овозможи информирани процеси за донесување одлуки на национална и на меѓународна основа во секторот за животна средина.<sup>75</sup>

Темата на 28-миот Економски и еколошки форум (ЕЕФ) на ОБСЕ беше: „Промовирање сигурност, стабилност и економски раст во областа на ОБСЕ со спречување и борба против корупцијата преку иновација, зголемена транспарентност и дигитализација“. Во врска со дискусиите и Нацрт-документот што беше дискутиран на Министерскиот совет во Тирана, Мисијата на ОБСЕ во Скопје одлучи да ја поддржи иницијативата на Државната комисија за спречување корупција (ДКСК) во процената на корупцијата во областа на животната средина во Северна Македонија. Главниот фокус на истражувачката активност е поставен на корупцијата во врска со проблемот со незаконско сместување, загадување на воздухот, искористување на минерални ресурси итн. ДКСК може да ги искористи наодите и заклучоците за подигнување на свеста кај националните засегнати страни за ситуацијата во земјата и да побара преземање активности за превенција и санкционирање на корупциските активности во оваа област, кои претставуваат директна закана по безбедноста и сигурноста. Локалните невладини организации и медиуми треба да ги следат и да ги пријават препознаените такви случаи. За да имаат ефект ваквите иницијативи, треба да постои редовна и ефикасна координација меѓу засегнатите страни, сите оние што сакаат да ја видат промената во однесувањето како резултат на следење и примена на инструментите од Архуската конвенција и националните закони. **Овде од големо значење е улогата на Архус центарот и неговата мрежа на невладини организации, додека, пак, ОБСЕ може да помогне со обезбедување експертски анализи, преглед на законите, помош во координациските напори преку воспоставување контакти, подигнување на свеста и организирање настани за споделување на знаењето и искуствата.**

Како дел од постојаните попречни активности, Мисијата може исто така да **работи со партнери** (Архус центарот, ЗЕЛС и општинските управи) на програми за зголемување на капацитетот на институциите и на вработените на локално ниво. Единствената мрежа на персонал за следење фокусиран на одредена област на ОБСЕ што е вклучена во локалните заедници може да има улога за информирање, следење, ангажирање и помагање да се олеснат потенцијалните загрозувачки точки во животната средина. ОБСЕ може да **обезбеди експертиза, да промовира отворен и инклузивен дијалог, да го поддржи креирањето посилни локални мрежи и линкови и да собира податоци** од областа за подобро информирани одговори и политики на ниво на седишта.

<sup>75</sup> <https://www.unece.org/environmental-policy/environmental-monitoring-and-assessment/envema.html>

**АКТИВНОСТИ.** Во поглед на активностите, подолу е наведен список од кој Мисијата може да избере дали/кога ОБСЕ може да се вклучи, во зависност од границата на буџетот, приоритетите од програмата и внатрешниот капацитет.

### **1. Обука/едукација за**

- a. Вклучените институции/страни – министерства, Архус центарот, персонал на Мисијата на ОБСЕ, комисии, инспекторати, Академија за јавни обвинители, новинари, уредници итн.
- b. Локална власт - општини, ЗЕЛС, фокални точки за животна средина
- c. Младински организации и организации на жени
- d. Средни училишта и универзитети

### **2. Состаноци за координација <sup>76</sup>**

- a. Пријатели на Архус
- b. Сите ние сме Архус – сите институции, органи, организации на граѓанско општество, поединци и медиуми што работат на Конвенцијата
- c. Состаноци на Архус мрежата
- d. Новинари на Архус

### **3. Следење и пријавување**

Архус центарот треба да воспостави систем за следење на информациите што ги објавуваат надлежните институции. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, веднаш штом ваквиот систем стане функционален по завршување на проектот на ЕУ (јануари 2021 година), може да помогне со објавувањето на неговите годишни извештаи за следење/влијание врз животната средина заедно со споредбена анализа на објавените извештаи од институциите.

- a. Ажурирана и прикачена веб-страница на Архус центарот (по промовирање на првичната конечна верзија)
- b. Следење на објавените информации од надлежните институции и од медиуми
- c. Помош во координацијата и собирање влезни податоци во процесот за подготовка на годишен извештај за усогласеност

### **4. Промоција и презентација**

- a. Публикации
- b. Настани на одредени теми за разни аудиториуми
- c. Годишен настан за доделување награди – истражувана приказна, слика, натпревар на фотографии, концерт на класична музика со уметници со теми за животната средина
- d. Конференции и тркалезни маси
- e. Медиумски кампањи и активности за подигнување на свеста

### **5. Формирање собраниска група на лобисти**

Креирањето ваква група, меѓу другото, ќе олеснува и ќе свикува состаноци и брифинзи со пратениците, ќе го подобри нивното знаење за Архуската конвенција и заштитата на животната средина. Исто така, ќе се создаде мрежа на засегнати страни на вклучените пратеници, кои ќе бидат спремни да дејствуваат во поглед на управувањето со животната средина, вклучувајќи и интегрирање на попречните прашања во другата работа на Собранието.

---

<sup>76</sup> Називите на овие мрежи – во курзивно писмо подолу – се дадени само како предлог.

## IV. Заклучоци

Архуската конвенција е насочена кон иднината. Таа не се осврнува само на човековите права и на заштитата на животната средина во денешно време, туку јасно утврдува дека постои обврска за заштита и подобрување на животната средина што ќе биде од корист за идните генерации. Здравата животна средина има клучна улога во исполнувањето на повеќето од 17-те цели за одржлив развој. Со нешто повеќе од 10 години преостанат период за достигнување на целиот рок до 2030 година, светот треба да го забрза чекорот и да вложува поголеми напори кога станува збор за загубите како последица на загадувањето, климатските промени и биодиверзитетот, со цел да ги трансформира заедниците и економиите.

И покрај глобалните цели, меѓународните заложби и добро напишаните закони, Северна Македонија не успева доволно да ја заштити животната средина.

На патот кон пристап во Европската Унија, Република Северна Македонија бара унапреден и подобро координиран пристап кон управувањето со животната средина. ОБСЕ преку својата Мисија во Скопје е единствено одговорна да ги поддржува клучните аспекти на управувањето, особено онаму каде што еколошките предизвици и закани ја поткопуваат довербата во тешко остварениот напредок со демократското управување и загриженоста за општата сигурност и се причина за долготрајна штета на животната средина што се заканува по здравјето, егзистенцијата и иднината на граѓаните и заедниците во Северна Македонија.

Северна Македонија и нејзините партнери, не успевајќи да одговорат на таквите суштински прашања на локално и на централно ниво, ризикуваат голема загуба на довербата во институционалниот капацитетот на власта да се справи со основното организирање на заштитата на животната средина и почитувањето на правата на граѓаните од државата за да им обезбеди живот, здравје и добросостојба на граѓаните.<sup>77</sup>

Во овој Извештај за процена на потребите се истражувани можностите преку кои Мисијата на ОБСЕ во Скопје ќе ја поддржи работата и мисијата на Архус центарот, што го отвори невладината организација Милиеуконтакт Македонија со поддршка од проектот на ЕУ „Градење капацитети на организации на граѓанското општество за животната средина за зголемување на демократските процеси во Република Северна Македонија“ и да ѝ се помогне на Северна Македонија во примената на Архуската конвенција.

Од спроведените интервјуа произлегува една порака, а тоа е дека Конвенцијата – и целокупното подобрување на креирањето на функционалниот механизам и модел за учество – зависи од политичката волја на Владата и на локалните органи – особено градоначалниците – за приоритизација на прашањата за животната средина како предмет на управување.

Примената на Архуската конвенција на ниво на единици на локалната самоуправа ќе придонесе за реформирање на јавната администрација, квалитетот на нивното работење и користа за граѓаните во трите области регулирани со Конвенцијата: пристап до информации, учество во донесувањето одлуки и правда. Напредокот, за возврат, ќе придонесе за развојот и капацитетот на институциите, кои ќе осигурат владеење на правото, заштита на човековите права и доверба во јавната администрација и во демократските процеси.

---

<sup>77</sup> Архуска конвенција, член 1.

Архуската конвенција е жив документ за кој не треба да постојат изговори за правење помалку од очекувањето во 1998 година. Дваесет години подоцна, спроведувањето треба да ги одразува искуствата што ги стекнале страните со имплементацијата, придобивките и предизвиците од технолошкиот напредок, значајните политички промени и новите еколошки предизвици. За потписниците на Конвенцијата, Архус центрите се важна алатка што овозможува подигнување на свеста, пристап и одговорност, додека во исто време се стремат да го зголемат капацитетот на факторите на централно и на локално ниво. Северна Македонија, на патот кон исполнување на своите ветувања на граѓаните и правните инструменти, како и пристапот кон ЕУ, е под притисок да даде резултати во утврдените рокови. ОБСЕ може да ѝ помогне на Северна Македонија на тој пат и да споделува многу од собраното знаење за управување со животната средина и реформите во јавната администрација. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, со поддржување на целите и на активностите на Центарот, е единствено одговорна да го промовира управувањето предвидено со столбовите на Конвенцијата, кои се потполно усогласени со овластувањата и искуството на ОБСЕ и кои служат заедно да се зајакне процесот за пристап кон ЕУ на Северна Македонија.

Доколку Архуската конвенција е приземјето, а пристапот на Северна Македонија во ЕУ е таванот, тогаш треба да се направат многу работи – стратешките документи на ЕУ и на ОН имаат кратки рокови. ОБСЕ може да ѝ помогне на Северна Македонија на својот пат кон пристап во ЕУ со споделување корисно насобрано знаење за управување со животната средина и за реформа за јавната администрација.

## V. Прилози

### 1. Спроведени интервјуа

- **Д-р Маја Морачанин, претседател на политичката партија ДОМ и заменик-членот на Собраниската комисија за транспорт, врски и екологија**

*Присутни:* Д-р Маја Морачанин, Собраниска комисија за транспорт, врски и екологија; Кристина Јованова, Мисија на ОБСЕ во Скопје; Маја Лазарова, Мисија на ОБСЕ во Скопје; Резарт Мехмед, Мисија на ОБСЕ во Скопје, Дениза Бундалевска, Мисија на ОБСЕ во Скопје.

Состанокот се одржа онлајн преку платформата Zoom на 17 март 2021 година. Целта на овој состанок беше во врска со имплементацијата на Архуската конвенција во Северна Македонија и вклученоста на Собранието како законодавен орган во пренесувањето на Конвенцијата во националните закони.

Следниве аспекти беа претежно дискутирани на состанокот:

1. Активности на Собранието во врска со спроведувањето на Архуската конвенција во Северна Македонија;
2. Активности на Комисијата за транспорт, врски и екологија во врска со надгледувањето во работата на Министерството за животна средина и просторно планирање;
3. Вклучување на трите директиви на ЕУ во врска со управувањето животната средина во националните закони во Северна Македонија;
4. Свеста меѓу пратениците за постоењето на Архуската конвенција и практиките за пренесување на тие принципи во националните закони;
5. Методи за тоа како може улогата на Собранието да се зголеми во блиска иднина во поглед на спроведување на принципите на Архуската конвенција и обезбедување помош во работата на Архус центарот.

Г-а Морачанин јасно кажа од самиот почеток дека знаењето на јавноста и на пратениците во Собранието за постоењето на Архус центарот во Скопје е речиси незабележително (главно поради големите пречки предизвикани минатата година од пандемијата и недостигот на човечки, финансиски и севкупни ресурси на Архус центарот за нивното соодветно димензионирање кај пошироката јавност и засегнатите страни на кои тие треба да им послужат). Во поглед на Архуската конвенција, сите пратеници не се запознаени со неа, но поради тоа што принципите на Конвенцијата се вкоренети во законите на ЕУ што се однесуваат на животната средина, слободно може да се наведе дека тие принципи на отвореност, правичност, слободен пристап до информации и особено вклученоста на граѓаните во процесите на донесување одлуки се веќе пренесени во многу закони во врска со животната средина. Според г-а Морачанин, проблемот најверојатно не е во квалитетот на постојните закони, туку во извршувањето и спроведувањето од извршните владини институции на централно и на локално ниво.

Г-а Морачанин предложи соодветна промоција на Архус центарот и на неговите функции и улога во општеството, за да можат институциите да имаат проактивна улога во спроведувањето на Конвенцијата и на нејзините принципи. Таа лично изрази интерес за одржување врски со менаџментот на Архус центарот во функција на пратеник и политички лидер за платформата што најчесто постапува по теми поврзани со животната средина. Г-а

Морачанин истакна дека во изминатите години е зголемен бројот и квалитетот на информациите што им се соопштуваат на граѓаните и нивната понатамошна вклученост во процесите на донесување одлуки. Само Собранието има одржано многу јавни дебати, на кои беа вклучени граѓани и организации на граѓанското општество. Таа особено се повикува на состанокот за разгледување на примената на Законот за управување со Охридскиот регион што го иницирала во 2018 година заедно со Еколошкиот фронт 21/42 на организациите на граѓанското општество. Овој состанок бил насочен кон разгледување на работата на извршната власт во поглед на управувањето со културното наследство и од аспект на животната средина и екологијата во Охридскиот регион.

За време на разговорот било заклучено дека проблемите што произлегоа од пандемијата, доведоа до сериозно доцнење на работата на Собранието. Беше донесен заклучок дека во иднина меѓусекторската координација, соработката и споделувањето информации меѓу сите институции и засегнатите страни со Архуската конвенција ќе бидат од најголемо значење. Честопати одредени институции не преземаат никаква акција поради немање мотивираност и информации и ова може да се надмине со меѓуинституционална соработка.

Една од поголемите грижи на граѓаните е фактот што граѓаните и организациите на граѓанското општество многу доцна се информираат, односно дури откако ќе се почне со изградба на рудник или фабрика што може да доведе до еколошки последици. Токму затоа, навременото споделување информации е од големо значење за да може да се мобилизираат граѓаните во процесот на донесување одлуки и да дејствуваат како поправачи на властите на централно или на локално ниво. Квалитетот и класификацијата на информации е исто така важно и затоа е наведена потребата од стандардизирање на општинските веб-страници. Важноста на Архус центарот во тој поглед е многукратна, а г-а Морачанин гледајќи на Центарот како поврзувач и поправач на процесите за управување со животната средина, изрази интерес да отпочне јавна дебата во Собранието за спроведување на Архуската конвенција и промовирање на работата на Архус центарот и на овој Извештај за процена на потребите подготвен со поддршка од Мисијата. Воедно беа истакнати изгледите за обезбедување државни фондови за работата на Архус центарот.

Во врска со третиот столб и третата директива на ЕУ што се осврнува на Архуската конвенција, г-а Морачанин ја истакна потребата од градење капацитети и обуки за правосудството, потенцијално во соработка со Академијата за судии и јавни обвинители. Потребата е особено фокусирана на законодавството поврзано со животната средина и на принципите на Архуската конвенција. Ова треба да им овозможи на граѓаните соодветен пристап до правдата, затоа што судството би било почувствително за такви прашања.

Во врска со последното, Резарт Мехмед објасни дека Мисијата има посебна единица посветена на теми што го обработуваат владеењето на правото и функциите и активностите на Академијата за судии и јавни обвинители и поврзаноста меѓу внатрешните портфолија на Мисијата може да постигне сеопфатен и детален пристап во поддршката за спроведувањето на Архуската конвенција.

Маја Лазарова говореше за активностите со Државната комисија за спречување корупција и за документите чие подготвување е во тек за корупцијата во врска со животната средина и анализата на закони поврзани со животната средина во Северна Македонија.

Поврзаноста меѓу г-а Морачанин и менаџментот на Архус центарот ќе биде воспоставена од Мисијата за нивна идна директна соработка. Ова е особено важно затоа што г-а Морачанин изрази интерес да ги истражува можностите за обезбедување државни финансии за функционирање на Центарот, со кои ќе се отвори простор за градење идна одржливост.

➤ **Државна комисија за спречување корупција (ДКСК)**

Присутни: Владимир Георгиев, ДКСК; Кристина Јованова, Мисија на ОБСЕ во Скопје; Маја Лазарова, Мисија на ОБСЕ во Скопје, и Ида Мантон, PACE Global strategies

Првото интервју беше одржано онлајн на 19 октомври преку платформата Zoom, со цел да се почитуваат протоколите за физичко растојание. Ова интервју беше информативно, при што на г. Георгиев му беше презентирани краток преглед на Конвенцијата, причините за одржување на интервјуто и информацијата дека по состанокот тој ќе добие Прашалник што тој и неговите колеги ќе може подетално да го разгледаат и да дадат одговор во врска со работата што ја врши ДКСК во поглед на одредбите од Архуската конвенција. Тој не информираше дека последната Национална стратегија за спречување корупција за периодот 2021 – 2025 година (што треба наскоро да ја усвои Собранието), а која беше подготвена во координација со ДКСК, за првпат дава можност да се разгледува областа за животната средина. Покрај тоа, Акциониот план има два дела што се однесуваат за прашања за животната средина, што им остава место на Комисијата и на другите релевантни институции за потенцијална работа. Тој не информираше дека ова е само почеток и се надева дека овие делови понатаму ќе се развиваат ако постојат повеќе/други области во кои може да бидат вклучени. Тој исто така наведе дека досега тие имаат отворено неколку случаи, како и можноста за превентивно дејствување во рамките на законот. Досега ДКСК разгледувала прашања за загадување на воздухот, злоупотреба на природни ресурси и давање концесии за користење на речните корита. Тој наведе дека главната улога што може да ја има ДКСК во спроведувањето на Архуската конвенција е да потврди доколку постојат случаи на несоодветно однесување во делот на вклучените фактори. Ние ја дискутиравме важноста од опишување на целиот циклус или рамка за тоа кој што треба да прави за да може да се спроведе Конвенцијата со добра волја, со каква и била напишана, а со цел да се постигне зголемено ниво на одговорно управување со животната средина. Г. Георгиев исто така наведе и дека е многу важно да се има овој Извештај за процена на потребите и да се истакнат одговорностите на мрежата на фактори вклучени во управувањето со животната средина, како и да се поврзе со проектот за кој е дискутирано со Мисијата.

На 20.10.2020 година г. Георгиев го добил Прашалникот, а две недели подоцна тој го вратил Прашалникот заедно со одговорите, во кој ДКСК ја објаснила својата работа, предизвиците, идните очекувања и можната соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје за прашања што ќе го подобрат управувањето со животната средина во Северна Македонија во наредните години.

➤ **ЗЕЛС (Заедница на единиците на локална самоуправа)**

Присутни: Ивана Серафимова, ЗЕЛС; Кристина Јованова, Мисија на ОБСЕ во Скопје; Маја Лазарова, Мисија на ОБСЕ во Скопје, и Ида Мантон, PACE Global Strategies

Ние одржавме состанок со г-а Ивана Серафимова од ЗЕЛС на 21.10.2020 година.

Севкупниот заклучок е дека постојат многу системски проблеми, кои произлегуваат од лошо спроведениот процес за децентрализација и недостигот на ресурси на локално ниво, нејасни канали за комуникација меѓу граѓаните и институциите, како и проблеми со споделувањето информации во комуникацијата внатре во самите институции. Постојат и проблеми со законите, затоа што одредени прашања се регулирани во различни закони што се во надлежност на различни институции, кои имаат слаба координација и честопати не работат заедно за решавање на проблемите.

ЗЕЛС објави Упатство за „Б“ интегрирани дозволи и ние дискутиравме како тоа се имплементира, кои се проблемите со издавањето на овие дозволи, квалитетот, инспекциите итн.

ЗЕЛС во изминатите години спроведе неколку обуки за управување со животната средина, а нивната процена е дека постои потреба за понатамошна едукација на темата, особено за да се направи поврзаност на општинските службеници со меѓународните заложби (дел од нив е и Архуската конвенција), локалните закони, управувањето со ресурси и целокупните одговорности на државата во кои се дел и единиците на локалната самоуправа.

#### ➤ **Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП)**

*Присутни: Ангелина Јовановиќ (МЖСПП); Сашо Секуловски (МЖСПП); Маја Граматикова (ММ); Марија Делевска-Чаловска; Драгана Церепналкоска, Кристина Јованова, Мисија на ОБСЕ во Скопје; Маја Лазарова, Мисија на ОБСЕ во Скопје, и Ида Мантон, PACE Global Strategies*  
Место: Zoom

Состанокот се одржа на 20 октомври, а присуствуваа 6 учесници. Прашањата што ги постави експертот главно ги одговараше сегашниот координатор г-а Ангелина Јовановиќ и нејзиниот претходник г. Сашо Секуловски (кој е сè уште наведен на веб-страницата како раководител на Одделот, така што беше малку збунувачки да се разбере кој од нив каква улога има). Тие објаснија дека поголемиот дел од обврските на АЦ се во врска со Законот за животната средина и дека за нив тоа е главниот документ.

Министерството е надлежно да издава „А“ интегрирани дозволи (за големи индустриски комплекси и потенцијални загадувачи), додека, пак, издавањето на „Б“ интегрирани дозволи е во надлежност на локалните власти, односно на општините. Идеално би било сите информации за аплицирање и за издавање на дозволите да бидат онлајн и во интегриран информатички систем, кој Владата ветувала дека ќе го обезбеди, но очигледно сè уште не го направила тоа. Покрај тоа, на интервјуто беше наведено дека прикачувањето на нов интегриран систем ќе одземе многу време, затоа што таквиот систем е постојан проект на кој треба да се работи. Ако тоа е навистина така, би било корисно да се поврзат централните со локалните институции, со агенциите, со невладините организации и со сите фактори. Ние ги дискутиравме Националните извештаи и инцидентот кога во 2017 година земјата беше предмет на посебен состанок, на кој Комитетот за усогласеност требаше да го разгледа прашањето зошто земјата не успева да достави извештај за третиот круг. Овој случај покажа дека треба да има подобра комуникација меѓу министерствата во врска со меѓународните обврски и работата во рамките на процесот на Архус. Во другите интервјуа, како и во ова, ние бевме информирани дека недостасува координација во самите институции покрај меѓуинституционалната координација. Едноставно кажано, недостасува координација,



соработка и сето тоа се одразува на начинот на кој институциите ја информираат и ја ажурираат јавноста.

➤ **Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер (АЗПСПИЈК)**

*Присутни: Горјан Гилевски (АЗПСПИЈК); Макфирете Морина Сулејмани (АЗПСПИЈК); Кристина Јованова, Мисија на ОБСЕ во Скопје; Маја Лазарова, Мисија на ОБСЕ во Скопје, и Ида Мантон, PACE Global Strategies*

Место: Webex

Главната дискусија беше за надлежностите на Агенцијата, кои во рамките на Архуската конвенција спаѓаат во првиот столб – да се осигури транспарентност и отвореност на работата на давателите на информации (вклучително и оние во областа на животната средина) и да му се овозможи на секое физичко и правно лице да ги остварува своите права за слободен пристап до информации од јавен карактер. Оваа обврска е двострана и е разгледана во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Ние исто така дискутиравме и за пристапот до правна заштита, односно пристапот до процедура (административна процедура) и заштита од прекршоци што ја обезбедува Агенцијата преку својот орган за прекршоци, кој дејствува по добивање пријава по службена должност.

Проблемите во спроведувањето на АЦ што беа споменати од претставниците на Агенцијата беа следниве:

Давателите на информации сметаат дека рокот од 20 дена е краток, затоа што за одредени прашања треба да се разгледаат многу документи. Исто така, Агенцијата нема овластувања и капацитет да врши надзор затоа што нема доволно ресурси (човечки и финансиски) за да подготви аналитички информации, кои може да се подготват со одредена помош. За да се обезбеди подобар одговор на барањата, службениците во АЗПСПИЈК предлагаат да има поинклузивни тимови од лингвисти, адвокати, психолози, а што е уште поважно и позиции на менаџментот пополнети со личности што имаат општествено–политичко искуство.

Ние ги дискутиравме грижите наведени во извештаите на Европската комисија за пристапот до информации, каде што од АЗПСПИЈК се очекуваше да иницира кривични постапки, како и да ги земе предвид политичките партии како даватели на информации. Кривичните постапки беа започнати преку комисијата за прекршоци и важно е да се одржува нивната работа со сегашното темпо, без разлика на промените на менаџментот, кои, пак, се причина за многу различно работење и перформанси.

АЗПСПИЈК досега добиваше барања за пристап до информации главно од невладини организации и тие се надеваат дека Агенцијата ќе стане место каде што барања ќе може да доставуваат и поединци, а за тоа е потребна поголема информираност на јавноста како и евиденција за постигнатите резултати од работата на Агенцијата, кои ќе ги мотивираат граѓаните да го остварат своето право кога е потребно.

➤ **Претставници на медиумите и медиумски експерти (Телма, БИРН, ИКС)**

Ние спроведовме 3 интервјуа, а дискусиите беа многу информативни. Двајцата новинари ги споделија проблемите со кои се соочуваат кога известуваат за прашања поврзани со животната средина. Главната тешкотија е тоа што новинарите што покриваат прашања за животната средина исто така покриваат и многу други теми, а ситуацијата со медиумите во моментов не дозволува долготрајно истражување, затоа што информациите се претставуваат во нивната необработена форма и со недоволна анализа. Друг проблем е што уредниците ретко ги сметаат темите за животната средина како приоритетни и постојат само неколку платформи што се фокусираат на овие теми. Тие платформи најчесто се дел од проект, а тие се тешки за одржување надвор од временската рамка кога снемјува финансии за тоа. Иако во дел од редовните вести се известува на таа тема, информациите се најчесто кратки, не надминуваат повеќе од дневната покриеност на таа тема и понекогаш се врши споредба на податоци на месечна или на годишна основа (особено кога станува збор за загадување на воздухот, затоа што Скопје е секогаш меѓу најзагадените градови во Европа).

Новинарите велат дека со зголемената улога на социјалните медиуми и разните медиумски платформи, тешко е да се натпреваруваат со квалитетот на нивните информации, затоа што времето на објавување на вонредните вести е секогаш поважно, па затоа наместо квалитет повеќе се цени брзината на ширење на вестите. Само оние што обезбедиле финансии и што не зависат од рејтинзи и колку посетители ќе привлечат, може да си го дозволат луксузот на известување со подетална анализа на теми какви што се доброто управување и животната средина.

Дополнителна пречка за новинарите додека работат на овие теми е тоа што во нивните истражувања, тие најверојатно ќе најдат на корупција и на криминал и ретко продолжуваат со следниот чекор преку судството и токму од таа причина новинарите не се мотивирани постојано да известуваат без да видат некаква промена во однесувањето или резултат од својата работа. Ако бизнисот продолжува како и обично, тогаш зошто тие би се жртвувале да откријат криминал и да ја ризикуваат својата безбедност и сигурност.

Жанета Трајковска сподели дека нивниот пристап во Институтот за комуникациски студии (ИКС) е да се подготви материјал што медиумите можат да го земат како конечен производ и да го емитуваат, затоа што разбираат дека со мал буџет е тешко за медиумските продукции да подготвуваат истражувачки статии, кои бараат долготрајно истражување и капацитет да се платат новинарите за такво работење. Тие исто така одржале и неколку обуки за новинари и за уредници каде што животната средина била една од нивните основни теми на кои работеле подолг период, а кои во моментов се поддржани од проект финансиран од Британската амбасада во Скопје. Нивната мисија е да се помогне зајакнувањето на демократијата во Северна Македонија во работата на медиумите, граѓанското општество и јавните институции, едукација на јавноста која бара поголема транспарентност и одговорност со вклучување на граѓаните во јавното донесување политики.

## 2. Прашалници

Прашалниците се подготвени и доставени на македонски јазик, како и нивните одговори. Подолу е даден пример. Повеќето од прашањата се слични, само со приспособување на институцијата или на лицето, во зависност од тоа на кој дел од Конвенцијата тие работат или кои информации не ѝ се достапни на јавноста на нивните веб-страници.

### **Извештај за процена на потребите според Архуската конвенција за Мисијата на ОБСЕ во Скопје**

---

#### Прашалник до Државната комисија за спречување корупција (ДКСК)

1. Напишете краток опис на надлежности на ДКСК.
2. Кои од обврските, кои ги преземала државата со потпишување на Архуската конвенција, се дел од задачите и од надлежностите што ги има ДКСК? Во прилог е Конвенцијата:  
<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43mac.pdf>
3. Каде мислите дека има можности ДКСК да е активно вклучена во имплементирање на Архуската конвенција. Наведете ги можностите според 3-те столба на Конвенцијата: пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда.
4. Дали деловите во кои ДКСК би можела да биде вклучена спаѓаат во:
  - Следење и постапување по случаи (мониторинг).
  - Анализа.
  - Едукација и запознавање со обврските и можностите што произлегуваат од Архус.
  - Информирање на јавноста (како и кој?) и конкретни целни групи (инспекторати, здруженија на граѓани... кои други?).
  - Законодавство (менување, предлагање...).
  - Некоја област што не е наведена. Слободно додадете.
  - Што подразбира овој процес? Објаснете во неколку реченици под секоја од горенаведените области.
5. Колку случаи од областа на екологијата (или поконкретно злоупотреба на службена должност во менаџирање на прашања поврзани со животната средина, ако сите случаи влегуваат во оваа категорија) досега стигнале до ДКСК? Како стигнуваат до вас и каква е процедурата откако ќе стигнат? Што понатаму?
6. Од тие случаи што ги разгледува ДКСК, дали можете да посочите со какви проблеми се соочувате и каква помош ви е потребна за да дојде до разрешување и/или менување на однесувањето кога има злоупотреба на службената дејност?
7. Какви активности мислите дека треба да организира ДКСК (или да биде дел од) за да се вклучи подобро во имплементацијата на Архуската конвенција, за да има постојана и редовна комуникација и координација со министерствата, со Архус центарот, со НВО и медиуми?
  - Презентации на работата на ДКСК во контекст на АК.
  - Едукација/обуки за ДКСК.
  - Едукација/обуки од ДКСК до институциите каде што сте забележале недоследности, неразбирање на проблематиката или нејасен менаџмент/одговорност и лица за контакт.
  - Изготвување посебен годишен извештај за работата во оваа област.
  - Доставување барања за транспарентно објавување информации (наведете до кого).
  - Остварување редовни средби со Архус центарот, со Министерство за животна средина, со медиуми што следат теми поврзани со животната средина, НВО...
  - Следење медиуми.
  - Оспособување и ажурирање на веб-страницата за пријави на нови случаи.
  - ...додадете...

**Извештај за процена на потребите според Архуската конвенција  
за Мисијата на ОБСЕ во Скопје**

---

Прашалник до  
Министерство за животна средина и просторно планирање

1. Накратко за обврските што ги преземала државата со потпишување на Архуската конвенција. Што од тоа е надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање?
2. Кој ги координира активностите поврзани со обврските и можностите што произлегуваат од АК?
3. Каде можам да најдам повеќе информации за историјатот на потпишувањето, кои луѓе биле во делегацијата, како дошло до тоа? Има ли Министерството архива или тоа би било во МНР?
4. Каква е структурата и опис на работата на службениците што работат на АК во Министерството? Може ли да добиеме опис на работно место на координаторот и барем на уште еден службеник? Доколку не може (или како дополнување), објаснете колку лица се задолжени да работат на оваа тема и дали им е ова единствената обврска. Ако имаат и други обврски, како е предвидено да ги покријат оние кон АК (процентуално или по денови)?
5. Кои други министерства и институции се дел од регулирањето и управувањето со животната средина според столбовите на АК? Како соработувате и координирате со нив? Дали тие учествуваат во изготвувањето на Извештајот до ЕКЕОН? Колку координативни состаноци имате годишно? Кога? Кој ги свикнува?
6. Како ја оценувате вашата работа од членот 5.9 и ако имате проблеми во исполнувањето, објаснете ги и предложете како може тие да се надминат?
7. Со кои институции имате најблиска соработка? Опишете подетално што подразбира таа соработка.
8. Објаснете го процесот на изготвување на Националниот извештај и опишете ја методологијата на подготвување и поднесување. Какви се досегашните искуства? Кој го презентира на Состанокот на страните? Кои биле проблемите и предизвиците досега? Како би можеле да се надминат? На колку време ги праќате и кога е следниот?
9. АК вели: „Владите мора да обезбедат транспарентност како и да ги отстранат пречките и да ги надминат проблемите кон пристапот до правда.“ Како Владата го прави ова и како сте вие дел од тој процес?
10. Каде гледате расчекор меѓу законските обврски (локално законодавство, но и меѓународни заложби, вклучително и АК) и состојбите на терен. Што може да се смени во краток рок, а за што ќе треба подолго време?
11. Опишете ја соработката со Архус центарот. Што од досегашните планови се оствари, а што беше одложено, меѓу другото и поради ковид-19.
12. Наведете неколку добри примери што покажуваат дека методологијата развиена со АК и визијата за добро управување со животната средина се спроведува во државава.

**VI. СПИСОК на кратенки**

Кратенка	
АЦ	Архус центар
КБСЕ	Конференција за безбедност и соработка во Европа
МГД	Мерки за градење доверба
ОГО	Организација за граѓанско општество
ЕЕФ	Економски и еколошки форум
ИЖСБ	Иницијатива за животна средина и безбедност
ЕУ	Европска Унија
ТО	Теренски операции
МВО	Меѓународна владина организација
МНВО	Меѓународна невладина организација
ИКС	Институт за комуникациски студии
МНР	Министерство за надворешни работи
МЛС	Министерство за локална самоуправа
МП	Министерство за правда
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
ККЕЕА	Канцеларија на координаторот за економски и еколошки активности на ОБСЕ
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка на Европа
РИПЗ	Регистар на испуштање и пренос на загадувачи
РИО+20	Конференција на Обединетите нации за одржлив развој
РСМ	Република Северна Македонија
ЕКЕОН	Економска комисија за Европа на Обединетите нации
РКОНКП	Рамковна конвенција на Обединетите нации за климатски промени

**Други референции:**

- 1) Архуска конвенција: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- 2) Страници во врска со Архуската конвенција: <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>
- 3) Упатство за спроведување на Архуската конвенција: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf)
- 4) Насоки на Архус центри, ноември 2009 година: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/40506.pdf>
- 5) <https://aarhus.osce.org>

## VII. 3a PACE Global Strategies

**PACE Global Strategies**, основан од искусен тим од мировници и специјалисти за спречување конфликти, е мал бизнис во сопственост на жени за унапредување на мирот и одржлив развој. Глобални во нашата визија, инклузивни во нашиот пристап и агилни во нашето работење, PACE спроведува истражувања и анализи насочени кон односната област за да им помогне на клиентите да разберат и да одговорат на политичките, општествените и економските промени. Нашиот глобален тим интегрира експертиза за одреден предмет, пристап што се темели на областа и на големо искуство за вршење прецизна анализа, развивање отворени стратегии и градење капацитет. Посетете нè на [www.paceglobalstrategies.com](http://www.paceglobalstrategies.com) / [info@paceglobalstrategies.com](mailto:info@paceglobalstrategies.com).

-

**Главниот автор** на овој извештај **Ида Мантон, висок советник на PACE**, е експерт и обучувач во областа на преговори, посредништво и решавање конфликти. Таа има објавено статии, била презентер на меѓународни конференции и има напишано симулации на преговори во областа на меѓународните односи, мултилатерализмот и управувањето со конфликти. Таа е американски и македонски граѓанин, со постојано живеалиште во Република Чешка.

Нејзиното професионално искуство главно вклучува работење во меѓународни организации (Мировен корпус, НАТО, ОБСЕ) во областа на јазици, култура, демократизација, права на малцинства, односи со јавноста, локално управување и децентрализација. Во нејзиното 20-годишно професионално искуство таа има одржувано предавања и презентации на разни теми. Има работено за МВО, за НВО и за универзитети, во канцеларија и на терен, во поглед на управување и спроведување проекти и креирање програми и насоки за политики.

Таа е член на Програмата за обука во меѓународни преговори – POINT, поврзана со Процесите за меѓународни преговори (ПМП) на Мрежата на експерти за преговори. Исто така, таа е претставник на Дипломатскиот дијалог (аналитички и истражувачки центар со седиште во Женева) во Академската мрежа на ОБСЕ, каде што свој придонес во проекти за долготрајни конфликти, мерки за градење економска и еколошка доверба и медијација. Во февруари 2020 година таа стана член на Управниот комитет на Мрежата.

Г-а Мантон е дипломец по компаративна книжевност со втора диплома по англиски јазик и литература на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, како и магистер по дипломатија и меѓународни односи на Универзитетот во Лајден и Клигендел во Холандија.

-

**Џенифер Леонард, главен извршен директор на PACE**, којашто се појавува како **соавтор** на овој извештај, поседува детално разбирање на политичките проблеми, интересите на засегнатите страни и олеснителните околности за посредништво и влијание врз нејзиното работење во PACE Global Strategies. Г-а Леонард е соосновач на PACE по петнаесет години работа во Меѓународната кризна група, организација за решавање конфликти што таа успеа

да ја преобрази во глобален политички играч. Како директор на МКГ Вашингтон, а претходно како нејзин заменик-директор, таа вложувала напори да ја професионализира и да ја приспособи Кризната група во својата мисија да ги разбере, да спречи и да решава смртоносни конфликти. Таа оформила и спровела стратегии за промоција на уникатниот бренд на организацијата од анализи спроведени на терен, да ја пренесе политиката во акција за најдобрите донесувачи на одлуки во САД и на меѓународна основа. Покрај улогата на советник на постојаното извршно лидерство за политики и проблеми со управувањето, таа раководела со теренски истражувања, автор е на публикации и има развиено медиумски стратегии за влијание врз глобалните донесувачи на политики.

Нејзината експертиза и анализа на ризици придонела за иновативно работење и ангажман во разни новонастанати и попречни проблеми, а нејзината регионална експертиза ја квалификува за разни привремени, виши задачи со двојна улога, вклучително и како директор на Програмата за Европа и Централна Азија, директор на Проектот за Балкан, виш аналитичар (Македонија) и главен советник за политика во Азија.

Како посредник за политики, г-а Леонард овозможи да се создадат и да се промовираат практични, интегрирани стратегии за спречување и олеснување конфликти, преточување на политичката анализа во практика за најдобрите донесувачи на одлуки во САД и на меѓународна основа. Нејзината работа за разгледување на специфичните ризични фактори и поттикнувачи на конфликти има постигнато влијание во одредени земји и контексти (на пр. Авганистан, Пакистан, Шри Ланка, Колумбија, Непал, Македонија, Украина, Тунис, Либија, Мјанмар, Киргистан, Узбекистан) и за одредени прашања (намалување на насилството, промовирање мир, инклузивност, обезбедување ресурси, спроведување на законот, одговорност и усогласување). Таа има работено директно на Северна Македонија, автор е и има раководено со објавувањето на три извештаи (2006 – 2007 и 2015 година). Г-а Леонард има централна улога во интегрирањето и институционализацијата на аналитичките капацитети на владата во САД во поглед на ризичните фактори за насилни конфликти и суровост и нејзиното стратешко посредништво за воспоставување пофлексибилни, долготрајни и инклузивни пристапи за спречување конфликти е одразено во разни закони и законски иницијативи.

Г-а Леонард работела како специјален советник во Секторот за енергија и Националната администрација за нуклеарна безбедност во САД за контрола на нуклеарно оружје, пред да ѝ се придружи на Кризната група. Таа ја посетува Програмата за преговори на Правниот факултет на Харвард, редовно придонесува во активностите за избори на ОБСЕ и работела на терен на Балканот, на Кавказ, во Русија и во Јужна Азија. Таа има доживотно членство во Советот за надворешни односи и е магистер на Факултетот за право и дипломатија Флечер и е дипломец на Колеџот во Конектикат.