



# Документ за приказ на моменталната состојба во Република Северна Македонија

Пристап до правда од областа на животната  
средина – бесплатна правна помош како алатка за  
подобрување на состојбите



This project is funded by the European Union







# Документ за приказ на моменталната состојба во Република Северна Македонија

Пристап до правда од областа на животната  
средина – бесплатна правна помош како алатка за  
подобрување на состојбите



This project is funded by the European Union



Документ за приказ на моменталната состојба во Република Северна Македонија  
Пристап до правда од областа на животната средина – бесплатна правна помош  
како алатка за подобрување на состојбите

**Проект:** Еднаков пристап за ефективна правда

Проектот е финансиран од Европската Унија преку грантовата шема „Зајакнување  
на влијанието на граѓанското општество врз ефективни реформи во правосудството“

**Автори:**

Гордана Несторовска,  
Иван Петровски  
Елица Пауновска  
Ненад Марковиќ

**Одобрил:**

Претседател на Центар за Еколошка Демократија Флорозон  
Кирил Ристовски  
Скопје, 2019 година

Оваа публикација е изработена со поддршка на Европската Унија. Содржината,  
ставовите и мислењата се единствена одговорност на авторите и на никој начин не  
може да се смета да ги одразува ставовите на Европската Унија.

## Содржина

Извршно резиме .....	5
Листа на кратенки.....	6
Приказ на состојбите во Република Северна Македонија .....	7
Анализа на постојниот закон и новиот предлог - Закон за бесплатна правна помош .....	21
Примена на БПП и Архуска конвенција (трет столб) .....	25
Препораки и забелешки за подобрување на пристапот до правдата од областа на животната средина.....	27
Членови на НКТ: .....	29



## Извршно резиме

Овој документ ги претставува аргументираните ставови на авторите и дава насоки за зајакнување на влијанието на граѓанското општество во ефективните реформи во правосудниот сектор, во согласност со меѓународните и стандардите на Европската Унија, со цел да се оцени ефикасноста на правниот сектор преку соработката на јавниот сектор со заинтересираните страни, во случајот граѓанските организации.

Документот е подготвен од страна на тим од експерти, ангажирани во рамките на проектот: „Еднаков пристап за ефективна правда“, имплементиран од Здружението на граѓани Центар за еколошка демократија ФЛОРОЗОН од Скопје, во партнерство со Environmental Law and Management Association EMLA од Унгарија. Проектот е финансиран од Европската Унија преку грантовата шема од ЦФСД при Министерството за финансии - „Зајакнување на влијанието на граѓанското општество врз ефективните реформи во правниот сектор» EuropeAid/159467/ID/ACT/MK, број на договор 12-6208/1.

Во текот на подготовката на овој документ, истиот е презентираан, дисеминиран и дискутиран во рамките на Неформално Координативно Тело (Национално Координативно Тело - НКТ) за пристап до правда во областа на животна средина, кое исто така, е формирано во рамките на горенаведениот проект. Целта на НКТ, меѓу другото, е да ги дефинира позициите на различните институции и засегнатите страни, вклучително и на граѓанскиот сектор и да овозможи мултидисциплинарен пристап преку меѓу-секторската соработка на главните чинители при пристапот до правда од областа на животната средина.

Проектот е во согласност со Приоритетот 2 на горенаведениот повик, а акцијата се базира на заклучоците од Новата стратегија за реформа на судскиот сектор («Стратегијата») со Акциониот план 2017-2022, која е усвоена на 28 ноември 2017 година од страна на Владата при Република Северна Македонија, кои пак кореспондираат со Извештаите на Европската Комисија за напредокот на земјата во последниве години. Поконкретно, проектот се занимава со зајакнување на капацитетите на локалните и националните организации, како и релевантните државни органи во областа на правдата и заштитата на основните човекови права на партиципативен и демократски начин, преку промоција на механизмот за бесплатна правна помош. Со имплементацијата на акцијата, покрај тоа што ќе бидат зајакнати капацитетите за застапување на целните граѓански организации, исто така, ќе се придонесе кон имплементација на реформите во судскиот систем во земјата. Генерално, оваа акција е дизајнирана да одговори на севкупниот напредок на судските реформи во земјата и да овозможи услови за нивно постигнување во национален контекст. Постигнувањето на предвидените цели ќе се заснова на посеопфатен приод, првенствено преку воспоставување цврста соработка меѓу засегнатите страни.

Правото на еколошки чиста животна средина е загарантирано во преку 100 устава низ светот – тоа е дефинирано според Програмата на Обединетите нации

за животната средина како „секое прогласување на животна средина од одреден квалитет како човеково право“. Според дефиницијата на Програмата, правата од областа на животната средина можат да бидат суштински и процедурални – првиот тип на права се однесува на можноста за заштита од последиците кои деградацијата на животната средина ги има врз граѓанските и политичките права, правата на живот и слобода на изразување, културните и социјалните права, како правото на здравје, вода, храна и култура; Ништо помалку важни и нужен предуслов за остварување на првиот вид на права се процедуралните права. Тие претставуваат клучна точка каде се пресекуваат правото од областа на животната средина и од областа на човековите права – тие предвидуваат формални чекори кои треба да се преземат во процесот на одбраната на правно загарантираните права. Меѓу процедуралните права спаѓаат правото на барање на претходна, информирана согласност од граѓаните, пристап до информации, учество во носењето на одлуки и пристап до правда.

Во рамки на овој документ се разгледува македонското законодавство низ призмата на принципот на пристапот до правда во работите од областа на животната средина, отелотворен во правниот систем на Република Северна Македонија преку Архуската конвенција, ратификувана од страна на Собранието на РСМ во 1999 година.

Во тој контекст, се опишуваат општите законски прописи, почнувајќи од самата Архуска конвенција и Законот за животна средина, низ кој таа се внесува во македонското законодавство, како и преку други акти и постапки за остварување на правото на пристап до правда во областа на животната средина.

Понатаму, текстот ги разгледува и посебните законски акти, особено механизмите кои тие ги содржат со кои гарантираат пристап до информации и поголемо учество на јавноста, односно механизми за заштита на животната средина.

## Листа на кратенки

ИСКЗ – Интегрирано спречување и контрола на загадувањето

МЖСПП – Министерство за животна средина и просторно планирање

ОВЖС – Оцена на влијанието врз животната средина

РСМ – Република Северна Македонија

СОВЖС – Стратегиска оцена на влијанието врз животната средина

НКТ – Национално Координативно Тело



## Приказ на состојбите во Република Северна Македонија

Оваа анализа започнува со преглед на релевантните законски прописи и политики во Република Северна Македонија кои се однесуваат на работи од областа на животната средина. Прегледот има за цел да ја мапира состојбата во земјата и механизмите за пристап до еколошка правда, како и во релевантните меѓународни инструменти ратификувани од страна на Собранието на РСМ. Прегледот е вклучен во текстот со цел на читателот да му се овозможи да согледа каде во македонскиот правен систем поединецот има можност да го одбрани своето уставно загарантирано право на здрава животна средина, преку механизмите за пристап до правда во врска со работи од областа на животната средина.

Уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата е една од темелните вредности на Уставот на РСМ, како и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право. Согласно Член 43 „Секој човек има право на здрава животна средина. Секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата. Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина,“ што е во корелација со Член 10 кој изречно дефинира дека „животот на човекот е неприкосновен“. Членот 55, оди понатаму, што кажува дека „слободата на пазарот и претприемништвото, единствено можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето“, додека пак Член 56, дефинира дека „Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита“.

Пристапот до правда во врска со животната средина, онака како што е дефиниран во Архуската конвенција: „Во рамките на сопственото национално законодавство, секоја Страна ќе се погрижи, секое лице што смета дека неговото барање за информации... било игнорирано, неправедно одбиено (делумно или целосно), неадекватно одговорено или необработено на некој друг начин во согласност со одредбите од тој член да има пристап до процедурата на разгледување пред суд или пред некое друго независно и непристрасно тело формирано со Закон. Во околности кога Страната ќе се погрижи за ваквото разгледување од страна на суд, таа (Страната) ќе се погрижи ваквото лице исто така да има пристап до експедитивна процедура прецизирана со Закон, бесплатно или по ниска цена, каде што одредена јавна власт повторно ќе го разгледа барањето за информации, или тоа ќе го стори независно и непристрасно тело што не претставува судски орган“ делумно се ицпува низ Начелото на правна заштита, загарантирано во вториот дел од Законот за општа управна постапка. Имено, според ова Начело странките имаат право да го оспорат секое управно дејствие (или пропуст) или управен акт.<sup>1</sup> Жалбата треба да се поднесе

1 Во согласност со Чл. 4, ст. 1, ал. 6 и 7 (Поимник) од Законот за општа управна постапка, под „управно дејствие“ спаѓа „донесување на управни акти, склучување на управни договори, заштита на корисниците на јавни услуги и услуги од општ интерес, како и преземање на други управни дејствија во управните работи во согласност со закон“; додека „управен акт“ претставува „поединечен акт на јавен орган кој е донесен врз основа на закон со кој се решава за правата,

до првостепениот орган (што го донел спорниот акт) во општ рок од 15 дена од денот на објавување на управниот акт.

Правата поврзани со здрава животна средина, покрај што се втемелени во Уставот на Република Северна Македонија,<sup>2</sup> е дорегулирано и со Архуската конвенција (ратификувана од Собранието на 1 јули 1999 година), и Законот за животна средина. Покрај тоа, посебните работи од областа на животната средина се регулирани во посебните закони и подзаконски акти, како и законските одредби за заштита на животната средина кои се интегрирани во законите за просторно планирање, транспорт, земјоделство, енергетика и други области кои влијаат врз животната средина, кои се во главно хармонизирани со *acquis*-то на Европската унија. Кривичниот законик предвидува низа на кривични дела од областа на животната средина, додека Законот за облигационите односи и правото на отштета, во одредени случаи може да се користи за заштита од загадување и други активности кои ѝ наштетуваат на животната средина. Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина, ги поврзува одговорноста на власта со заштитата на животната средина. Таа се фокусира на интеракција помеѓу јавноста и властите, во еден демократски контекст. Архуската Конвенција и дава на јавноста права, а од друга страна на властите им воведува обврски во врска со пристап до информациите, учество на јавноста и пристап до правдата. Конвенцијата содржи три широки теми или “столбови”: пристап до информации, учество на јавноста и пристап до правдата – во случај претходните два ако не се задоволени, што всушност е и фокус на нашето истражување.<sup>3</sup>

Можностите за пристап до правда во врска со животната средина, македонското законодавство ги гарантира преку постоењето на повеќе механизми кои на граѓанинот му стојат на располагање. Ова право на пристап до правда е дефинирано во третиот столб од Архуската конвенција чии одредби се интегрирани во словото и духот на Законот за животна средина.

Една од алатките е Уставниот суд, каде граѓаните можат директно да се обратат за оценување на уставноста и законитоста на одредени акти, како и заштита на своите слободи и права со поведување на иницијатива.

---

обврските и правните интереси на странките. Управните акти можат да бидат насловени како решение, одлука, наредба, лиценца, дозвола, забрана, одобрение или други.“ Законот е усогласен со Архуската конвенција во таа смисла што обезбедува правна заштита во сите управни работи. Ова се потврдува во чл. 104, ст. 1 од овој Закон каде што јасно е дефинирано дека „странката има право на правна заштита против секое управно дејствие или пропуштање на управно дејствие, ако тврди дека со тоа дејствие или пропуштање се повредени нејзините права или правни интереси. Ст. 4 од истиот Член потврдува дека „кога жалбата, односно приговорот не се загарантирани со закон, странката има право да поведе управен спор“.

2 Види чл. 8, ст. 1, а. 10; чл. 43, чл. 55, чл. 56 и Амандман XVII од Уставот на РСМ (Службен весник бр. 52/1991). Заштитата на животната средина е посебно нагласена во Уставот, а Амандманот за учество на јавноста (XVII) конкретно ги спомнува прашањата од областа на животната средина.

3 „Анализа на пристапот до информации и учество на јавноста, Архуска конвенција во Република Македонија“ Јордан Бајрактаров, Марија Јанковска, Методија Саздов; Македонски зелен центар, јуни 2010

Пред Уставниот суд секој може да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување уставноста на закон или уставноста и законитоста на друг пропис<sup>4</sup>, како и уставноста на програмите и статутите на политичките партии и здруженијата на граѓани. Поднесувањето на иницијативите не е врзано со постоењето правен интерес на подносителот. Потребно е само, иницијативата да биде составена во соодветна форма, односно прецизно да е определен актот што се оспорува, причините поради кои се оспорува актот, кои уставни или законски одредби се повредуваат со оспорениот акт и кој е иницијаторот. Судот материјално расправа и одлучува по иницијативите ако оспорениот акт е од општ карактер и ако е во важност. Доколку има основи за сомнение, Судот прво поведува постапка, а во втора фаза касира (укинува или поништува). Постапка за оценување на уставноста и законитоста, Судот може да ја поведе и по сопствена иницијатива, било во рамките на постојната иницијатива или покренувајќи целосно своја иницијатива.

Постапката за заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, се поведува со барање (уставна жалба) од секој кој смета дека некои од наведените слободи и права се повредени со конечен или правосилен акт или со дејство. Притоа, барањето треба да е составено во соодветна форма, односно во него треба да е определен актот или дејството со кое се повредуваат слободите и правата, фактите и доказите за тоа, причините поради кои се бара заштитата и други релевантни податоци. Покрај фактот дека овој вид надлежност е ограничена во својот обем, таа има други две главни карактеристики: прво, не само управни, туку исто така и судски одлуки и акти на носителите на јавната власт можат да бидат оспорени; и второ, поднесувањето на такво барање не наложува претходно исцрпување на сите правни средства против конечен или правосилен акт. Инаку, постапката се смета за поведена со самото поднесување на барањето, така што останува Судот само материјално да се произнесе по барањето. По правило, за заштита на слободите и правата Уставниот суд одлучува врз основа на одржана јавна расправа, на која задолжително се поканува и Народниот правобранител. Заради заштита на слободите и правата Судот може да го поништи поединечниот акт, да го забрани дејството со кое е сторена повредата или да го одбие барањето. Оваа постапка се заснова на начелата на приоритет и итност.

Постои можност за *actio popularis* за оспорување на суштинската и процедуралната законитост на урбанистичките планови (како „општи акти“) пред Уставниот суд.<sup>5</sup> Ако со измена на поединечниот акт не може да се отстранат последиците од примената на законот, прописот или општиот акт што со одлука на Уставниот суд е поништен, Судот може да определи последиците да се остранат со враќање во поранешна состојба, со надоместок на штета или на друг начин. Извршувањето на правосилните поединечни акти донесени врз основа на закон, пропис или друг општ акт, што со одлука на Уставниот суд е поништен, не може да се дозволи, ниту да се спроведе, а ако извршувањето е започнато - ќе се запре<sup>6</sup>.

4 Член 12 од Деловник на Уставен суд на РСМ

5 Чл. 12 од Деловникот на Уставниот суд на РСМ: «Пред уставниот суд секој може да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување на уставноста на закон или уставноста и законитоста на друг пропис...»

6 Чл. 81 од Деловникот на Уставен суд на РСМ

Постои значајно количество на судска пракса пред Уставниот суд во однос на ревизија на оспорени урбанистички планови од перспектива на „транспарентност и учество на јавноста“.<sup>7</sup> Еден од таквите случаи е укинувањето на Деталниот урбанистички план (ДУП) за Тафталице 1, кој беше донесен на 5 јануари 2016. Уставниот суд оцени дека Општина Карпош не ги почитувала уставните и законските одредби при донесување на спорниот ДУП кој го опфаќа потегот од булеварот Партизански одреди, улица Московска, булевар Македонија и булевар 8 Септември и со кој е предвидува во зеленилото да никнат нови згради.

Деталниот урбанистички план за Тафталице 1 и Карпош 4 беше донесен на Бадник во 2016, за време на мандатот на ексградоначалникот Стевчо Јакимовски. Граѓанските иницијативи Ние сме Карпош 4 и Зелено Тафталице по ваквата одлука неколкупати организираа протести и маршеви барајќи да престане бетонизацијата на општината и ја го обжалија планот на Уставен суд. Необјавувањето на Одлуката за неспроведување на стратегиска оценка (бр. 34-3079/17 од 06.07.2015 година) на начин и постапка пропишани со Законот за животната средина, значи дека не е во целост запазена постапката за донесување на деталниот урбанистички план предвидена со Законот за просторно и урбанистичко планирање, за Тафталице 1, што води кон повреда на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок, поради што Уставниот суд оцени дека оспорената одлука не е во согласноста со член 8 став 1 алинеи 3 и 10 од Уставот, со членот 15-в од Законот за просторно и урбанистичко планирање и со членот 65 Законот за животната средина.

Во друг случај, кога Судот ја разгледувал уставноста и законитоста на деталниот урбанистички план за индустриска зона во општина Кичево, го дал следново мислење: „... од достапните докази, Судот оцени дека може не треба да се потврди дека јавноста беше информирана за давање на увид на јавноста на Нацрт-деталниот урбанистички план согласно член 18 од Законот за просторно и урбанистичко планирање, па така, законитоста на овој дел од постапката може да биде доведена во прашање. Иако, од Извештајот за увидот на јавноста очигледно е дека имало коментар пополнет од граѓанин, сепак прашањето останува дали и како се информирани граѓаните за организирање на јавниот увид за нацрт-планот“. Судот посочува дека треба да се идентификува засегнатата јавност и истата да биде поканета.

Во овој случај, Судот одлучил за законитоста и уставноста на деталниот урбанистички план за подрачје во општина Кичево и да ја отповика одлуката за усвојување на овој урбанистички план, јасно е наведено дека не земајќи ги предвид коментарите од страна на јавноста е значително прекршување на законски пропишаната постапка за донесување детални урбанистички планови.

<sup>7</sup> Според чл. 80 од Деловникот на Уставниот суд на РСМ извршувањето на поединечни акти донесени врз основа на урбанистички план кој се укинува со одлука на Уставниот суд не може да се дозволи ниту примени, а доколку извршувањето е во тек, тоа ќе биде прекинато.

Друг механизам е водење на граѓанска постапка. Во случај на повреда на правото на здрава животна средина, може да се поведе граѓанска постапка, на пример, против правните лица кои се предизвикувач на опасноста. Во тој случај, потребно е да се докаже активната легитимација на истите и тужители треба да бидат лица кои непосредно ги трпат штетните последици од изворот на опасноста. Во текот на граѓанската постапка, граѓанските организации може да се јават како замешувачи. Во таков случај може да се бара отстранување на опасноста од штета (согласно член 143 од Закон за облигационите односи - ЗОО), а физички лица може да бараат и согласно член 144 од ЗОО од судот да им нареди на фабриките за престанување на дејствие со кое се повредува неговото лично право и да нареди отстранување на последиците настанати со ова дејствие. Мора да се напомене дека поведувањето на граѓанската постапка во овој случај е поврзана директно со заштита на здравјето на луѓето, па од таа причина истите се јавуваат како приватни тужители. Ова повлекува и поведување на кривична постапка. Мора да се напомене дека водењето на граѓанска постапка бара и изготвување на вештачења за да се докаже причинско-последичната врска меѓу тужителот и изворот на опасноста.

Потребата да се докаже дека е извршено одредено влијание врз животната средина преку вештачење е главната пречка во овој процес, односно, високата цена која граѓаните мора да ја поднесат на сопствен трошок – дури и доколку се квалификуваат за бесплатна правна помош, не се ослободени од плаќањето надоместок на судските вештачи, кои работат за своја сметка.

Во моментот нема информации за конкретна постапка која е поведена пред надлежните судови во државата. За детектирање на причините потребно е дополнително истражување.

Трет механизам е кривичната постапка. Самиот Кривичен Законик во глава XX ги уредува кривичните дела против животната средина и природата. Имено, во член 218, кривични дела против Загадување на животната средина и природата, точно се наведуваат висините на затворските казни за сторените кривични дела за физички лица. За сторени кривични дела, од глава дваесетивтора, за правни лица се предвидува парична казна и тоа за: (1) Тој што со непридржување кон прописите за заштита и унапредување на животната средина ќе загади воздух, почва, вода, водна површина или водотек во поголем обем или на пошироко подрачје и со тоа ќе предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето или уништување на животинскиот или растителниот свет во поголеми размери, ќе се казни со затвор од четири до десет години. (2) Службено или одговорно лице во правно лице кое со непридржување кон прописите за заштита на животната средина ќе пропушти да постави уреди за пречистување или ќе дозволи изградба, пуштање во дејство или користење на погон кој ја загадува животната средина или на друг начин ќе пропушти преземање мерки за спречување или оневозможување на загадување на воздух, почва, вода, водна површина или водотек кое ја надминува дозволената граница или за спречување бучава што значително ја надминува дозволената граница и со тоа ќе предизвика опасност за животот или здравјето на луѓето или уништување на животинскиот и растителниот свет во поголеми размери, ќе се казни со казна затвор најмалку пет години. (3) Ако делото е сторено од небрежност, сторителот ќе се казни со парична

казна или со затвор до три години.(4) При изрекувањето условна осуда, судот може на сторителот на делото од ставовите 1 и 2 да му наложи услов во определен рок да ги преземе пропишаните мерки за заштита и унапредување на животната средина.(5) Ако делото од овој член го стори правно лице, ќе се казни со парична казна.

Кривичниот законик предвидува и затворски казни и за сите оние физички лица, односно парична казна за правни лица кои ќе сторат кривично дело Загадување вода за пиење, Производство на штетни средства за лекување добиток или живина, Загрозување на животната средина и природата со отпад, Неовластено прибавување и располагање со нуклеарни материји. Во член 234 се предвидуваат поголеми затворски казни за физички лица сторители на Тешки дела против животната средина и природата, односно ако со превземеното дејствие: „настапи тешка телесна повреда или тешко нарушување на здравјето на повеќе лица, настапи смрт на едно или повеќе лица или промените од загадувањето не можат долго време да се отстранат, настапи имотна штета од големи размери. Ако поради делата од оваа глава настапило значително влошување на животните услови во рамките на заштитено подрачје определено со закон.”

Начинот на започнување на кривичната постапка и последиците од започнувањето на постапката е регулирана со Законот за кривична постапка, во член 19 (1) Кривичната постапка започнува со издавање на наредба за спроведување истражна постапка, или со првото преземено истражно дејствие пред да биде издадена наредба за спроведување истражна постапка, со определување на главната расправа по обвинителен предлог или приватна тужба, со предлог за издавање казнен налог или со предлог за определување мерка на безбедност. (2) Кога е пропишано дека започнувањето на кривична постапка има за последици ограничување на определени права, тие настапуваат со одобрување на обвинителниот акт.

Судовите низ државата, од 2012 година до денес, донеле вкупно 401 пресуда во врска со кривични дела против животната средина. Најголем дел од нив, 157, се однесуваат на узурпација на недвижности. Лица што заземале јавен простор во природа и го користеле за свои потреби се казнувале условно или со парични казни.

Второ дело според бројот на пресудите е незаконскиот риболов, за кој има вкупно 90 судски одлуки. За ловење риба без дозвола се определувале од дневни глоби до затворски казни од по неколку месеци. Слично поминувале и криволовците, за кои во овој период има донесено 61 пресуда според главата за животна средина во Кривичниот законик.

За жал, имало и случаи кога големите загадувачи на природата и во ретките судски постапки што се воделе против нив, не само што се извлекувале со парични казни, туку и тие пресуди биле поништени на апелациско ниво.



Постојат конкретни случаи кои биле решени во полза на тужителот поврзани со животна средина, дел од нив се:

Супермаркет од Гевгелија испуштал непријатна миризба и голема бучава од вентилациските цевки и со тоа ги загрозил жителите на три куќи. Ова е единствениот кривично дело каде е осуден загадувач на воздухот од 2012 година до денес. Оваа пресуда била донесена од гевгелискиот суд во 2014 година и е единствената што може да се најде во судската архива на интернет во последниве седум години, што се однесува на загадување на животната средина со непридржување кон прописите. Компанијата била казнета со 130.000 илјади денари, а управителот со 61.500 денари.

Рудник во источниот дел од земјава, поради неодржувани инсталации за контрола на јаловината, ги загадил локалните реки за три категории, од втора во петта. Локалниот суд ја осудил компанијата со казна од 300.000 денари, управителот со 61.500 денари, а надлежниот менаџер со 49.200 денари. Сè на сè, нешто помалку од 6.700 евра казна, за голема меѓународна рударска компанија. Сепак, тие се жалеле и апелацискиот суд ја отфрлил пресудата на основниот, со образложение дека таа се однесувала на загадување и на почвата и на водата, а резултати од мерења имало само од водата.

Во 2016 година, жител на Скопје бил осуден на три месеци условна затворска казна за загрозување на животната средина со отпад, што е уште едно кривично дело од главата за животна средина. По оваа основа имало вкупно три пресуди, но само еден поминал со казна. Тој бил собирач на пластична амбалажа, која ја складираше во неговиот двор во Скопје. Судот утврдил дека тој вршел управување со отпад без да поседува соодветна дозвола за тоа, а со натрупувањето на амбалажата во дворот ја загрозил средината околу неговиот имот. Му одредиле условна казна затоа што бил со низок социјален статус, но требало да плати паушал од 1.000 денари за судските трошоци.

Прилепчанец пак, бил осуден на една година затвор за истото дело, бидејќи иако имал регистрирано претпријатие за собирање и за тргување со неопасен отпад, тој го земал отпадот директно од граѓани и го продавал на други фирми и средствата (околу 100 илјади евра) ги ставал на лична сметка. Пресудата гласи дека е осуден за загрозување на животната средина со отпад.

Во судските архиви има пресуди против јавните претпријатија во две општини, бидејќи ја загрозиле животната средина со отпад. Едната е против ЈКП Тетово и директорот Џелал Цека во 2016 година. Основниот суд во Тетово го осудил претпријатието да плати казна од 100.000 денари, а апелацискиот суд во Гостивар, по жалбата на обвинителството, ја зголемил казната на 200.000 денари.

Скопскиот апелациски суд пак, укинал пресуда на велешкиот суд против јавното претпријатие на една од околните општини, кое било осудено да плати 100.000 денари поради загадување на водата во едно село. Образложението било дека не биле прецизни податоците за кој период се однесувало загадувањето.

Основното јавно обвинителство Скопје кој по допрен глас отвори постапка за Загадување на животната средина и природата за кривично дело Загадување на животната средина и природата од чл. 218 од Кривичниот законик. Во насока на утврдување на фактите, надлежниот јавен обвинител испрати барање до Министерството за животна средина и просторно планирање за добивање потребни податоци во врска со досегашна извршена контрола над работењето на депонијата ДРИСЛА – СКОПЈЕ ДОО, како и доколку е извршена контрола дали е констатирано почитување на протоколите за согорување на медицински отпад од страна на депонијата и други информации.

МВР поднесе кривични пријави против ЕЛЕМ за загадување на животната средина и природа, како и против петмина поранешни директори и раководители во РЕК „Битола“, осомничени за соизвршителство во ова кривично дело. Според билтенот на МВР осомничени за соизвршителство во загадувањето на животната средина и природа се И.К. (63) од Гостивар, поранешен директор на подружница РЕК Битола, Ј.К. (67) од Битола, директор на подружница РЕК Битола, О.З. (54) од Битола, директор во РЕК Битола, З.М. (44) од Битола, раководител во Подружница РЕК Битола и против С.А. (63) од Битола, раководител во Подружница РЕК Битола. Имено, по претходна пријава до СВР Битола и Основното јавно обвинителство во Битола, направени се низа проверки при што е констатирано дека пријавените физички лица, со непридржување кон прописите за заштита и унапредување на животната средина, пропуштиле да ги реконструираат постоечките или да постават нови филтри за прашина. Така дозволиле преку работата на РЕК да се пропуштаат штетни честички количински повеќе од 50 милиграми на метар кубен. Исто така, пријавените физички лица дозволиле да се врши отпепелување на одлагалиштето, каде што често се создавале воздушни вртлози од пепел со земја. На тој начин предизвикале пораст на статистичкиот показател на загаденост на воздухот во град Битола, што претставува опасност по здравјето на луѓето.

Четврт механизам е управната постапка. Управната постапка се поведува по барање на странка или од страна на јавен орган по службена должност. Кога е изречно утврдено со закон и кога јавниот орган ќе дознае факти кои му наложуваат да води управна постапка со цел да се заштити јавниот интерес.

Управната постапка ја поведува надлежниот орган по службена должност или по барање од странката. Постапката за поведување на управен спор е регулирана со Законот за општа управна постапка, во Глава IX, член 51 и член 52. За работите во кои според законот или според природата на работата за поведување и водење на управната постапка е потребно барање од странката, надлежниот орган може да ја поведе и да ја води постапката само ако постои такво барање. Откога ќе се поведе постапката, надлежниот орган треба да ги утврди сите факти и околности, кои се од значење, за да донесе решение и на странките да им овозможи остварување и заштита на своите права и правни интереси. Овие дејства може да се извршат во скратена постапка или во посебна испитна постапка.



Формално, Законот за општа управна постапка го препознава принципот на правен лек, т.е. засегнатите страни имаат право да го оспорат секое управно дејство (или пропуст), односно управен акт (прв степен – пред истото тело кое го донело актот; втор степен – пред независната Државна комисија; трет степен – Управен суд). Ова се потвдува со член 104 од истиот Закон, каде што јасно е определено дека „странката има право на правен лек против секое управно дејство или пропуст, доколку смета дека ѝ ги повредува правата или правниот интерес“ (граѓанските здруженија од областа на животната средина се сметаат за странки со правен интерес во спорови од областа на животната средина).

Управниот суд го поништи решението на државната Комисија за одлучување во управна постапка со кое се одбива жалбата против издадената еколошка дозвола за проектот, на жалба против решение поднесена од здруженето на граѓани Фронт 21/42. Издадената еколошката дозвола за проектот Бошков Мост издадена од Министерството за животна средина во 2012 година се враќа на повторно постапување.

„За судот не постојат докази дека во издавањето на еколошка дозвола за ХЕЦ „Бошков Мост“ била целосно запазена постапката согласно Законот за животна средина. Судот потврди дека фактите се нецелосно и погрешно утврдени и дека во постапката не се водело сметка за правилата на постапката. Имајќи го ова предвид, судот ја поништи одлуката на државната Комисија во врска со жалбата поднесена против решението со кое се издава еколошка дозвола за проектот ХЕЦ „Бошков Мост“ и го врати предметот на повторно постапување“

Проектот „Бошков Мост“ предвидуваше изградба на 68 MW хидроелектрана во Националниот парк Маврово. Еколошката дозвола за овој проект Министерството за животна средина ја издаде во 2012 година. Решението беше обжалено пред државната Комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен со образложение дека еколошката студија за овој проект врз основа на која е издадена дозволата е некомплетна. Тоа значи дека министерството, еколошката дозвола ја издало спротивно на Законот за животна средина.

Во 2013 година, државната Комисија за одлучување во управна постапка донесе решение со кое ја одби жалбата и го потврди решението на Министерството за животна средина. Од 2013 година овој предмет беше пред Управниот суд.

„За Управниот суд е нејасно како државната комисија прифатила дека првостепеното решение е донесено согласно закон и дека пред донесувањето претходела целосна и детална постапка и дека биле прибавени сите докази“, пишува во пресудата на судот.

Судот констатирал дека Министерството за животна средина требало да донесе решение за еколошка дозвола врз основа на комплетна студија за оцена на влијанието врз животната средина, извештај за соодветност на оваа студија и исходот од консултациите со јавноста, но тоа не се случило. Дополнително,

министерството требало во решението да ги наведе конкретните мерки за спречување, ограничување, ублажување или намалување на штетните влијанија, како и мерките за зголемување на поволните влијанија врз животната средина, како резултат на спроведувањето на проектот.

За еколошката дозвола за Бошков Мост се води уште една управна постапка. Имено, спротивно на Законот за животна средина, валидноста на спорното решение за проектот Бошков Мост во 2014 година беше продолжена од страна на Министерството за животна средина. За ова прекршување, во јуни 2015 година е покрената уште една жалбена постапка пред државната комисија.

Проектот ХЕЦ „Бошков Мост“ се најде и пред Бернската конвенција во 2015 година, кога беше усвоена препорака за стопирање на сите планирани проекти во Националниот парк Маврово.

Дополнителен факт дека има повреда на Законот за животна средина е што пред донесување на решението за ХЕЦ Бошков Мост (дека ги задоволува барањата за заштита на животната средина), од страна на ЕЛЕМ е доставен допис со кој го информирал Министерството за животна средина дека допрва ќе се започнат активности за еколошки мониторинг за проектот. Целта на овој мониторинг беше утврдување на нулта состојба на воздухот, водотеците и амбиенталното ниво на бучава, како и состојбата со биолошката разновидност во подрачјето кое ќе биде зафатено од изградбата и функционирањето на ХЕЦ Бошков Мост. Овој мониторинг е неопходен за утврдување мерки кои би го намалиле влијанието од проектот. Ваквите анализи треба да бидат составен дел од Студијата за оцена на влијание врз животната средина, а не да се случуваат по нејзиното изготвување и одобрување.

Иако, од Основното јавно обвинителство Скопје по допрен глас отворија предмет за работењето во депонијата за кривично дело загадување на животната средина и природата, паралелно актуелниот концесионер на депонијата „Дрисла“ води уште една битка пред вишиот Управен суд. Правото на концесија на ФЛЦ Амбиенте од Италија се оспорува од добивањето на тендерот во 2013 година.

Управниот суд во последната пресуда наведува дека компанијата немала никакво искуство и била формирана два дена пред продолжниот рок за истек на тендерот. Конзорциумскиот партнер Униекко, кој ја формирал фирмата, всушност се занимавал со градежништво и производство на цигли и го немал ни потребниот финансиски годишен приход/расход. Управниот суд, според пресудата ја уважи тужбата на германската компанија Шолц и го задолжува градоначалникот на град Скопје да го потпише договорот за заедничко вложување во јавното претпријатие. Град Скопје поседува 20 проценти од депонијата.

Друг механизам е поведување на прекршочна постапка. Додека кривични постапки се водат против индивидуални криволовци, рибокрадци, дрвосечачи, собирачи на отпад и други, загадувачите добиваат мандатни казни или прекршочни пријави.

Последниот извештај објавен на страницата на Државниот инспекторат за животна средина се однесува на 2014 година, кога биле донесени 366 решенија, со кои се наредува да се исправи некоја неправилност, 28 решенија за забрана за работа, а биле поведени 72 прекршочни постапки и ниту една кривична постапка.

Иако Законот за прекршоци е целосно усогласен со Законот за заштита на животната средина, што го олеснува поднесувањето прекршочни пријави отколку кривични, скопските инспектори за животна средина, пак, според нивниот извештај за 2017, за цела година поднеле вкупно едно барање за да се поведе прекршочна постапка и ниту едно за кривична. Тоа може да индицира недостаток на капацитетите на инспекторите за почесто излегување на терен, спроведување повеќе надзори и изрекување поголем број казни.

Според Градоначалникот на Скопје, Петре Шилегов на седница на Советот на Град Скопје, бројот на изречени казни двојно се зголемил во однос на 2017. Како што додаде тој, во септември 2018 биле изречени 137 мандатни казни, а во октомври 220 опомени и 132 казни. Биле казнувани претпријатија што не се придржувале до условите за добиената Б-интегрирана еколошка дозвола, градежни објекти, како и лица што несоодветно постапувале со отпадот.

Засега, борбата за почиста животна средина продолжува да се води со плаќање казни за прекршоци, како и со кривични постапки, кои најчесто завршуваат со парични казни или со поништување на пресудите.

Меѓу алатките кои им стојат на располагање на граѓаните согласно Законот за животна средина е, исто така и жалбата на решение или одлука до Комисијата на Владата на Република Македонија за решавање на управни работи во втор степен, односно Комисија за решавање во втор степен по жалби на решенија издадени од Државниот инспекторат за животна средина – честопати во рок од 14 до 30 дена од објавувањето на некоја одлука, истите можат одлуката да ја обжалат пред соодветниот јавен орган, а доколку овој механизам не функционира, тие можат да поведат и управен спор.

Покрај судските механизми, постои и начин за решавање на спорите со вонсудска постапка, согласно Законот за медијација, кој овозможува решавање на спорови во кој страните, спорниот однос настојуваат да го решат на мирен начин со помош на еден или повеќе медијатори, кои пак на странките им помагаат да постигнат заедничко прифатливо решение. Спорите од областа на животната средина се медијабилни спорови и како такви можат да остварат пристап до правда преку процесот на медијација.

До моментот не постојат случаи на медијација во врска со спорови поврзани со животна средина. Причините за истото треба да се истражат во понатамошните активности на проектот.

Исто така, не треба да се запостави Народниот правобранител, како механизам за заштита на правата на граѓаните, кој има мандат само доколку повредата настанала

од јавен орган. Според нив, во изминативе 16 години по службена должност и по иницијатива на граѓани, има интервенции од страна на институцијата, посебно во врска со загадувањето, но не и во изминатата година. Активностите на Народниот правобранител биле во насока за интервенција во заштита на животната средина, преку воведување на неопходните еколошки стандарди на големите загадувачи, односно воведување на интегрирани еколошки дозволи.

Европски суд за човекови права е механизам кој може да се користи доколку се исцрпени сите правни средства во матичната држава и доколку државата ја има ратификувано Европската Конвенција за Човекови Права. Нашата држава ја има ратификувано. Секако, се бара конкретно да има повреда на одреден член од истата.

Конвенцијата прави разграничување помеѓу два вида на жалба: индивидуална жалба, поднесена од страна на некое лице, група на поединци, компанија или невладина организација, кои што поднесуваат жалбени наоди за повреда на неговите или нејзините права, како и меѓудржавна жалба, поднесена од една држава против друга држава. Од основањето на Судот, речиси сите жалби се поднесени од страна на поединци кои се обратиле со нивните случаи директно до Судот, сметајќи се за жртви на една или повеќе повреди на Конвенцијата.

Жалбите можат да се поднесуваат директно од страна на поединци, а помош од страна на адвокат не е неопходна на почетокот на постапката. Доволно е до Судот да се испрати правилно пополнетиот образец за жалба, како и потребните документи во врска со жалбата. Меѓутоа, регистрирањето на жалбата од страна на Судот не претставува гаранција дека жалбата ќе биде допуштена или дека предметното прашање ќе биде основано. Системот на Конвенцијата обезбедува „лесен“ пристап до Судот, овозможувајќи му на секој поединец да поднесе жалба, дури и доколку тој или таа живее во далечен регион на државата членка или ако истиот или истата не поседува никакви финансиски средства.

Имајќи го во предвид горенаведеното, не постојат никакви трошоци кои што се плаќаат за постапка пред Судот.

Жалбите треба да задоволат одреден број на критериуми за да можат да бидат прогласени за допуштени од страна на Судот. Во спротивен случај, жалбите нема воопшто да бидат разгледувани. Жалителот мора да бил, лично и директно, жртва на повредите на Конвенцијата и мора да претрпел значителна штета. Се разбира, не треба да се заборави дека жалбите може да бидат поднесени само против една или повеќе држави членки на Конвенцијата, а не против било која друга држава или поединец.

Невладините организации, како и државите, имаат право да поднесат жалби. Покрај тоа, на истите може да им биде дозволено од страна на претседателот на Судот да интервенираат во постапката како трета страна. Претседателот на Судот може да му дозволи на друго лице, различно од жалителот, како и на секоја држава членка на Конвенцијата, различна од таа против која што е поднесена жалбата, да интервенира во постапката. Оваа ситуација е наречена интервенција на трета страна.

Лицето или државата во прашање има право да достави поднесоци и да учествува на јавните расправи.

Кога Судот ќе прими одредена жалба, тој може да одлучи дека државата против која истата е поднесена, треба да преземе одредени привремени мерки, додека во меѓувреме Судот го разгледува случајот. Овие мерки вообичаено се состојат од барање до државата да се воздржи од спроведување на одредени дејствија.

Некои жалби можат да бидат квалификувани како итни и нивното решавање е приоритетно. Ваква е ситуацијата, особено во случаи каде што има наводи од страна на жалителот дека тој или таа се соочува со непосредна опасност од физичка повреда.

Во однос на судската пракса на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), каде што има поврзување на заштитата на животната средина со право на живот и други права, како право на заштита на приватен и фамилијарен живот, право на ефикасен правен лек случаи кои се интересни се:

*L'Erabliere A.S.B.L. v.s. Belgium*. Постапка на невладина организација за животна средина со која се оспорува дозволата за урбанистичко планирање, отфрлена поради тоа што во истата не се опишани фактите на случајот, но судот ги знаел фактите од претходна судска постапка.

*Locascia and Others v. Italy* (no. 35648/10) покрената од 19 апликанти, кои живеат во општината Caserta и San Nicola La Strada на основа од член 2 и член 8 Конвенцијата, се жалат за ризикот врз нивното здравје и за попречување на уживање на приватен живот и дом поради активностите од фабрика LO Utaro и за неуспехот на властите да обезбедат чистење откако се затворила фабриката. Овој случај е во тек.

*Cordella and Others v. Italy* (no. 54414/13) (52 апликанти) и *Ambrogio Melle and Others v. Italy* (no. 54264/15) (130 апликанти). Овие апликанти, кои живеат во близина на Таранто тврдат дека властите не успеале да ги преземаат соодветните мерки за да ја заштитат животната средина и здравјето на лицата, и се повикуваат на повреда на членовите 2, 8 и 13 од Конвенцијата. Овој случај е во тек.

Истите треба да бидат предмет на разгледување во компаративна анализа која се планира да се изработи во рамките на проектот, посебно од перспектива на покренување на заедничка тужба во случаи на повреда на правото на здрава животна средина, односно на правото на живот.

Воедно, треба да се спомне и можноста за поднесување на жалби спогласно Архуската конвенција. Механизмот за усогласување на Архуската конвенција е еден од ретките меѓународни инструменти за заштита на животна средина, кој им овозможува на членовите на јавноста да ја соопштат својата загриженост директно до одбор на независни експерти. Комитетот за жалби (Compliance Committee) има мандат да ги испита наодите за случајот и притоа да даде препораки директно до засегнатата страна за време на Средбата на земјите потписнички на конвенцијата.

Комитетот исто така, може да ги разгледува прашањата за усогласување по сопствена иницијатива и да направи препораки, да изготвува извештаи за усогласеност или спроведување на одредбите од Конвенцијата, како и да обезбеди совет или да ја олесни помошта на поединецот.

До моментот не постојат случаи до Комитетот од нашата држава. Причините за истото треба да се истражат во понатамошните активности на проектот.

Друг меѓународен механизам, кој е искористен е Конвенција за заштита на дивниот растителен и животински свет и природните живеалишта во Европа (Берн), ратификуван во 1997 година која се однесува за заштита на дивниот, растителен и животински свет и природните живеалишта во Европа. Балканскиот рис (*Lynx balcanicus*) е ставен во Прилог 2 на Бернската конвенција, што претставува големо признание и чекор напред кон заштита на ова критично загрошено животно кое е присутно само на Балканот.

Во 2013 година, независниот експерт при Механизмот за жалби на Европската банка за обнова и развој која финансиски го поддржува овој проект објави наоди со кои потврдува дека еколошката студија за Бошков Мост не е комплетна бидејќи во неа недостасуваат значајни податоци. Експертот потврди дека при одлучувањето за финансиската поддршка за проектот, банката ги прекршила своите еколошки процедури. Постојаниот Комитет на Бернската Конвенција за заштита на дивниот растителен и животински свет и природни живеалишта во Европа побара Владата на Република Македонија итно да ја суспендира изградбата на малите хидроцентрали во Националниот парк Маврово, објавуваат еколошки граѓански организации од Македонија.

Воедно, има иницијатива и за суспендирање на ХЕЦ Рибничка, Јадовска и Жировничка I и II, за кои концесиите се одобрени во 2015, но изградбата сеуште не е отпочната. Досега, на територијата на НП Маврово од 2010 до 2017 година, изградени се четири нови мали хидроцентрали на реките Тресонечка, Галичка, Какачка и Беличица.

За крај, во контекст на нашето истражување за пристап до правда во областа на животната средина, треба да се спомене и Законот за бесплатна правна помош кој е постоечки механизам за пристап до правда за лица со низок социјален статус, но досега нема процесуирани случаи (или немаме информација) кога истиот бил искористен за животна средина. Повеќе за истиот во продолжение во поглавјето подолу.

## Анализа на постојниот закон и новиот предлог - Закон за бесплатна правна помош

Со Законот за бесплатна правна помош (постојниот, сеуште е во сила) се уредуваат правото на бесплатна правна помош, постапката во која се остварува, корисниците, условите и начинот на неговото остварување, давателите на бесплатна правна помош, органите надлежни за одлучување, заштитата на правото на бесплатна правна помош, финансирањето и надзорот над неговото спроведување, организирање на денови на бесплатен правен совет, бесплатна правна помош во прекугранични спорови, како и надзор над примената на одредбите од овој закон.<sup>8</sup>

Целта на Законот е да обезбеди еднаков пристап на граѓаните и другите лица определени со овој закон до институциите на системот, за запознавање, остварување и за овозможување на ефективна правна помош, согласно со начелото за еднаков пристап до правда.<sup>9</sup>

Постапката за бесплатна правна помош е итна и тоа изрично се наведува во постојниот закон,<sup>10</sup> но во предлог-законот ваква одредба која го содржи начелото на итност на постапката нема.<sup>11</sup>

Бесплатната правна помош се реализира од Министерството за правда, адвокати и од овластени здруженија на граѓани,<sup>12</sup> а средствата за одобрување на бесплатната правна помош се обезбедуваат од Буџетот на Министерството за правда како посебна програма предложена од министерот, одобрена од Владата на Република Македонија, како и од донации и други приходи во согласност со Закон.<sup>13</sup>

Од друга страна, во предлог-законот за бесплатна правна помош, целта е да се овозможи и унапреди правото на физичките лица на пристап до правда и правична судска заштита во областите од граѓанска и управна природа.<sup>14</sup>

За разлика од постојниот закон, каде како видови на бесплатна правна помош се наведуваат претходна правна помош и правна помош во сите судски и управни постапки,<sup>15</sup> во новиот предлог-закон се наведуваат претходна и секундарна правна помош.<sup>16</sup> Терминолошки е погрешна поделбата на претходна и секундарна правна

8 Член 1 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

9 Член 2 став 1 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

10 Член 2 став 2 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

11 Предлог-нацрт Закон за бесплатна правна помош

12 Член 4 став 1 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

13 Член 4 став 2 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

14 Член 2 став 1 од Предлог-нацрт Закон за бесплатна правна помош

15 Член 6 став 1 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

16 Член 4 став 2 од Предлог-нацрт Закон за бесплатна правна помош



помош, самата терминологија внесува дилеми, бидејќи логична е поделба на претходна и дополнителна, односно примарна и секундарна. Во конкретниот случај, соодветна терминологија со која треба да се поделат видовите бесплатна правна помош се примарна и секундарна правна помош.

Право на бесплатна правна помош имаат физичките лица на начин и под услови утврдени со Законот, а истата може да се оствари како претходна правна помош (во вид на иницијален правен совет за правото за користење на правната помош, општа правна информација и правна помош во комплетирањето на барање за бесплатна правна помош)<sup>17</sup> и како правна помош во сите судски и управни постапки (застапување во постапка пред Министерството за внатрешни работи и Центарот за социјални работи согласно со Законот за правда за децата, застапување во сите степени во судски и управни постапки, составување на писмена во судски и управни постапки, застапување во постапка пред Министерството за внатрешни работи и Центарот за социјални работи согласно со Законот за правда за децата).<sup>18</sup>

Разликата во давателите на правна помош за претходна правна помош и помош во судските и управните спорови се состои во тоа што, претходната правна помош се дава од овластено службено лице во подрачните одделенија на Министерството за правда и од овластени здруженија на граѓани,<sup>19</sup> а правната помош се реализира од адвокати.<sup>20</sup>

Прашањата од областа на судските и управните спорови за кои може да се бара правна помош се следните: права од областа на социјалното, здравственото, пензиското или инвалидското осигурување, работните односи, заштитата на деца, жртвите на семејното насилство, заштитата на жртвите од казниви дела, заштитата на жртвите од трговија со луѓе, признавање на право на азил и имотно-правните прашања.<sup>21</sup> Овие области се опфатени во актуелниот Закон за бесплатна правна помош. Водејќи се кон Стратегијата за реформа на судскиот сектор со Акциониот план 2017-2022,, поконкретно, точка 2.6 Пристап до правда, каде една од стратешките насоки за унапредување на системот за бесплатна правна помош е токму и проширување на областите за бесплатна правна помош, со исклучок на кривичната сфера, која ќе биде регулирана со Законот за кривична постапка, произлегува и една од главните препораки, односно иницијативите на овој документ. Препораката во овој контекст се состои од дополнување на животна средина, како област опфатена во Законот за бесплатна правна помош, пред сè, поради уставната гаранција на правото на здрава животна средина.

За разлика од постојниот, со новиот предлог-закон за бесплатна правна помош се уредуваат општите правила за обезбедување на бесплатната правна помош,

17 Член 6 став 2 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

18 Член 6 став 4 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година, бр.185/11; 27/14.

19 Член 6 став 3 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

20 Член 6 став 5 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

21 Член 8 став 2 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година



правото на бесплатна правна помош, видовите и опсегот на бесплатната правната помош, давателите и корисниците на бесплатна правна помош, нивните обврски и одговорности, постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош, финансирањето, наградата и надоместокот на трошоците за дадената бесплатна правна помош, бесплатна правна помош во прекугранични спорови, транспарентност и отчетност во давањето бесплатна правна помош, посебните постапки за правна помош, надзорот над примената на овој закон и други прашања кои се однесуваат на бесплатната правна помош.<sup>22</sup>

Согласно новиот предлог-закон за бесплатна правна помош, секундарната правна помош опфаќа застапување во постапка пред суд, државен орган, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, Фонд за здравствено осигурување на Република Северна Македонија и лица кои вршат јавни овластувања, како и ослободување од трошоците согласно одредбите предвидени со овој и друг закон.<sup>23</sup> Вреди да се напомене дека Законот не предвидува бесплатна правна помош во кривични предмети, само во граѓански и управни постапки.

Право да поднесе барање за секундарна правна помош има:

- лице државјанин на Република Северна Македонија со постојано живеалиште во Република Северна Македонија;
- странски државјанин со дозвола за привремен или постојан престој во Република Северна Македонија или лице без државјанство кое законски престојува во Република Северна Македонија;
- лице кое има право на правна помош обезбедена од Република Северна Македонија согласно меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на Република Северна Македонија и
- баратели на правото на азил.<sup>24</sup>

Кај лица баратели на БПП треба да им се овозможи пристап до правда и на лицата кои не поседуваат никаква лична документација. Истото важи и за лицата без државјанство (апатриди) кои немаат регулирано престој, но реално се наоѓаат на територијата на РСМ.

Барател и корисник на бесплатна правна помош може да биде само физичко лице.<sup>25</sup> Се смета дека финансиската состојба на барателот и членовите на неговото семејство е загрознена со трошоците на постапката ако:

- месечниот приход на барателот кој живее сам не го надминува износот на минималната нето плата во Република Македонија, утврдена со Законот за минимална плата,

<sup>22</sup> Член 1 од Предлог нацрт законот за бесплатна правна помош

<sup>23</sup> Член 13 став 2 од Предлог-нацрт Закон за бесплатна правна помош

<sup>24</sup> Предлог-нацрт Закон за Бесплатна правна помош, член 15

<sup>25</sup> Член 3 став 1 точки 7 и 8 од Предлог-Нацрт Законот за бесплатна правна помош

- месечниот приход на барателот кој живее во заедничко домаќинство со членовите на неговото семејство не го надминува износот на минималната нето плата и месечниот приход на секој нареден член на семејството не го надминува износот од 20% од минималната нето плата утврдена со Законот за минимална плата.

Предлог-законот за бесплатна правна помош, член 18, став 2 дефинира кој може да поднесе барање, односно кои се условите за стекнување со право на БПП.<sup>26</sup>

Погоре во текстот, наведени се условите кои се бара да бидат исполнети во новиот предлог-закон за бесплатна правна помош. Условите во тој поглед споредбено со постојниот Закон за БПП се подобрани со оглед на фактот дека кон постојниот Закон се смета дека е загрозувана издршката на лицето кое бара бесплатна правна помош и издршката на членовите на неговото семејство со кои живее во заедничко домаќинство ако приходите по сите основи на тоа лице и членовите на неговото домаќинство не го преминуваат износот од 50% од просечната месечна плата исплатена во Република Северна Македонија за претходниот месец во времето на поднесување на барањето за бесплатна правна помош.<sup>27</sup> Кон предлог-законот за БПП, барател кој живее сам и кој има месечни приходи не поголеми од минималната нето плата во РСМ, односно барател кој живее во заедничко домаќинство со членовите на неговото семејство кое има месечни приходи не поголеми од минималната нето плата во РСМ, а секој нареден член на заедничкото домаќинство има приходи не поголеми од 20% од просечна нето плата во РСМ согласно Законот за минимална плата.<sup>28</sup>

За жал, овој предлог-закон не предвидува заедничко доставување на барање на група граѓани за бесплатна правна помош – бидејќи бесплатната правна помош како категорија го третира пристапот до правда на социјално загрозувани лица, групната претставка може да го олесни поднесувањето на судските трошоци, особено трошоците на вештачење кои се превисоки за да може да ги поднесе едно или неколку социјално загрозувани лица. Групното барање за бесплатна правна помош може да го подобри пристапот до правда за населени места каде живеат припадници на маргинализирани и ранливи заедници, а покрај тоа, влијанијата врз животната средина неретко повлекуваат последици врз повеќе лица истовремено.

<sup>26</sup> Член 18 став 2 и 3 од Предлог-Нацрт Законот за бесплатна правна помош

<sup>27</sup> Член 12 став 4 од Законот за бесплатна правна помош објавен во Службен весник на РМ, бр. 161 од 30.12.2009 година

<sup>28</sup> Член 18 став 1 од Предлог-Нацрт Законот за бесплатна правна помош

## Примена на БПП и Архуска конвенција (трет столб)

Покрај бројните правни механизми кои се предвидени за да им се овозможи пристап до правда на граѓаните во врска со предмети од областа на животната средина, сеуште постојат бројни квалитативно различни пречки кои „стојат на патот“ на остварувањето на ова уставно загарантирано право. Видовите пречки се движат од изостанување на одредби за учество, контрола и надзор од страна на јавноста, до отсуство на можност за обжалување на одредени одлуки на јавните органи кои влијаат врз животната средина, како и одреден недостаток на капацитети во судството за соодветно третирање на оваа специфична проблематика.

Според податоците од истражувањето објавени во Анализата на примената на Законот за бесплатна правна помош вклучително и анализа (cost-benefit analysis) на трошоците за негово спроведување со посебен фокус на родовиот аспект евидентно е дека поголем процент од граѓаните 74% воопшто не знаат дека постои Закон за бесплатна правна помош, што покажува ниско ниво на информираност на граѓаните. На истото упатуваат и адвокатите, судиите и судската администрација кога говорат дека е потребно да се работи на целосна имплементација на Законот и да се вложи во поголема информираност на граѓаните и негова промоција од страна на државните органи. Податоците се скоро идентични и во поглед на можноста здруженијата на граѓани да даваат претходна правна помош под одредени услови согласно ЗБПП (70% одговориле дека не знаат што предвидува ЗБПП). Во оваа насока е заклучокот дека граѓаните/барателите на БПП не знаат каде да се обратат, односно каде да ги поднесат барањата. За илустрација, за период од пет (5) години, поднесени се само 882 барања за БПП од 2010 година кога стапува на сила на Законот за БПП). Мора да се напомени дека жените се најчести баратели на БПП.<sup>29</sup>

За жал, ниедно од барањата за БПП не се однесува на заштита на животот и здравјето на луѓето, поврзано со последиците од повредата на правото на здрава животна средина. Најчести основи за доделување на бесплатна правна помош се имотно правните прашања (28) и развод на брак поради семејно насилство (24).

Според истото истражување, граѓаните не се убедени дека државата се грижи да обезбеди пристап до правдата за сите свои граѓани, без разлика на нивниот социјален статус (43% не знаат, 30% потврдно одговориле, 17% сметаат дека државата не се грижи да обезбеди ефикасен и ефективен пристап до правдата за социјално ранливите категории). Од друга страна, согласно анализата направена уште во првите две години од имплементацијата на ЗБПП како главни пречки за остварување на правото на БПП се: високите трошоци за водење на постапките за остварување и заштита на правата за повеќе од една третина од населението; практиката на често менување на законите без доволни анализи за квалитетот на законските одредби и нивното влијание, како и недоволно ефикасната промоција на законските измени;

<sup>29</sup> “Анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош вклучително и анализа (cost-benefit analysis) на трошоците за негово спроведување со посебен фокус на родовиот аспект” 2015, подготвен од Мрежа 23 со финансиска поддршка на Институтот за европска политика (ЕПИ) – Скопје во партнерство со Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија и Центарот за управување со промени.

и ниското ниво на правна писменост на населението и непознавањето на правото.<sup>30</sup> Остварувањето и заштитата на правата во граѓанските и во управните постапки не е бесплатно и предизвикува трошоци за лицето кое се појавува како тужител/барател, а е должно во најголем дел од случаите однапред да ги уплати.

Во овој контекст, препораките и од анализата се во насока на зајакнување на претходната правна помош за олеснување на решавањето на правните проблеми пред поведувањето судски постапки, односно вонсудското решавање на споровите како “поевтина“ форма на бесплатната правна помош т.е. медијацијата. Со цел институтот медијација да заживее во македонското законодавство, граѓаните треба да имаат лесен пристап до релевантните информации на јасен и разбирлив јазик.

Намалување на судски трошоци според Закон за судски такси, Закон за административни такси и Закон за парничка постапка се предвидува и за ранливи категории граѓани, како и на други странки согласно овие закони.

Согласно член 9, став 4 од Архуската конвенција вели: „Покрај и без ограничување во однос на став 1 од претходниот текст, со процедурите од став 1, 2 и 3 ќе обезбедат адекватни и ефикасни мерки за отстранување на последиците, вклучувајќи го и издавањето судски налози (онаму каде што тоа е соодветно), и дека ќе бидат фер, праведни, навремени и не премногу скапи. Одлуките на судовите и (секогаш кога тоа е можно) на останатите тела, ќе и бидат ставени на увид на јавноста“. Во моментот граѓаните и граѓанските здруженија мораат на свој трошок да обезбедат вештачење. Друг проблем што треба да се адресира е во однос на квалитетот на вештачењето и дали истото може да ја постигне целта за која е направено.

Што се однесува до пристапот до правда за случаи од областа на животната средина, поведени се неколку постапки кои директно се повикуваат на член 9 од Архуската конвенција, која е ратификувана и како таква е дел од домашниот правен систем и истите (постапките) се сеуште во тек.

Земајќи ги предвид програмите за континуирана обука на судиите и јавните обвинители, очигледно е дека судиите секоја година посетувале обуки во врска со Законот за животна средина и дека се посветува особено внимание на кривични дела од областа на животната средина. Дури постојат и т.н. зелени обвинители во Македонија, кои се дел од Европската мрежа/асоцијација, за чии активности нема достапни информации.<sup>31</sup> Академијата за судии и јавни обвинители е отворена за соработка со надворешни експерти и граѓански организации, така што постои простор за пофокусирани и специјализирани обуки во врска со Архуската конвенција и правото од областа на животната средина, односно за изучување на судската пракса на Комитетот за усогласување со Архуската конвенција.

<sup>30</sup> Анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош за периодот 2010 – 2012 година, 2012, Македонско здружение на млади правници – Скопје; Национален Ромски Центар – Куманово; Младински Културен Центар – Битола; РОМА С.О.С. – Прилеп; Фондација Отворено Општество – Македонија

<sup>31</sup> European Network of Prosecutors for the Environment е формирана 2012 година

## Препораки и забелешки за подобрување на пристапот до правдата од областа на животната средина

1. Се предлага дополнување на животната средина како една од областите за кои може да се бара бесплатна правна помош во новиот Закон за бесплатна правна помош. Предлогот нема за цел да ги наруши критериумите на ЗБПП според кои се стекнуваат странките со право на ЗБПП, а со тоа и духот на законот, туку само да обезбеди видливост за граѓаните дека во случај на нарушување на нивното право за здрава животна средина, односно да се афирмира правна заштита за пристап до информации за животната средина. Воедно, тоа ќе ја зајакне и имплементацијата на Архуската конвенција, како постоечки механизам за пристап до еколошка правда
2. Државата, односно институциите треба да посветат поголемо внимание на промоција на правото на бесплатна правна помош и да обезбедат поголема видливост во јавноста на работа на институциите и организациите надлежни за спроведување на ЗБПП. Во оваа насока се предлага да се подобри информирањето на јавноста во врска со можностите за пристап до правда од областа на животната средина.
3. Државата, односно институциите треба да го обезбедат остварувањето на правото за пристап до информации поврзани со животната средина, да обезбедат учество на јавноста и да обезбедат пристап до правда со намалени трошоци на постапка (согласно Архуската конвенција).
4. Поголема и побрза ажурност на судската власт во решавањето на предметите во делот на животна средина, како и поголем ангажман на Јавното обвинителство во делот на покренување постапки во врска со заштита на животната средина.
5. Се предлага разгледување на идејата за формирање Фонд за вештачење кој на вештаците заинтересирани за учество во случаи од јавен интерес, каде е загрозувано правото на чиста животна средина на граѓаните, ќе им обезбеди опрема и услови за вештачење по најмали можни трошоци, во согласност со член 9, став 4 од Архуската конвенција.
6. Засегнатата јавност треба да се запознае со можностите за претходна медијација во спорови од областа на животната средина, што може значително да влијае врз намалувањето на трошоците и подобрувањето на пристапот до правда од областа на животната средина. Законското пропишување на задолжителна медијација во врска со одредени спорови од областа на животната средина може да придонесе кон афирмација на правото на здрава животна средина во РСМ.
7. Поголема примена и запознаеност на пошироката јавност и на лицата на правдата со сите ратификувани меѓународни документи, како и користење на меѓународните судови, како механизми, во случаи кога ќе се исцрпат сите правни средства во матичната држава.

8. Се предлага новиот Закон за бесплатна правна помош да овозможи заедничко доставување на барање на група граѓани (*actio popularis*) за бесплатна правна помош што ќе го подобри пристапот до правда за населени места каде живеат припадници на маргинализирани и ранливи заедници, бидејќи влијанијето врз животната средина, неретко има последици врз повеќе лица истовремено.
9. Потребна е проверка на капацитетите на Академијата за судии и јавни обвинители во врска со правото од областа на животната средина и Архуската конвенција, за да се утврди дали судиите и јавните обвинители се стекнуваат со релевантни познавања од оваа тематика. Доколку се утврди дека постои простор за подобрување на капацитетите на Академијата од оваа област, да се пристапи кон спроведување на дообука и дополнителна подготовка на предавачите, со цел на граѓаните да има се подобри пристапот до правда од областа на животната средина.
10. Се предлага потранспарентно објавување информации за бројот на постапки, кои биле поведени во однос на заштита на правото на здрава животна средина и пресметка на процентот на успешност на истите.
11. Пристапот до правда треба да биде олеснет преку намалување или целосно укинување на административните и судските трошоци за предмети во делот од заштита на животна средина.
12. Учеството на јавноста во донесувањето на одлуки е клучен фактор во остварувањето на основните демократски принципи и подразбира континуирано вклучување на претставниците на граѓанското општество во работните тела и групи кои се задолжени за изготвување на примарната и секундарната легислатива. Оттука, се предлага претставниците од НКТ да земат активна улога во подготовката на правилниците и решенијата за спроведување на законските одредби на Законот за бесплатна правна помош.

## Членови на НКТ:

1. Кирил Ристовски, Претседател, Флорозон (ГО);
2. Гордана Несторовска – Здружение за Социјални Иновации и Одржлив Развој – Радар, Претседател
3. Елица Пауновска - Здружение за Социјални Иновации и Одржлив Развој – Радар
4. Билјана Матевска – Центар за Еколошка Демократија Флорозон, Проектен координатор
5. Ангела Димеска – Центар за Еколошка Демократија Флорозон, Проектен асистент
6. Иван Петровски - Здружение за Социјални Иновации и Одржлив Развој – Радар
7. Панчо Минов - Собрание на РСМ, Пратеник
8. Славица Анастасовска - Хелсиншки Комитет за човекови права, Правен советник
9. Наташа Чакулев - О2 Иницијатива, Член
10. Елена Георгиевска – Македонско Здружение на Млади Правници, Проектен менаџер
11. Гоце Коцевски - Македонско Здружение на Млади Правници, Проектен менаџер
12. Христина Здравеска - Станица ПЕТ, Правник
13. Санела Хасиќ - Министерство за правда, Државен советник
14. Бојана Босилкова - Министерство за Правда, Виш соработник
15. Весна Цекова - Министерство за правда, Раководител
16. Илија Манасиев - Правен Факултет Јустинијан Први, Асистент м-р
17. Александра Бујароска - Фронт 21/42, Правник:
18. Рената Георгиевска - Основен Суд Скопје 1, Советник
19. Флорие Хоти - Основен Суд Скопје 2, Службеник
20. Ајсел Амет - Фондација Отворено Општество, Проектен координатор:
21. Александар Марковски - Фондација Отворено Општество, Проектен координатор
22. Кристина Најдовска - Зелен Институт, консултант







