



KONTROLL ANTIKORRUPSION I LIGJIT PËR MJEDISIN JETËSOR

Darko Avramovski dhe Emilija Spasovska

NËNTOR 2021

Projekti "Monitorimi në fusha me rrezik nga korrupsioni: Shëndetësia dhe Mjedisi Jetësor" financohet nga Fondacioni Shoqëria e Hapur - Maqedoni. "Përmbajtja është përgjegjësi e vetme e autorëve dhe grantit, dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet se i shpreh pikëpamjet dhe qëndrimet e Fondacionit Shoqëri e Hapur -Maqedoni".

IMPRESUM

Titull: Kontroll antikorrupsion i Ligjit për mjedisin jetësor

Autorë: Darko Avramovski, Emilija Spasovska

Botues: Instituti për Demokraci “Societas Civilis” - Shkup

Design: Dejan Kuzmanovski

Përkthyer nga: Vjosa Taipi

Publikimi mund të shkarkohet falas në:

<http://www.antikorupcija.mk>

PËRMBAJTJA

HYRJE	5
RREZIQET E KORRUPSIONIT NË LIGJIN PËR MJEDISIN JETËSOR	6
Rreziqet për shkak të përkufizimeve të pasakta	6
Rreziqet që kanë të bëjnë me çështje të parregulluara	9
Rreziqet që kanë të bëjnë me përfshirjen e shumë subjekteve në vendimmarrje dhe kompetencat e përbashkëta	9
Rreziqet që kanë të bëjnë me publikun, transparencën dhe inkluzivitetin	10
Rreziqet që kanë të bëjnë me lëshimin e lejeve	13
Rreziqet që kanë të bëjnë me kompetencat diskrecionale	16
Rreziqet që kanë të bëjnë me financimin e aktiviteteve	17
Rreziqet që kanë të bëjnë me përzgjedhjen dhe shkarkimin e drejtorëve	17
Rreziqet që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen inspektuese	18
PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME	21

HYRJE

Ligji për mjedisin jetësor përcakton kornizën bazë që rregullohet në detaje me ligje të tjera relevante për mjedisin jetësor, të cilat kanë të bëjnë me cilësinë e ajrit të ambientit, mbrojtjen e ujerave, pyjeve dhe natyrës, gjelbërimin urban dhe ngjashëm. Korniza e vendosur në këtë mënyrë duhet të përfshijë edhe rregullore të tjera që kanë të bëjnë me zhvillimin e shoqërisë dhe shtetit, të cilat mund të kenë ndikim në mjedisin jetësor, si: Ligji për burimet minerale, Ligji për energjinë, Ligji për planifikim urban dhe ligje të tjera të ngjashme. Pra, Ligji për mjedisin jetësor rregullon të drejtat dhe detyrat e shtetit, të vetëqeverisjes lokale, si dhe të drejtat dhe detyrat e personave juridikë dhe fizikë në sigurimin e kushteve për mbrojtjen dhe promovimin e mjedisit jetësor, si e drejtë e veçantë e qytetarëve. Mirëpo, duke pasur parasysh se bëhet fjalë për rregullim horizontal, si dhe fakti se është një ligj i përgjithshëm (lex generalis), nuk mund të sigurojë asnjë mbrojtje në rast të mospërputhjes së ndonjërit prej ligjeve të tjera me Ligjin për mjedisin jetësor. Në çdo rast, duke qenë se ligji vendos kuadrin bazë, ai vendos bazat për dhënien e lejeve dhe miratimeve të ndryshme për personat juridikë dhe fizikë, si ato që lidhen me ushtrimin e një profesioni të caktuar, ashtu edhe ato që lidhen me kryerjen e projekteve infrastrukturore, industriale, prodhuese, të shërbimeve ose projekte të tjera që përfshijnë investime të mëdha që mund të kenë ndikim në mjedis. Prandaj, rreziqet kryesore që janë ngulitur në mënyrë të pashmangshme në këtë sektor janë pikërisht ato që lidhen me dhënien e lejeve dhe miratimeve të ndryshme, si dhe me kryerjen e inspektimeve. Për shkak të kësaj, është veçanërisht e rëndësishme të bëhet një vlerësim i rreziqeve të korrupsionit dhe konfliktit të interesit në rregulloret që kanë të bëjnë me sektorin e mjedisit jetësor.

Ligji për mjedisin jetësor është miratuar në vitin 2005 dhe deri më tani ka pësuar 23 ndryshime,¹ me fjalë të tjera, në këtë ligj, që nga miratimi i tij e deri më sot, trupi ligjvënës ka ndërhyrë me ndryshime mesatarisht çdo 7 muaj. Kjo situatë aludon për faktin se ka shumë sfida dhe probleme për sa i përket mënyrës së rregullimit të rregullave të mjedisit jetësor, si dhe pamundësisë për të bërë zgjidhje ligjore afatgjata dhe të qëndrueshme, gjë që kërkon ndërhyrje të shpeshta në këtë ligj. Nga ana tjetër, numri i madh i ndryshimeve të një rregulloreje shpesh rezulton në dukshmëri të dobët të vetë normave dhe shpesh shkakton shfaqjen e kontradiktave në dispozitat e saj, ose përplasje të dispozitave me rregullore të tjera, si dhe shfaqje të boshllëqeve ligjore dhe çështje ligjore të parregulluara që kanë të bëjnë me avancimin dhe ruajtjen e mjedisit jetësor. Natyrisht, ndryshimi i shpeshtë i ligjeve është në vetvete një faktor rreziku për shfaqjen e korrupsionit dhe konfliktit të interesit, por mund të jetë edhe një tregues i sjelljes korruptive, sipas së cilës ndryshohet qëllimisht një rregullore specifike, e cila do të siguronte një Personi juridik apo fizik mos duhet t'i përshtatet rregullores, por rregullorja të duhet t'i përshtatet veprimi praktik të këtij personi.

¹ Ligji për mjedisin jetësor, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr 53/2005; 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018;

RREZIQET E KORRUPSIONIT NË LIGJIN PËR MJEDISIN JETËSOR

Ky rishikim antikorrupsion identifikon dhe përpunon disa lloje rreziqesh, pra rreziqe që ndodhin për shkak të: përcaktimeve të pasakta, përfshirjes së disa subjekteve në vendimmarrje dhe kompetencave të përbashkëta, dhënies së licencave, kompetencave diskrecionale, financimit, përzgjedhjes dhe shkarkimit të drejtorëve, inspektimit mbikëqyrës. Për qëllimet e këtij dokumenti, u përdor Metodologjia për kontrollim anti-korrupsion të legjislacionit të Komisionit Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit², si dhe Analiza dhe Metodologjia Krahasuese e Këshillit Rajonal për Bashkëpunim të Evropës Juglindore dhe Iniciativa Rajonale Kundër Korrupsionit³.

Rreziqet për shkak të përkufizimeve të pasakta

Në kapitullin e parë, ligji parashikon parimet bazë për rregullimin e sektorit të mjedisit, jep edhe përkufizimet e termave kyç dhe vendos qëllimet e ligjit. Edhe pse parimet, **përkufizimet dhe objektivat** janë të vendosura mirë, ato mund të përmirësohen, veçanërisht në drejtim të harmonizimit të legjislacionit vendas me atë evropian. Në praktikë, është e vështirë të vërtetohet se kur është shkëlur një parim i caktuar, prandaj është veçanërisht e rëndësishme që ato të vendosen tërësisht dhe siç duhet, gjë që do të krijonte një kornizë solide për mbrojtjen e mjedisit jetësor.

Përmirësimi i tekstit ligjor është i dëshirueshëm edhe kur bëhet fjalë për përkufizimet e ofruara nga ligji, në radhë të parë duke përcaktuar **autoritetet kompetente** dhe përcaktim të saktë të ministrisë kompetente, me çka do të parandalonte ndikimin e Ligjit për mjedisin jetësor në ligje të tjera. Gjithashtu, duhet pasur parasysh se përcaktimi i saktë i autoriteteve kompetente kontribuon në eliminimin e nevojës që qytetarët të jenë në kontakt të vazhdueshëm dhe të drejtpërdrejtë me agjencitë dhe zyrtarët qeveritarë, gjë që eliminon më tej rreziqet e shpërdorimit të detyrës dhe paraqitjes së korrupsionit. Në këtë drejtim, është veçanërisht e rëndësishme që të ketë dispozita të qarta dhe precize që përcaktojnë të gjitha organet dhe njësitë organizative, si dhe hartëzim të saktë të marrëdhënieve dhe kompetencave të tyre të ndërsjella.

Kështu, në këtë pjesë vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet organit ekspert në kuadër të Ministrisë së Mjedisit Jetësor, përgjegjës për kryerjen e punëve profesionale në fushën e mjedisit dhe ka më shumë kompetenca në procedurat për marrjen e lejeve dhe licencave. Në këtë kontekst, në përputhje me Ligjin për mjedisin jetësor, për kryerjen e punëve profesionale lidhur me mediat dhe sferat e mjedisit jetësor, **Drejtoria e Mjedisit Jetësor**, si organ përgjegjës për kryerjen e veprimtarive profesionale në fushën e mjedisit, në kuadër të organit të

² https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Methodologjia_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

³ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

administratës shtetërore përgjegjëse për punët në fushën e mjedisit jetësor, përkatësisht Ministrisë së Mjedisit Jetësor. Në anën tjetër, në pajtim me Ligjin për organizimin dhe punën e organeve të administratës shtetërore-LOPOASH (ZORODU), si organ në kuadër të Ministrisë së Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor është parashikuar **Shërbimi për Mjedisin Jetësor**. Një mospërputhje e tillë me rregulloret ligjore mund të shkaktojë konfuzion nëse janë dy organe të ndryshme, me kompetenca të ndryshme, të cilat janë pjesë e Ministrisë së Mjedisit Jetësor (shërbimi dhe administrimi), dhe janë krijuar nga rregulloret të ndryshme ligjore, apo, megjithatë, bëhet fjalë për mbivendosje të dispozitave ligjore me terminologji të ndryshme të përdorura për të njëjtin organ. E gjithë kjo në vetvete ul ndjeshëm sigurinë dhe parashikueshmërinë juridike, dhe në këtë mënyrë rrit rrezikun e korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

Në këtë kontekst, nëse shikohet neni 223 i Ligjit për mjedisin jetësor, mund të konstatohet se Departamenti i Mjedisit është shndërruar në Drejtorinë e Mjedisit, por jo me ndryshimin e LOPOASH, por me ndryshimin e Ligjit për Mjedisin, ndërsa teksti ligjor i LOPOASH mbetet i njëjtë, dhe si rrjedhim kontradiktor me LMJ. Kështu, në përputhje me nenin 223 të LMJ: *“me ngritjen e Drejtorisë së Mjedisit Jetësor, pasuritë, inventari, arkivat dhe dokumentacioni dhe çështje të tjera të Shërbimit të Mjedisit i kalojnë Drejtorisë së Mjedisit Jetësor. Punonjësit e Shërbimit të Mjedisit Jetësor do të shpërndahen në përputhje me Aktin për sistemimin e vendeve të punës të organit të administratës shtetërore përgjegjëse për punët e mjedisit jetësor.”* Në këtë mënyrë, përmes një shembulli praktik, mund të shihet se është jashtëzakonisht e rëndësishme që termat në ligj të jenë të sakta, veçanërisht në përcaktimin e autoriteteve kompetente, dhe në këtë mënyrë të shmangen përkufizimet e lirshme siç janë të shumta në këtë ligj, siç është me rastin e shpesh përdor: *“organ kompetent për kryerjen e veprimtarive në zonën përkatëse”*.

Përveç rreziqeve të parashtruara në lidhje me organin ekspert nw suaza të ministrisë, nëse shikojmë hartën e organeve në kuadër të ministrive, Drejtorja caktohet si organ në përbërje të Ministrisë së Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor, kompetente për zbatimin e politikave dhe për këtë i paraqet raport Qeverisë, e cila tregon për faktin se Drejtorja përgjigjet para Qeverisë së RMV-së. Këtë e mbështet edhe neni 161-a i Ligjit për mjedisin jetësor, sipas të cilit *“për punën e tij dhe për punën e Drejtorisë së mjedisit jetësor, drejtori përgjigjet para Qeverisë së Republikës së Maqedonisë.”*⁴ Nga ana tjetër, në përputhje me nenin 41 paragrafi 2 dhe 3 të LOPOASH, mbikëqyrjen mbi punën e organeve në kuadër të ministrive e kryejnë ministritë, ndërsa mbi organet e tjera të administratës shtetërore ministria përgjegjëse për administratën. Zona për të cilën është formuar organi i administratës shtetërore, ndërsa mbikëqyrjen mbi punën e organizatave administrative e kryen ministria në kompetencë të së cilës është zona administrative për të cilën themelohet organizata administrative.⁵ Së këndejmi, një përplasje e tillë e dispozitave ligjore të përcaktuara nga organi ekspert parashikon kompetencat dhe mbikëqyrjen mbi punën e tij, në mënyrë të pashmangshme kontribuon në shfaqjen e rreziqeve më të mëdha të korrupsionit dhe konfliktit të interesit, por edhe në sfidat e çdo zbatimi tjetër praktik të këtyre dispozitave. Më tej, sa i përket kompetencave të Drejtorisë së Mjedisit Jetësor, përkatësisht organit për kryerjen e veprimtarive profesionale në fushën e mjedisit, është e paqartë nëse ajo krijon, zbaton apo mbikëqyr politika mjedisore. Neni 161 i LMJ-së përcakton se Drejtorja e Mjedisit Jetësor: ▶

⁴ Article 161-a, Paragraph 3, Law on Environment, Official Gazette of Republic of Macedonia 53/2005, 81/2005; 101/2006; 79/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018

⁵ Law on Organization and Work of the State Administration Bodies, Official Gazette of Republic of Macedonia 58/2000, 44/2002; 13/2006; 82/2008; 167/2010; 36/2011; 51/2011; and Official Gazette of Republic of North Macedonia 96/2019; 110/2019; 154/2019;

- ▶ 1) kryen punë profesionale në mbrojtjen e natyrës;
- 2) kryen punë profesionale në menaxhimin e mbeturinave, ajrit, kimikateve, zhurmave dhe fushave të tjera të mjedisit;
- 3) kryen punë profesionale në mbrojtjen e ujërave dhe tokës nga ndotja;
- 4) kryen punë ekspertize në procedurën për vlerësimin e ndikimeve të projekteve të caktuara në mjedisin jetësor dhe në procedurën për dhënien e lejeve të integruara mjedisore dhe lejeve për pajtueshmëri me planin operativ;
- 5) mban Kadastrën për mjedis jetësor dhe Regjistrin e materieve ndotëse dhe substancave dhe karakteristikat e tyre;
- 6) kryen monitorimin e mjedisit jetësor dhe
- 7) kryen punë të tjera të përcaktuara me këtë dhe ligj tjetër.

Me faktin se ligji ofron vetëm një nen që rendit fushat e përgjithshme në të cilat Drejtoria ka kompetencat e saj, kështu pa e shtjelluar më në detaje, nuk është bërë përcaktimi i duhur i kompetencave, pra janë vendosur shumë gjerë. Duke qenë se në nenet e tjera të ligjit mund të konstatohen kompetenca të rëndësishme që ka Drejtoria, si mbikëqyrja e instalimeve për të cilat është paraqitur kërkesë për marrjen e lejes së integruar mjedisore, miratimi i elaborateve, pjesëmarrja në zbatimin e jashtëzakonshëm dhe të rregullt embikëqyres së vazhdueshme mbi instalimet, kryerja e punëve profesionale administrative të trupit ndërmintor, komunikimi me operatorët etj., mungesa e kompetencave të përcaktuara saktë të Drejtorisë, si dhe një strukturë e papërcaktuar për llogaridhënie dhe përgjegjësi të këtij organi, mund të konsiderohet një rrezik serioz i korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

Gjithashtu, gjatë analizës së ligjit mund të konstatohet se termi përdoret në disa vende **person i autorizuar** i cili emërohet nga ministri që drejton organin e administratës shtetërore përgjegjës për punët e mjedisit jetësor. Këta persona të autorizuar nga ministri kanë autoritet të përcaktojnë nëse plotësohen disa kushte për marrjen e licencave të caktuara për punë me substanca të dëmshme, për marrjen e provimit profesional në fushën e mjedisit, apo për të përgatitur raport mbi përshtatshmërinë e studimit të vlerësimit të ndikimit në mjedis. Megjithatë, në tekstin ligjor nuk mund të gjendet përshkrim i saktë se kush mund të jetë person juridik i autorizuar, gjegjësisht cilat janë kriteret dhe kushtet për fitimin e statusit të personit të autorizuar juridik, ndërsa në raste të caktuara lihet në diskrecionin e plotë në vendim të ministrit që drejton organin e administratës shtetërore përgjegjës për punët e mjedisit jetësor. Për shembull, ky është neni 43 ku ministri përcakton më në detaje kushtet dhe procedurën për autorizimin e personave juridikë për përgatitjen e Regjistrin të ndotësve dhe Kadastrës së Mjedisit Jetësor.

Rreziqet për shkak të çështjeve të parregulluara

Gjithashtu, neni 23 i ligjit parasheh mundësinë e akreditimit të personit juridik dhe fizik për vlerësimin e teknologjisë, linjës teknologjike, produkteve, gjysëmfabrikateve apo lëndëve të para, nëse ka njohuri të caktuara për ndikimet e tyre negative në mjedis. Mirëpo, nuk ka të dhëna për ekzistimin e një akti nënligjor (rregullor) të përshtatshëm që përshkruan **kushtet** më të afërta për sa i përket kushteve dhe mjeteve teknike, pajisjeve dhe ambienteve që duhet të plotësojnë personat juridikë dhe fizikë për t'u akredituar për kryerjen e punëve, si dhe **procedura për përzgjedhjen e një personi juridik dhe fizik të akredituar që do të vlerësojë teknologjinë, linjën teknologjike, produktet, gjysëmfabrikate ose lëndët e para**. Për shkak të kësaj, mungesa e standardeve minimale të përfshira në ligj në këtë pikëpamje, përbën rrezik nga paraqitja e korrupsionit apo konfliktit të interesit në miratimin dhe nxjerrjen e një akti nënligjor për të rregulluar më hollësisht procedurën e përzgjedhjes së një personi për të vlerësuar teknologjinë, produktet apo lëndët e para.

Neni 27 i ligjit përshkruan bazën për shpalljen e zonave ekologjikut të pastra, por ligji nuk e rregullon, dhe nuk janë miratuar akte për të përcaktuar mënyrën dhe **procedurën e shpalljes së zonës ekologjikut të pastër, si dhe mënyrën e mbajtjes dhe përmbajtjen e evidencës** të zonave të shpallura ekologjikut të pastra. Kjo paraqet një boshllëk ligjor që duhet rishikuar dhe si i tillë lë hapësirë për shfaqjen e zbatimit të ndryshëm të dispozitave ligjore, me çka zvogëlon në mënyrë të pashmangshme parashikueshmërinë ligjore të procedimeve, dhe në këtë mënyrë rrit rrezikun nga korrupsioni dhe konfliktit të interesit.

Rreziqet që kanë të bëjnë me përfshirjen e shumë subjekteve në vendimmarrje dhe kompetencat e përbashkëta

IMë tej, në kreun e dytë, ligji përcakton detyrimet e përgjithshme që duhen pasur kujdes kur ndërmerren aktivitetet të ndryshme që mund të ndotin ose rrezikojnë mjedisin jetësor. Në këtë pjesë, neni 22 i LMJ parashikon se *"për shkak të mbrojtjes së jetës dhe shëndetit të njerëzve dhe të mjedisit, ministri që drejton organin e administratës shtetërore kompetent për punët nga sfera e mjedisit jetësor në përputhje me ministrin që drejton organin e administratës shtetërore kompetent për punët e ekonomisë, ministri që drejton organin e administratës shtetërore kompetente për punët në fushën e bujqësisë, pylltarisë dhe ekonomisë së ujërave dhe ministrin që drejton organin e administratës shtetërore kompetent për punët në fushën e shëndetësisë, **kufizon ose ndalon importin dhe eksportin e substancave të rrezikshme, substancave dhe produkteve të dëmshme në/nga/nëpër Republikën e Maqedonisë***⁶. Ky konfigurim i procedurës në vetvete sigurisht që zvogëlon rrezikun e korrupsionit për shkak të përhapjes dhe përfshirjes së disa organeve në marrjen e vendimit për ndalimin e importit dhe eksportit të substancave të rrezikshme, mirëpo në këtë rast bëhet fjalë për ndalimin e importit, eksportit ose transportit të substancave të dëmshme për mjedisin jetësor, me ç'rast kompetenca e përbashkët ndërmjet disa institucioneve mund të jetë joefektive. Duke pasur parasysh se për të lëshuar një ndalim, kërkohet pëlqimi i të gjitha subjekteve që janë të renditura në mënyrë kumulative në ligj, mjafton që të ndodhë korrupsioni ose ►

⁶ Ligji për mjedisin jetësor, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë nr 53/2005, 81/2005; 79/2006;101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018

► konflikti i interesit në cilindo nga subjektet dhe në këtë mënyrë do të pengojë ndalimi ose kufizimi i substancave të rrezikshme për import ose eksport. Kështu, duke qenë se në këtë situatë përfshihen më shumë subjekte, megjithëse zvogëlohet rreziku i një ndalimi arbitrar, megjithatë, duke pasur parasysh dimensionin financiar të trajtimit të substancave të rrezikshme, rreziku i paraqitjes së korrupsionit apo konfliktit të interesit mund të rritet për sa i përket mos miratimit të ndalimit ose kufizimit të importit ose eksportit të mallrave të rrezikshme. Shembull i ngjashëm është neni 148 paragrafi 4 i cili gjithashtu parashikon marrjen e një mendimi paraprak nga organi i administratës shtetërore kompetent nga fusha e mbrojtjes dhe shpëtimit, organi i administratës shtetërore përgjegjës për çështjet e shëndetësisë, organi i administratës shtetërore kompetent në fushën e punës, organi i administratës shtetërore përgjegjës për punët në fushën e ekonomisë dhe organi i administratës shtetërore përgjegjës për funksionet në fushën e punëve të brendshme, me qëllim përgatitjen e një konkluzioni në lidhje me raportin për masat e sigurisë të operatorit që ka sistem në të cilin janë të pranishme substanca të rrezikshme, si dhe mendime të tjera, të nevojshme për të përcaktuar efektin e një projekti të caktuar në mjedis. Gjatë zbatimit të tillë të punëve në praktikë mund të marrë mjaft kohë që gjithë këto organe të ndryshme të shqyrtojnë dhe të japin mendimin e tyre, gjë që në vetvete lë hapësirë për ndërmarrjen e aktiviteteve të presionit dhe ofrimit/kërkimit të korrupsionit. Në këtë drejtim, ligji nuk parashikon afate të veçanta brenda të cilave këto organe duhet të japin mendimin e tyre dhe as nuk parashikohet qartë nëse dhe në çfarë mase mendimi i tyre është i detyrueshëm për organin përgjegjës për çështjet e mjedisit. Në këtë mënyrë rriten më tej rreziqet e korrupsionit ose konfliktit të interesit në procedurat për vlerësimin e masave të sigurisë të sistemeve ku ka prani të substancave të rrezikshme.

Rreziqet që kanë të bëjnë me publikun, transparencën dhe inkluzivitetin

Një paketë e veçantë e rreziqeve nga shfaqja e korrupsionit vjen si pasojë e mungesës së dispozitave përkatëse në ligj që e rregullojnë **pjesëmarrjen e publikut në procese**, si dhe prezantimin e publikut me to. Kështu, në pajtim me nenin 58 paragrafi 2 për marrjen e informacioneve publike disa subjekte janë të detyruara të ofrojnë **kompensim** në raste të caktuara që të mund ta merrnin atë **informacion publik**. Nuk specifikohet se për çfarë situatash bëhet fjalë dhe cilat janë ato përjashtime kur duhet paguar kompensimi, gjë që lihet në rregullim të dispozicionit të Qeverisë me propozim të paraqitur më parë nga ministri që drejton organin e administratës shtetërore kompetente për punët nga fusha e mjedisit jetësor. Megjithatë, ligji parashikon që shuma e kompensimit duhet të jetë në përputhje me kostot reale të bëra nga organi për dhënien e informacionit, por përsëri teksti ligjor nuk shpjegon se cilat do të ishin ato kosto reale dhe si përcaktohet shuma e këtyre kostove në përgjithësi, duke e lënë kështu të rregullohet me akte nënligjore.

Kjo zgjidhje ligjore është identike me zgjidhjen që ekziston në Ligjin për qasje të lirë në informacione me karakter publik, për shkak të së cilës është e paqartë pse Ligji për mjedisin jetësor e rregullon të njëjtën çështje paralelisht dhe në mënyrë identike, në vend se t'i referohet dispozitave të Ligji për qasje të lirë në informacione me karakter publik. Në të njëjtën kohë, ndryshimi i njërit prej këtyre ligjeve mund të çojë në një situatë të ngjashme me atë të diskutuar më lartë me organin ekspert në fushën e mjedisit jetësor, pra në një përplasje të dispozitave ligjore të dy ligjeve që rregullojnë njëkohësisht të njëjtën çështje. Bazuar në Ligjin për mjedisin jetësor, është miratuar akt nënligjor nga vetë Ministria e Mjedisit- Rregullorja për mënyrën dhe procedurën e ofrimit të qasjes në informata në lidhje me mjedisin jetësor në vitin 2007, i cila rregullon pak më në detaje

çështjen e qasjes në të dhëna⁷. Megjithatë, është interesant fakti se ky akt nënligjor është miratuar gati 15 vite më parë dhe nuk ka pësuar ndryshime, gjë që me të drejtë shtron pyetjen nëse është në përputhje me standardet e sotme të transparencës dhe qeverisjes së mirë.

Gjithashtu, përparësia kryesore për rregullimin e çështjeve të caktuara me akte nënligjore është mundësia e ndërhyrjes së shpejtë dhe fleksibile në dispozitat e aktit, por në këtë rast vetë ligji ndryshohet pothuajse dy herë në vit, ndërsa akti nënligjor nuk ka ndryshuar fare që nga koha e miratimit të tij në 2007. Së fundmi, në këtë drejtim, rregullorja përbëhet nga vetëm 7 nene dhe ofron vetëm standardet dhe rregullat bazë të veprimit, të cilat tashmë janë të përfshira në Ligjin për qasje të Lirë në Informatat e karakterit publik, përkatësisht Rregullorja nuk ofron ndonjë dispozitë më të detajuar mbi të cilën të dhënat dhe si duhet të vihen në dispozicion të publikut, në mënyrë që të njëjtat dispozita të mund të përfshihen në vetë tekstin ligjor. Kjo është veçanërisht e rëndësishme nëse kemi parasysh se procedura për miratimin e aktit nënligjor për nga natyra e saj nuk është transparente dhe inkluzive si procedura e miratimit të ligjit, por edhe për faktin se akti nënligjor në këtë rast zbatohet nga vetë organi i prekur nga situata.

Nga ana tjetër, çështja e tarifës për marrjen e informacionit publik rregullohet me akt nënligjor të miratuar nga Qeveria - Vendimi për përcaktimin e kompensimit për shpenzimet materiale për informacionin e dhënë nga poseduesit e informacionit. Sërish në këtë situatë mund të shohim se akti nënligjor është miratuar në vitin 2006 dhe ka pësuar vetëm një ndryshim në vitin 2017, prandaj mund të diskutojmë sërish arsyetimin që çështje të tilla të rregullohen me akte nënligjore. Kjo, para së gjithash, për faktin se aktet nënligjore që rregullojnë më hollësisht këto çështje janë shumë të shkurtra, si dhe fakti se ato ndryshojnë dukshëm më rrallë se vetë teksti ligjor. Duke pasur parasysh se rregullimi i këtyre çështjeve është lënë në kompetencë të pushtetit ekzekutiv nëpërmjet akteve nënligjore, ndërkohë që dispozitat ligjore nuk ofrojnë garanci minimale, ka vend për rrezikun e korrupsionit dhe konfliktit të interesit, duke shpërdorur dispozitat me qëllim që kufizohet qasja deri te informacioni i karakterit publik, prandaj është veçanërisht e rëndësishme që vetë Ligji për mjedisin të vendosë kufizime dhe udhëzime të caktuara, në mos të parashikojë plotësisht situatat në të cilat mund të kërkohet kompensimi i tillë.

Më pas, pjesëmarrja e publikut nuk mund të shihet vetëm përmes mundësisë së palëve të interesuara për të paraqitur kërkesë për qasje në informacion, pra, në këtë drejtim, ligjit sërish i mungojnë dispozitat e mjaftueshme në lidhje me publikun dhe transparencën e autoriteteve kompetente, përkatësisht obligimi i tyre të publikojnë në mënyrë të pavarur të dhëna dhe informacione në fushën e mjedisit jetësor, vëllimit dhe cilësisë së të dhënave, mënyrave të publikimit të tyre etj. Kjo është edhe më e rëndësishme nëse marrim parasysh se ligji nuk ofron dispozita që do të parashikonin ndonjë pasojë nëse autoritetet kompetente nuk veprojnë në përputhje me standardet dhe kriteret për publikimin e të dhënave. Lidhur me këtë, neni 90 parashikon se organi i administratës shtetërore përgjegjës për çështjet e mjedisit jetësor është i detyruar të sigurojë mbajtjen e debatit publik në lidhje me studimin për vlerësimin e ndikimit të projekteve në mjedisin jetësor dhe të sigurojë qasje në informacion që i nevojiten publikut për të marrë pjesë në debatin publik, si dhe për t'i informuar shoqatat e qytetarëve të formuara për mbrojtjen dhe përmirësimin e mjedisit në zonën ku zbatohet projekti. Megjithatë, ligji nuk parashikon dispozita të mjaftueshme për ta adresuar atë se **cilat shoqata qytetare duhet të njoftohen nga** ►

⁷ Rregullore për mënyrën dhe procedurën e ofrimit të qasjes në informata lidhur me mjedisin jetësor, Gazeta Zyrtare e RM 93.2007

► **ministra kompetente dhe atë si sigurohet prezenca publike në këto seanca.** Ajo që është më e rëndësishmja, ligji nuk parashikon pasojë nëse nuk është vepruar në përputhje me këto dispozita për të siguruar publicitet dhe gjithëpërfshirje për vetë organin, por parashikon vetëm mundësinë e ankimit të vendimit në një situatë kur nuk është vepruar në përputhje me këto dispozita. Rregullimi i këtyre çështjeve i është lënë sërish akteve nënligjore, kështu që Qeveria ka miratuar Urdhëresë për pjesëmarrjen e publikut në përgatitjen e rregulloreve dhe akteve të tjera, si dhe planeve dhe programeve në fushën e mjedisit jetësor⁸. Pothuajse identike me aktet nënligjore të lartpërmendura, kjo urdhëresë është miratuar në vitin 2008 dhe ka pësuar vetëm një ndryshim në vitin 2011, duke ngritur sërish të njëjtat pyetje nëse kjo urdhëresë është e vjetërsuar, veçanërisht duke pasur parasysh të gjitha hapat dhe përpjekjet që janë bërë në të kaluarën. 10 vjet për të intensifikuar pjesëmarrjen e publikut dhe për të rritur inkluzivitetin dhe pjesëmarrjen e palëve të interesuara, veçanërisht në fusha me interes të madh publik, siç është mjedisi jetësor, dhe nëse vërtet është e nevojshme që këto çështje të trajtohen me akt nënligjor, kur në praktikë rezulton se është një rregullore më pak fleksibël se vetë ligji, ndërsa procedura për miratimin e tij është më jotransparente dhe më pak përfshirëse. Këto pyetje janë edhe më të rëndësishme nëse analizojmë tekstin e urdhëresës, sipas të cilit zhvillohen standardet minimale që duhet të përfshihen në tekstin ligjor. Ajo që është veçanërisht e rëndësishme është se **urdhëresa nuk ofron zgjidhje më të detajuara për atë si identifikohen palët e interesuara në procese dhe cilat OSHC mund të konsiderohen si palë të interesuara** në këto procedura, si dhe nëse ka mekanizma garantues që do të kontestonin analizën për identifikim e të gjitha palëve të interesuara. Njëkohësisht, me urdhëresën në nenin 10 parashikohet që organi kompetent të paraqesë **përgjigje individuale ose kolektive** për të gjitha vërejtjet, mendimet dhe propozimet e pranuar sipas rregullores dhe/ose dokumentit planor, megjithatë nuk ekzistojnë dispozita që kanë të bëjnë me atë që nëse nuk ofrohet përgjigje për një vërejtje, si dhe vetë fakti që organi mund të paraqesë përgjigje përmbledhëse për më shumë ose në të gjitha vërejtjet e marra, mbetet vend për maltretim dhe kufizim të pjesëmarrjes efektive të publikut në procedurat në fushën e mjedisit jetësor.

Së fundi, **as ligji dhe as urdhëresa nuk parashikojnë mënyra për të mundësuar pjesëmarrjen e publikut dhe të palëve të interesuara nga një shtet tjetër**, në rastet kur do të përcaktohet ndikimi ndërkuftar i një projekti të zbatuar në territorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut. Kjo është veçanërisht e rëndësishme nëse kemi parasysh se në përputhje me urdhëresën, publiku supozohet të informohet përmes gazetave ditore dhe faqes së internetit të organit që zbaton procedurën, në të cilën mënyrë është pamundur të informohet popullata në një shtet tjetër për zbatimin e projekteve me ndikim ndërkuftar.

Duke qenë se urdhëresa përbëhet nga vetëm 10 nene që ofrojnë **standardet e përgjithshme dhe minimale** për përfshirjen e publikut, këto dispozita mund të përshkruhen në tekstin ligjor ndërsa urdhëresa duhet t'i shtjellojë ato në mënyrë të detajuar, veçanërisht në lidhje me mënyrat e mbajtjes së debateve publike dhe sigurimin e pranisë së grupeve të marginalizuara, ose mundësimin e pjesëmarrjes më të madhe të publikut dhe në rrethana emergjente ku prezenca fizike mund të vështirësohet, siç është rasti me pandeminë COVID-19, të parashihen mënyra alternative të përfshirjes dhe pjesëmarrjes, si dhe mundësi për mbrojtjen e të drejtës së individëve ose grupeve për të marrë pjesë përmes procedurave të qarta.

⁸ Urdhëresë për pjesëmarrjen e publikut gjatë përgatitjes së rregulloreve dhe akteve të tjera, si dhe planeve dhe programeve në fushën e mjedisit jetësor Gazeta Zyrtare nr. 147/2008; 45/2011;

Si mekanizma të posaçëm mbrojtjës, të parashikuara me ligj, të cilat mund t'i përdorin qytetarët apo shoqatat e qytetarëve, është para së gjithash ankesa në Komisionin Shtetëror për Vendimmarrje në Procedurë Administrative dhe Procedurë të Marrëdhënies së Punës në shkallë të dytë kundër vendimeve me të cilat aprovohet ose refuzohet zbatimi i projekt të caktuar, si dhe mundësia e paraqitjes së kërkesës për masë të përkohshme për ndalimin e zbatimit të projektit para gjykatës kompetente. Megjithatë, mungesa e përcaktimeve se cilët persona mund të konsiderohen si palë të interesuara që duhet të ishin informuar në këto raste, mund të rezultojë në situatë të interpretimit të ndryshëm të këtyre dispozitave në praktikë, ndërsa rrjedhimisht me këtë në shfaqjen e rreziqeve të korrupsionit dhe konfliktit të interesave.

Dispozita të ngjashme gjenden edhe në nenin 99, paragrafi 3, ku organi i administratës shtetërore përgjegjës për çështjet e mjedisit jetësor është i detyruar t'i ofrojë qasje publikut në **informacionin e disponueshëm dhe përkatës të nevojshëm për të formuar opinion**, megjithatë, nuk ka udhëzime specifike se si të sigurohet qasja në informacionet për publikun, përveç të dhënave të siguruar përmes një kërkesë për qasje në informata me karakter publik. Gjithashtu, nuk ka dispozita sipas të cilave mund të përcaktohet pa mëdyshje se cilat informacione duhet të konsiderohen si të qasshme dhe relevante për formimin e opinionit për ndikimin mbi mjedisin jetësor, si dhe nëse mekanizmat mbrojtëse të diskutuara paraprakisht i referohen edhe këtij neni. Në këtë drejtim, Ligji për mjedisin jetësor nuk ofron dispozita të mjaftueshme se cilat të dhëna dhe në çfarë mënyre organi kompetent duhet t'i bëjë publike, gjegjësisht të publikohen ose në çfarëdo mënyre t'i prezantohen publikut, pa pasur nevojë publiku të mbështetet në kërkimin e këtyre të dhënave në përputhje me Ligjin për qasje të lirë në informatat me karakter publik.

Situata është e ngjashme me procedurat për **harmonizim me planet operative**, që përpunohet në kreun e katërmëdhjetë të ligjit, ku përsëri hasen dispozita jo të plota për rregullimin e pjesëmarrjes së publikut, si dhe autorizime të mëdha diskrecionale të Ministrisë së Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor. Konkretisht neni 136 paragrafi 4 parasheh se debati publik **organizohet detyrimisht nëse kërkohet nga së paku një shoqatë e qytetarëve për mbrojtjen dhe avancimin e mjedisit jetësor**, megjithatë, askund në ligj nuk specifikohet se cilat organizata të shoqërisë civile mund të kenë të drejtë të kërkojnë debat publik, si dhe të paraqesin ankime kundër vendimeve të marra në procedurat nga fusha e mjedisit jetësor.

Rreziqet që kanë të bëjnë me lëshimin e lejeve

Sektori për Mbrojtjen e Mjedisit Jetësor vitet e fundit fiton rëndësi për shkak të vendosjes së lejeve ekologjike dhe leje të tjera të ndryshme të cilat subjektet afariste duhet t'i posedojnë për të filluar/ushtruar aktivitetet e tyre operative. Projektet e infrastrukturës nuk mund të fillojnë nëse nuk është kryer vlerësim i ndikimit mbi mjedisin dhe nuk janë dhënë lejet e duhura mjedisore. Prandaj, rreziqet e korrupsionit në Sektorin e Mbrojtjes së Mjedisit Jetësor, lidhen kryesisht me dhënien e lejeve të ndryshme, veçanërisht me lejet e integruara mjedisore A dhe B.

Nëse shikoni dispozitat ligjore lidhur me **lëshimin e lejeve të integruara mjedisore A dhe B** (neni 95 deri në nenin 129) është e qartë se procedurat për dhënien e tyre zgjasin shumë, me afate më të gjata ndërsa ►

- ▶ procesi i dhënies së lejeve përfshin pushtetin qendror dhe/ose vendor me kompetenca relativisht të mëdha diskreionale. Sipas Raportit të Progresit të Komisionit Evropian për Republikën e Maqedonisë së Veriut 2019, kapitulli 27, kapaciteti administrativ në nivel qendror dhe lokal është i dobët dhe i pamjaftueshëm, gjë që reflektohet në procedurat për dhënien e lejeve dhe dokumenteve tjera nga MMJPH dhe institucionet tjera. Kjo vendosje organizative gjatë procedimit dhe afati kohor i gjatë i procedurave, si dhe koordinimi i pamjaftueshëm në disa prej institucioneve të përfshira në dhënien e lejeve, ku duhet të mblidhen më shumë dokumente nga institucione të ndryshme, ngadalëson më tej procedurën dhe krijon një mjedis për ndërmarrjen e aktiviteteve të presionit dhe ofrimin / kërkimin e korrupsionit.

Në procedurat për dhënien e lejeve të integruara mjedisore, ministria është e detyruar të marrë mendim nga njësia e vetëqeverisjes lokale në territorin e së cilës kryhet instalimi. Kështu, në pajtim me nenin 100, kryetari i komunës dhe kryetari i qytetit të Shkupit janë të obliguar në afat prej 30 ditësh nga pranimi i kërkesës për mendim të dorëzuar nga organi i administratës shtetërore lidhur me kërkesën e paraqitur për leje të integruar mjedisore A, të paraqesë mendimin me shkrim, në lidhje me pretendimet që përmban kërkesa. Organi i administratës shtetërore përgjegjës për çështjet e mjedisit jetësor është i obliguar në bazë të kërkesës me shkrim kryetarit të komunës dhe kryetarit të qytetit të Shkupit në afat prej 15 ditësh t'ua dorëzojë ose t'ua bëjë të qasshme të gjitha informatat të nevojshme për formimin e opinionit. **Nëse kryetarët e komunave nuk i paraqesin mendimet me shkrim brenda afatit të caktuar, konsiderohet se nuk kanë kundërshtime për kërkesën.** Në këtë pjesë, ligji nuk është mjaft i qartë sa i përket përlogaritjes së afateve, kështu që nuk është përcaktuar mirë nëse afati 30 ditor për dorëzimin e mendimit nga NJVL-ja ndërpritet ndërsa zgjat afati 15 ditor për dorëzimin e të dhënave përkatëse nga organi pranë NJVL-së, gjë që në praktikë mund të rezultojë në aplikim të pabarabartë, paparashikueshmëri të procedurave, si dhe keqpërdorim të plotë të afateve, që në vetvete është rrezik i veçantë për korrupsion dhe konflikt interesi.

Për më tepër, ligji nuk parashikon asnjë pasojë nëse organi i administratës shtetërore përgjegjës për çështjet e mjedisit nuk i dorëzon **të dhënat e kërkuara deri te vetëqeverisja lokale, ose nëse dorëzon të dhëna të pasakta ose jo të plota së bashku me kërkesën për mendim të dorëzuar në vetëqeverisjen lokale**, për shkak të së cilës vetëqeverisja lokale nuk do të mund të paraqesë mendim brenda afatit të caktuar, ose do të parashtrojë mendim në bazë të gjendjes faktike të pasaktë ose jo të plotë për shkak të të dhënave jo të plota ose të pasakta. Krahas faktit që ky paraqet rrezik për përjashtimin e njësive të vetëqeverisjes lokale nga këto procese vendimmarrëse, paraqet edhe rrezik korrupsioni për shkak të mundësisë së zgjatjes së afatit 15-ditor gjatë të cilit organi i administratës shtetërore kompetent për çështjet e mjedisit jetësor, është i detyruar të dorëzojë të dhënat e nevojshme, ndërsa me këtë edhe për të gjithë procedurën.

Në bazë të dispozitave të ligjit, Rregullorja për procedurën e marrjes së lejes së integruar mjedisore A në vitin 2006, e cila është ndryshuar në vitin 2014 dhe 2016, si dhe Rregullorja për procedurën e marrjes së lejes së integruar mjedisore B, të miratuar në vitin 2014 dhe ndryshuar në vitin 2016. Këtu vërehet edhe një herë një situatë paradoksale ku aktet nënligjore janë ndryshuar shumë më pak se vetë ligji, megjithëse aktet nënligjore duhet të jenë më të detajuara dhe më fleksibël ndaj kushteve të reja, pra nëpërmjet tyre të përmirësohet vazhdimisht zbatimi praktik i dispozitave ligjore. Kjo situatë me ekzistimin e akteve nënligjore mjaft të forta në një situatë

kur ligji ndryshohet disa herë në vit, është tregues i ekzistimit të kompetencave të mëdha diskrecionale të ekzekutivit në rregullimin e procedurave të lëshimit të lejeve, pjesëmarrjes së publikut dhe qasjes në të dhëna, sepse ndryshimet e shpeshta në ligj nuk kanë ndikuar aspak në aktet nënligjore të miratuara nga Qeveria dhe Ministria e Mjedisit Jetësor. Duke pasur parasysh ndryshimin e rrallë të këtyre rregulloreve, ato nuk përmbajnë përgjigje për situatat hipotetike të mësipërme për shkak të të cilave rreziku i zbatimit të paqëndrueshëm të ligjit është edhe më i theksuar, ndërsa me këtë edhe rreziku nga paraqitja e korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

Neni 103 i ligjit parashikon që publiku mund të paraqesë mendimet e tij brenda 30 ditëve nga publikimi i kërkesës për leje mjedisore A të integruar. Organi i administratës shtetërore përgjegjës për punët nga fusha e mjedisit jetësor nuk është i detyruar të marrë parasysh mendimet e paraqitura pas skadimit të afatit. Organi i administratës shtetërore përgjegjës për punët e mjedisit jetësor është i detyruar në arsyetimin e lejes mjedisore A të integruar të deklarojë se cilat nga **mendimet dhe qëndrimet e paraqitura nga publiku** merren parasysh dhe cilat nuk merren parasysh, si dhe arsyet për këtë. Megjithatë, ligji nuk parashikon mundësinë e ankimit të lejeve pa treguar arsyet se për cilat mendime dhe pse nuk merren parasysh ato, duke qenë se organi i administratës shtetërore përgjegjës për çështjet e mjedisit ka lirinë e plotë të diskrecionale në lidhje me atë se cilat mendime do t'i pranojë, pa mundësi ankimi ndaj këtij vendimi, kjo vetvetiu mbart rrezikun e korrupsionit dhe konfliktit të interesit. Për më tepër, ky nen parashikon se **me kërkesë të publikut të prekur, investitori është i detyruar të organizojë debat publik** në afat prej dhjetë ditësh pas skadimit të afatit prej 30 ditësh, ndërsa ministri i cili udhëheq me organin e administratës shtetërore përgjegjës për punët nga fusha e mjedisit jetësor do të përcaktojë mënyrën dhe procedurën për organizimin e debatit publik. Megjithatë, ligji nuk përcakton se si publiku i prekur mund të kërkojë debat publik, **as kush mund të konsiderohet publiku i prekur**, që së bashku me mungesën e dispozitave për mënyrën dhe procedurën e organizimit të debatit publik dhe lënien e saj në kompetencë të plotë të ministrisë paraqet rrezik plotësues për korrupsion dhe konflikt të interesit. Kjo është veçanërisht e rëndësishme nëse kemi parasysh se aktet nënligjore miratohen në një procedurë shumë më pak gjithëpërfshirëse dhe transparente sesa rregulloret ligjore, gjë që shkakton pengesa shtesë për pjesëmarrjen e publikut dhe përfaqësimin e interesit publik në proceset që kanë të bëjnë me mjedisin jetësor.

Megjithatë, ajo që bie në sy është se në këto raste debati publik organizohet vetëm nëse ka kërkesë nga publiku i interesuar, ndaj transparencja në procedurat për dhënie të lejeve mjedisore të integruara për instalimet që kanë ndikim mbi mjedisin jetësor është vendosur si përjashtim, jo si rregull.

Nëse ka kërkesë nga publiku i prekur, në përputhje me Rregulloren për procedurën e marrjes së lejes së integruar A mjedisore, investitori është i detyruar të informojë publikun e prekur përmes një gazete ditore që publikohet në mbarë vendin, përmes tabelës së shpalljeve të njësisë së qeverisjes lokale ku kryhet instalimi dhe në ueb faqen e organit të administratës shtetërore. Me përjashtim, është parashikuar investitori të ftojë me shkrim palët e interesuara, por nuk parashikohen situatat në të cilat ndodh ky përjashtim, përkatësisht kur investitori është i detyruar të paraqesë ftesa me shkrim. Organi i administratës shtetërore është kompetent të vlerësojë nëse janë plotësuar kushtet për mbajtjen e debatit publik, që do të thotë se ekzekutivi ka sërish kompetencë diskrecionale për të vendosur nëse një debat i tillë publik do të mbahet apo jo. Në këtë mënyrë, në mungesë të përcaktimeve për publikun e prekur dhe mungesën e një regjistri të shoqatave civile të autorizuara, ekziston rrezik plotësues për korrupsion dhe konflikt të interesit.

Rreziqet që kanë të bëjnë me kompetencat diskrecionale

Në lidhje me **formimin e llojeve të ndryshme të komisioneve** në tekstin ligjor është e qartë se kjo lihet tërësisht në diskrecionin e ministrit që drejton organin e administratës shtetërore përgjegjëse për çështjet e mjedisit jetësor. Kështu, në nenin 22-e, Komisioni që verifikon pyetjet për dhënien e provimit profesional për veprim me mjetet për ftohje dhe/ose produkteve që përmbajnë mjete për ftohje, përbëhet nga dy përfaqësues dhe zëvendësit e tyre të organit të administratës shtetërore përgjegjëse për punët nga fusha e mjedisit jetësor, të emëruar nga ministri që drejton organin e administratës shtetërore përgjegjës për punët nga fusha e mjedisit jetësor dhe tre përfaqësues dhe zëvendësit e tyre nga radhët e ekspertëve dhe profesorëve të fushës përkatëse, të cilët kanë të paktën dhjetë vjet përvojë pune në fushën e pajisjeve për ftohje. E njëjta gjë vlen edhe për personat që i nënshtrohen provimit profesional për t'u regjistruar në listën e ekspertëve për vlerësim strategjik të mjedisit jetësor. Gjithashtu, në përputhje me nenin 29, Komisioni për Etiketën Ekologjike themelohet nga ministri që drejton organin e administratës shtetërore përgjegjës për çështjet nga fusha e mjedisit jetësor dhe në përputhje me nenin 104, ministri themelon Komisionin shkencor-teknik për teknikat më të mira të qasshme për shkak të përcaktimit të teknikave më të mira të qasshme në lejet A të integruara mjedisore.

Pa kundërshtuar të drejtën diskrecionale të ministrit të Mjedisit Jetësor, rreziku i korrupsionit zbulohet në faktin se ligji nuk përcakton procedurën e zgjedhjes së anëtarëve të komisionit dhe as nuk janë përcaktuar kushtet dhe kriteret për zgjedhjen e tyre. Gjithashtu, ligji parashikon si kushtin e vetëm për ekspertët të jenë të dalluan në fushën e teknologjisë, ekonomisë dhe mjedisit jetësor, gjë që kujton në mënyrë të pashmangshme përkufizimin e një juristi të spikatur, si dhe problemet që ai shkakton në praktikë.

Prandaj, mund të konstatohet se formimi i këtyre komisioneve është rreziku nga korrupsioni dhe konflikti i interesave sepse emërimi i përfaqësuesve të Ministrisë së Mjedisit Jetësor në këto komisione mund të jetë subjektiv sepse nuk ka kushte dhe kriteret të parapara për kandidatët, veçanërisht duke marrë parasysh faktin se për disa prej tyre përcaktohet kompensim me para si anëtarë të komisioneve.

Rreziqet që kanë të bëjnë me financimin e aktiviteteve

Në lidhje me **financimin dhe realizimin e aktiviteteve në fushën e mjedisit jetësor** saktë, mënyra e ndarjes së mjeteve për përfituesit, në përputhje me nenin 175, kryhet me anë të **konkursit publik** që publikohet dhe zbatohet nga organi i administratës shtetërore përgjegjës për punët nga fusha e mjedisit jetësor. Teksti ligjor nuk parashikon mënyrën e zhvillimit të konkursit publik, as se kush do të vendosë për ndarjen e mjeteve për shfrytëzuesit, përkatësisht nëse do të jetë komision apo person tjetër i autorizuar etj. Kjo do të thotë se procedura është lënë tërësisht në dispozicion të organit të administratës shtetërore për ndarjen e mjeteve për përfituesit pa pasur një procedurë të detajuar, që përsëri rezulton me rrezik për korrupsion.

Rreziqet që kanë të bëjnë me përzgjedhjen dhe shkarkimin e drejtorëve

Nuk është e përshkruar **mënyra e zgjedhjes së drejtorit të Inspektoratit Shtetëror të Mjedisit Jetësor**. Konkretisht, neni 194-b parashikon se cilat kushte duhet të plotësojë një person në mënyrë që të zgjidhet drejtor i Inspektoratit Shtetëror të Mjedisit Jetësor, por në lidhje me mënyrën se si bëhet përzgjedhja e kandidatëve të regjistruar dhe mënyra se si do të zgjidhet, nuk ka asgjë konkrete, që aludon në faktin se mbetet në dispozicion të lirë të pushtetit ekzekutiv. Gjithashtu, ligji parasheh vetëm kushte të përgjithshme për zgjedhjen e drejtorit, si shtetësia maqedonase, mos ketë ndalim për ushtrimin e profesionit, njohja e gjuhës angleze, posedimi i diplomës me së paku 240 kredite ECTS dhe 5 vjet përvojë pune, por nuk parashikohen kushte të veçanta më të detajuara për ekspertizën dhe kompetencat e personit që do të zgjidhet drejtor. Kjo situatë paraqet rrezik serioz për korrupsion dhe konflikt interesi, ndërkaq ajo ndërlikohet më tej nga fakti se nuk është parashikuar as mënyra e shkarkimit të drejtorit, kushtet në të cilat drejtori mund të shkarkohet para përfundimit të mandatit të tij dhe as procedura për shkarkimin e tij dhe mjetet juridike në dispozicion të tij.

E njëjta situatë është hasur edhe me zgjedhjen dhe shkarkimin e drejtorit të Drejtorisë së Mjedisit Jetësor përkatësisht organi ekspert për kryerjen e veprimtarive në fushën e mjedisit jetësor, pra neni 161-b parashikon kushte minimale identike për përzgjedhjen, si dhe për drejtorin e Inspektoratit Shtetëror të Mjedisit Jetësor, gjithashtu mungon dispozita për zbatimin e përzgjedhjes së procedurës, kushtet e shkarkimit, si dhe procedura për shkarkimin e drejtorit të Drejtorisë së Mjedisit Jetësor. Në këtë kontekst, në praktikë tashmë kemi qenë dëshmitarë të një shembulli ku drejtori i Inspektoratit Shtetëror të Mjedisit Jetësor është shkarkuar nga Qeveria pa asnjë diskutim, si dhe pa dhënë arsytim kredibil dhe të plotë për një veprim të tillë. Në këtë mënyrë theksohet rëndësia e saktësisimit dhe promovimit të këtyre dispozitave në ligj, të cilat do të parandalonin manipulimin e dispozitave, veçanërisht të kompetencave të mëdha diskrecionale të pushtetit ekzekutiv, ndërkaq rrjedhimisht shfaqjen e rreziqeve të korrupsionit dhe konfliktit të interesit.

Rreziqet që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen inspektuese

Një situatë e ngjashme si me drejtorin e Inspektoratit Shtetëror është hasur edhe te **inspektorët shtetërorë**, ndërsa po të kemi parasysh faktin se neni 196, i cili përcakton kushtet që duhet të plotësojnë inspektorët, deri më tani ka pësuar 7 ndryshime, mund të konstatojmë se ka problem në përcaktimin e kushteve që duhet të plotësojnë inspektorët, për çka zgjidhjet ligjore që miratohen nuk janë afatgjata dhe të qëndrueshme. Nga ana tjetër, ndryshimi i shpeshtë i këtyre dispozitave dhe përdorimi i përcaktimeve të pasakta dhe jo të plota të kushteve dhe procedurave për përzgjedhje mund të konsiderohet si rrezik i veçantë i korrupsionit dhe konfliktit të interesit, si dhe krijimi i qëllimshëm i zgjidhjeve ligjore me qëllim të mundësohet shmangia më e lehtë e dispozitave të ligjit gjatë zbatimit të projekteve në fushën e mjedisit jetësor.

Për këtë qëllim, në vitin 2021 është miratuar Draft- ligji për shërbimin e lartë udhëheqës, qëllimi i të cilit është vendosja e një procedure uniforme për emërimin në pozita drejtuese, profesionalizimi i pozitave drejtuese – e veçuar nga drejtimi politik, me përgjegjësi politike. Në këtë propozim - ligj janë përcaktuar kushtet më të detajuara që duhet të plotësohen në mënyrë që një udhëheqës i lartë të shkarkohet para përfundimit të mandatit, për shembull nëse ai/ajo vlerësohet me "përmëshje të pakënaqshme të qëllimeve të dakorduara" dy herë, gjatë vlerësimit të rregullt dhe gjatë vlerësimit të jashtëzakonshëm në një periudhë prej 6 muajsh; ka qenë i dënur për vepër penale me dënim të pakushtëzuar me burgim prej së paku gjashtë muaj; ndaj tij është nisur procedimi penal ose janë marrë masa që e bëjnë të padenjë për të kryer funksionin ose e pengojnë në kryerjen e funksionit; është konstatuar se është përgjegjës disiplinor për një shkelje disiplinore ose është konstatuar se ka dhënë informacion të rremë në procedurën për emërimin e tij/saj.

Ky propozim-ligj parashikon një mënyrë të re të zgjedhjes së drejtorëve të institucioneve publike, përkatësisht ata të zgjidhen nga një komision i formuar posaçërisht për përzgjedhjen e shërbimit të lartë drejtues, anëtarët e të cilit do të kalojnë në një proces përbërje të ngjashëm me atë të përbërjes aktuale të Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit. Ky draft-ligj pritet të miratohet sa më shpejt, ndërsa si do të funksionojë në praktikë dhe nëse do të bëhen ndryshime shtesë do të shihet pasi të miratohet si ligj

Sa i përket shërbimeve të inspektimit, fakti që zgjidhjet ligjore ekzistuese janë joefektive është për shkak se tani më kohë të gjatë po hartohet **Ligji i ri për inspektimin në mjedisin jetësor**. Në përputhje me rregulloret ekzistuese, inspektimi në fushën e mjedisit është i rregulluar në nivel qendror dhe lokal. Në nivel qendror, inspektimet kryhen nga Inspektorati Shtetëror i Mjedisit Jetësor, nëpërmjet inspektorëve shtetërorë të mjedisit jetësor, inspektorëve shtetërorë të natyrës dhe inspektorëve për menaxhimin e ujërave. Në nivel lokal, inspektimet kryhen nga inspektorë të autorizuar. Ka dallime në obligimet për inspektorët qendror dhe lokal,

që dalin nga Ligji për inspektim, gjegjësisht obligimet e përcaktuara në Ligjin për inspektim për inspektorët shtetërorë nuk vlejnë për inspektorët lokalë, ndërsa kryerja e inspektimeve pa koordinimin e duhur të pushtetit qendror dhe atij lokal, si dhe mungesa e një mekanizmi për të monitoruar zbatimin e inspektimeve në nivel lokal, vë në pikëpyetje efektivitetin dhe rezultatet e tij. Kjo mbetet të rregullohet me miratimin e Ligjit për inspektim në mjedisin jetësor, i cili do të mundësojë vendosjen e një sistemi më efikas të inspektimit mjedisor në territorin e Republikës së Maqedonisë së Veriut, i cili do të kontribuojë në rritjen e zbatimit të legjislacionit mjedisor nga ana e subjekteve të mbikëqyrjes, si dhe përmbushjen e standardeve për mjedis jetësor, me qëllim përmirësimin e mjedisit jetësor.

PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Duke pasur parasysh se dispozitat që kanë të bëjnë me mjedisin jetësor, qoftë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë, shtrihen përmes një sërë aktesh ligjore dhe nënligjore, si dhe një sërë dokumentesh ndërkombëtare që shteti është i detyruar t'i përkatëjë në legjislacionin kombëtar, në radhë të parë në aspektin e integritimit të shtetit në BE, është e nevojshme të ndahen burime adekuate të destinuara për vlerësimin dhe monitorimin e shfaqjes së rreziqeve të korrupsionit në të gjithë sektorin, si në aspektin ligjor dhe nënligjor, ashtu edhe në zbatimin praktik të tyre.

Sipas Raportit të KE-së 2020, vendi është në një nivel të caktuar të përgatitjes në fushën e mjedisit jetësor. Është bërë përparim i kufizuar në fushat e mbrojtjes së natyrës, mbrojtjes civile dhe ndryshimeve klimatike. Megjithatë, zbatimi në të gjithë sektorët ende ngec. Kjo është arsyeja pse vendi inkurajohet të forcojë ndjeshëm ambiciet e tij për një tranzicion të gjelbër, gjatë çka në mënyrë të veçantë të përmirësohet koordinimi ndër-sektorial dhe të rriten burimet financiare për të reduktuar ndotjen e ajrit në nivel lokal dhe kombëtar; të krijohet një sistem i integruar rajonal për menaxhimin e mbetjeve dhe të zbatohet Marrëveshja e Parisit, duke përfshirë zhvillimin e një strategjie dhe legjislacioni gjithëpërfshirës për klimën, në përputhje me kuadrin e BE-së 2030, dhe të zhvillohet Plan Kombëtar i Energjisë dhe Klimës, në përputhje me detyrimet e Komunitetit Energjetik. Prandaj, në përputhje me NPAA, është paraparë të miratohet Ligji i ri për mjedisin jetësor, i cili do të bëjë revizion të Ligjit ekzistues për mjedisin jetësor përmes transpozimit të një korpusi të masave të BE-së, si 32001L0042, 32003L0004, 32003L0035, 32004L0035, 32011L0092 dhe 32014L0052. Gjithashtu parashihen përmirësimet në procedurat e VSM-së dhe VNM-së, në Ligjin e ri për mjedisin jetësor.

Sa i përket Ligjit për mjedisin jetësor, si vërejtje e përgjithshme nga i gjithë teksti ligjor, i cili përshkon disa dispozita, është pikërisht se pothuajse të gjitha procedurat, kërkesat, mënyra dhe kushtet për marrjen e lejeve, si dhe afatet janë të rregulluara me diskrecion të plotë të ministrit që drejton me organin e administratës shtetërore përgjegjës për punët nga fusha e mjedisit jetësor, i cili ka dispozicion t'i përcaktojë më nga afër dhe më në detaje. Kjo tregon faktin se ministri ka vërtet liri të madhe në krijimin e mënyrës së procedimit, formës së kërkesave dhe mënyrës së dhënies së lejeve, pagesës së kompensimeve dhe në përgjithësi rregullimit të procedurave të plota të parashikuara me ligj, si dhe në marrjen e vendimeve në procedurat, që në thelb është rreziku kryesor për korrupsion dhe konflikt të interesit të detektuar në këtë ligj, aq më tepër që këto çështje nuk janë të përcaktuara saktësisht në ligj. Megjithëse kjo marrëveshje mundëson fleksibilitet më të madh në veprim, veçanërisht duke pasur parasysh natyrën dinamike të vetë sektorit dhe ndërthurjen e tij me sektorë të tjerë, duhet pasur parasysh se shumica e akteve nënligjore janë miratuar 8 ose më shumë vite më parë, ndërkohë që teksti ligjor është ndryshuar mesatarisht të paktën një herë në vit. Kjo tregon se ligji mund të ofrojë dispozita më të hollësishme dhe më të sakta që nuk do të pengonin fleksibilitetin dhe shpejtësinë e veprimit të ministrisë kompetente dhe organeve të saj, gjë që do të zvogëlonte rreziqet e korrupsionit dhe konfliktit të interesit për shkak të autorizimeve të mëdha diskrecionale.

Në këtë kontekst, është e nevojshme në ligj të vendosen disa standarde minimale, rregullore, si dhe kufizime të tjera në kompetencat diskrecionale të ministrit, veçanërisht në drejtim të sigurimit të kushteve bazë për zgjedhjen e anëtarëve të komisioneve. Shembull pozitiv i një rregullimi të tillë të dispozitave ligjore është Ligji ►

- ▶ për mbrojtjen e mjedisit jetësor në Republikën e Sllovenisë, i cili mbulon mbrojtjen e tokës, ujit dhe ajrit, florës dhe faunës dhe përdorimin e burimeve natyrore, përcakton qëllimet, parimet dhe instrumentet për mbrojtjen praktike dhe efektive të mjedisit dhe shpërndan kompetencat vendimmarrëse ndërmjet autoriteteve të ndryshme. Ligji bazohet në legjislacionin ekzistues të BE-së dhe paraqet bazë për të gjitha dispozitat që kanë të bëjnë me mjedisin jetësor që do të miratohen në bazë të këtij ligji. Duke ndjekur shembullin e Republikës së Sllovenisë, ligji i vendor duhet të bëjë një dallim të qartë ndërmjet kompetencave dhe autorizimeve të organeve të ndryshme që janë aktorët kryesorë në zbatimin e Ligjit për mjedisin jetësor. Parimet mbi të cilat orientohet ligji duhet të specifikohen që në fillim dhe procedurat e parashikuara të përcaktohen saktësisht se si do të zbatohen, në vend që e gjithë vendimmarrja t'i lihet Ministrisë së Mjedisit Jetësor.

Është e nevojshme të përmirësohen dispozitat ligjore lidhur me përcaktimin e termave kyç, veçanërisht në drejtim të identifikimit të publikut të prekur, si dhe të organizatave të shoqërisë civile për promovimin dhe mbrojtjen e mjedisit. Në këtë mënyrë do të shmanget manipulimi i mundshëm me definicionet, ndërsa në këtë mënyrë do të shmanget kualifikimi i personave apo organizatave të shoqërisë civile për të marrë pjesë në procedurat në fushën e mjedisit jetësor. Ligji ofron dispozita themelore në lidhje me pjesëmarrjen e publikut, por ato e rregullojnë vetëm në mënyrë sipërfaqësore, duke parashikuar pjesëmarrjen e publikut në proceset, por nuk ka dispozita më të detajuara që do të rregullonin më në detaje mënyrat se si sigurohet pjesëmarrja e publikut dhe përgjegjësia për sigurimin e prezencës së publikut.

Ligji nuk parashikon dispozita mjaftueshëm të sakta lidhur me detyrimet e organeve të tjera shtetërore dhe njësisive të vetëqeverisjes lokale, si dhe kriteret dhe standardet që duhen respektuar në zbatimin e projekteve infrastrukturore, veçanërisht ato që kanë të bëjnë me planifikimin urban, si dhe ndërtimin e termocentraleve. Është e nevojshme të përmirësohen dispozitat në lidhje me dhënien e lejeve ekologjike të integruara, veçanërisht në lidhje me vendosjen e mekanizmave mbrojtëse që do të kufizonin dhe parandalonin abuzimin e mundshëm të kompetencave diskrecionale të të gjitha subjekteve të përfshira në këtë proces, veçanërisht të Ministrisë së Mjedisit Jetësor, si dhe njësisive të vetëqeverisjes lokale.

Rekomandohet që të bëhen intervenime në dispozitat ligjore që kanë të bëjnë me mbikëqyrjen inspektuese dhe mbikëqyrje të tjera mbi zbatimin e ligjit, të cilat do të rrisnin efikasitetin e ligjit në praktikë dhe në këtë mënyrë mbrojtjen dhe avancimin e mjedisit jetësor. Në këtë kontekst, është veçanërisht e rëndësishme të specifikohet se në cilat raste palët e interesuara mund të nisin proceset gjyqësore, veçanërisht duke pasur parasysh joefikasitetin e lartpërmendur të shërbimeve të inspektimit.

