

POSTUPANJE NARODNOG PRAVOBRANIOCA REPUBLIKE MAKEDONIJE (OMBUDSMANA) U OBLASTI EKOLOGIJE

REZIME: Institucija ombudsmana je prisutna u mnogim zemljama u svetu, kao nezavistan, nepristrasan i objektivan kontrolni mehanizam za zaštitu prava građana u slučaju kada su ona povređena od strane nekog državnog organa. Postoji više vrsta ombudsmana koji se osnivaju na osnovu različitih kriterijuma: parlamentarni, izvršni, ombudsman opšte nadležnosti, specijalni ombudsman itd.

Narodni pravobranilac (ombudsman) u Republici Makedoniji je parlamentarni ombudsman opšte nadležnosti, koji štiti prava svih građana između ostalog i u oblasti ekologije, u slučaju kada su ista povređena od strane organa državne uprave i od strane drugih organa i organizacija koje imaju javna ovlašćenja. Polazeći od komparativnih iskustava, u nastojanju da se osnuje specijalizovani ombudsman koji štiti prava određene kategorije građana ili određena prava građana a imajući u vidu i činjenicu da u toj oblasti do sada nije napravljen dovoljno jak sistem zaštite građanskih prava, kao i da se danas sve više javlja potreba da se više pažnje posveti pitanjima zaštite životne sredine, nameće se potreba za osnivanjem i specijalizovanog ombudsmana u oblasti ekologije.

Ključne reči: ekologija, ombudsman, Narodni pravobranilac Republike Makedonije, vrste ombudsmana

Savremeni razvitak država, pored postojanja tradicionalnih vidova kontrole koju sprovode sudovi, skupština, Vlada, itd, nameće potrebu da se razvije jedan novi oblik (neformalan) kontrole državnog aparata, koja na jeftin i efikasan način (cheap and easy) štiti ustavna i zakonska prava građana. Počinje se da se govori o instituciji ombudsmana, koja kao mehanizam demokratske kontrole upra-

* Asistent na predmetu Upravno pravo, Policijska akademija, Skoplje.

ve, obezbeđuje efikasniju zaštitu prava građana, koja su im povređena od strane državnih organa.

Istorijski posmatrano ombudsman se verzuje za Švedsku, gde je mnogo godina ranije, još 1809. godine, formiran prvi ombudsman u mnogo specifičnijim uslovima nego što su oni danas. Od tada pa do danas zemlje članice Evropske unije u svojim pravnim i političkim sistemima uvode ombudsmana sa ciljem da se obezbedi efikasnija zaštita čovekovih sloboda i prava, koji su jedan od stubova svakog demokratskog društva.

Ovaj proces širenja institucije ombudsmana u svim zemljama članicama Evropske unije, ali i stvaranje ombudsmana na teritoriji zemalja koje imaju suvereniji ombudsman nego što je to evropski, ukazuje na značenje i moć koju ova institucija nesporno ima pri ostvarivanju zaštite prava građana.

Pri tom se beleži funkcionisanje više vidova ombudsmana koji su stvoreni na osnovu raznih kriterijumima: parlamentarni, izvršni, ombudsman opšte nadležnosti, specijalizovani ombudsman itd. Ukoliko je prisutan manji obim u pogledu postupanja i delovanja u cilju zaštite prava građana ili ukoliko su prava građana na bilo koji način povređena od strane državnih organa ili je reč o zaštiti prava određene kategorije građana, tada govorimo o postojanju specijalizovanog ombudsmana. Postoje specijalizovani ombudsmani koji mogu da budu izabrani od strane parlamenta ili imenovani od strane izvršne vlasti, ili pak mogu biti birani na lokalnom ili nacionalnom nivou. Polazeći od komparativnog iskustva i nastojeći da se osnuje specijalizovani ombudsman i da nikada nije dovoljno u oblasti zaštite prava građana, a imajući u vidu činjenicu da se sve više posvećuje pažnja zaštiti životne sredine, nameće se potreba i pitanje da li je oportuno osnivanje i specijalizovanog ombudsmana u oblasti ekologije.

2. Institucija ombudsmana

Termin ombudsman je švedskog porekla i označava predstavnika, zastupnika, poverenika i njime se označava lice koje predstavlja druge ili brani njihove interese.¹ U nekim zemljama članicama Evropske unije za ovu instituciju je zadržan ovaj naziv (npr. Danska Folketings Ombudsmand), u drugim zemljama se ovaj termin prevodi na jezik zemalja u kojima se osniva, s tim što se prilikom prevođenja ovog termina dodaje još naziv parlamentarni (kao npr. Velika Britanija – Parliamentary Commissioner for Administration, Finska – Eduskunnan oikeusasiamies, Nemačka – Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages). Zatim, u nekim zemljama ime ove institucije se određuje na njihovom nacionalnom jeziku, apostrofirajući njegovu osnovnu funkciju da bude zaštitnik prava građana. Takav je primer sa Austrijom („Narodni advokat” – Volksanwaltshalt), Španijom („Narodni branilac” – El Defensor del Pueblo), Poljskom („Posrednik” – Mediateur), ali od osnovnih obeležja možemo da zaključimo da je reč o institu-

¹ Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995.

ciji ombudsmana. Međutim, bilo koji da je naziv ove institucije, ona u osnovi ima iste ili slične karakteristike, nadležnosti i mogućnosti.

Kada govorimo o ombudsmanu u njegovom klasičnom smislu reč je o nezavisnoj instituciji, koja se najčešće bira od strane zakonodavnog organa, i koji štiti prava građana kada su ona iz bilo kojih razloga povređena (bilo lošim upravljanjem od strane državnih organa ili na bilo koji drugi način). U tom slučaju ombudsman može da uputi neformalne odluke napred navedenim organima bilo u vidu preporuke, mišljenja ili sugestija.

Ombudsmani u više različitih zemalja imaju slične pa i identične nadležnosti. Međutim, ukoliko se pažljivo prouči nadležnost ovih institucija u više različitih zemalja, može se zaključiti da ipak postoje razlike među njima u pogledu njihovih funkcija. Tako, opšte je prihvaćeno da ombudsman ima nadležnost da štiti prava građana kada su ona povređena od „maladministration” od strane organa državne uprave. Pri tom pod pojmom „maladministration” ili „loše upravljanje” podrazumevaju se administrativne nepravilnosti, administrativni propusti, zloupotreba položaja, nemarnost, nezakonito postupanje, nefer postupanje, nepravilno ili nekompetentno postupanje, diskriminacija, nepotrebno odlaganje ili odbijanje informacija.² Nadležnosti ombudsmana se protežu od zaštite prava građana do sitnih nepravdi, nekorektnog odnosa od strane službenika, šikaniranja, do krupnijih nepravdi, ubrzavanje upravnog postupka koji neopravdano se odlaže i kontrolisanje zakonitosti u radu uprave.

Opšte posmatrano, ombudsman pri obavljanju poslova iz svoje nadležnosti vrši kontrolu nad svim organima uprave i drugim organima i organizacijama koje imaju javna ovlašćenja sa izuzetkom sudova.

2.1. Vrste ombudsmana

Kada se govori o instituciji ombudsmana uglavnom se misli na onaj organ čija nezavisnost se obezbeđuje sa njegovim izborom od strane parlamenta, kome on podnosi jedinstveni izveštaj o svom poslovanju. Međutim, ukoliko se prouči u kojoj formi funkcioniše institucija ombudsmana u državama u svetu može da se zaključi da se razlikuju više vrsta ombudsmana, čiju klasifikaciju prihvata i Međunarodni ombudsman institut (International Ombudsman Institute).³

Drugim rečima, zavisno od polazećih kriterijuma za klasifikovanje razlikuju se: parlamentarni i egzekutivni ombudsman, nacionalni, lokalni i međunarodni ombudsman, inokosni i kolegijalni ombudsman, opšti i poseban ombudsman. Dalje, postoje ombudsmani u javnom i privatnom sektoru, potom ombudsmani koji mogu da postupaju jedinstveno po pismenim pretstavkama (zahtevima), podnetim od strane građana i ombudsmani koji primaju zahteve jedinstveno preko članova parlamenta, ombudsmani koji mogu da postupaju jedinstveno po on-

² Soderman, J.: The role of the European Ombudsman, 6th Meeting of European National Ombudsman, Jerusalem, Israel, September 9-11, 1977.

³ Aviani, D.: *Hrvatska javna uprava*, god. 1. (1999), br. 1.

sovu pismenih zahteva podnetih od strane građana i ombudsmeni koji mogu da postupaju i po usmenim zahtevima itd.

Kao opšte prihvaćena je podela ombudsmana na osnovu kriterijuma po kome se klasifikacija vrši na osnovu toga koji organ je nadležan prilikom imenovanja ombudsman, kome će on u kasnijem toku biti i odgovoran. Tako se ombudsman deli na parlamentarni i egzekutorni ombudsman. Dok je prvi ombudsman imenovan od strane parlamenta i odgovara za svoj posao njemu jedinstveno (parlamentarni ombudsman postoji u Švedskoj, Finskoj, Danskoj, Norveškoj, Novom Zelandu, Nemačkoj i drugim zemljama), egzekutoran ombudsman je imenovan od strane određenog izvršnog tela državne vlasti i u njegovo ime kontroliše državu i štiti prava građana (u Švedskoj i Finskoj postoji pored parlamentarnog ombudsmana i kancelar pravde, koji ima istu ili sličnu ulogu kao i ombudsman s tom razlikom što ulogu kontrolora uprave i zaštitu prava građana vrši u ime vlade). Inače, egzekutoran ombudsman u većoj meri je rasprostranjen u odnosu na parlamentarnog ombudsmana, ukoliko se uzme u obzir činjenica da postoji i više zemalja, na primer u Sjedinjenim Državama u Australiji u latinoameričkim zemljama, afričkim i azijskim državama. Ovde bi trebalo spomenuti i prelazne oblike ombudsmana, kao na primer britanski ombudsman (Parliamentary Commissioner for Administration), koji samim imenom označava da je u vršenju poslova iz svoje nadležnosti odgovoran parlamentu, pa samim tim i dejstvuje kao njegov predstavnik, ali sa druge strane ima karakteristike i egzekutornog ombudsmana zbog činjenice da ga imenuje kraljica posebnim aktom (Letters Patent). Za razliku od njega ombudsman u Francuskoj ima karakteristike egzekutornog ombudsmana s tim što je imenovan od strane vlade, ali sa druge strane godišnji izveštaj ombudsman dostavlja pored predsedniku Republike i parlamentu. Bez obzira na organ koji imenuje parlamentarnog i egzekutornog ombudsmana, ipak njihova zajednička karakteristika je da je reč uglavnom o nezavisnom organu (iako kod egzekutornog ombudsmana se postavlja pitanje za njegovu celokupnu nezavisnost), koji kontroliše rad uprave i njene službenike u pogledu zakonitosti i pravilnosti u radu, potom oba ombudsmana postupaju neformalno i na osnovu svog nahođenja donose odluke o postojanju nezakonitosti u radu državnih organa, pri čemu nemaju ovlašćenja da stavljaju van snage akte onih organa čiji rad kontrolišu.

Ništa manje nije značajna i podela na nacionalni, lokalni i međunarodni ombudsman, polazeći od kriterijuma teritorije za koji se uspostavlja ombudsman. Nacionalni ombudsman se uspostavlja za teritoriju cele države, lokalni ombudsman se uspostavlja za deo teritorije suverene države (ombudsman u Sjedinjenim Američkim Državama, Italiji, i dr.), i međunarodni ombudsman se uspostavlja na teritorijama više suverenih država. Postoji jedan međunarodni ombudsman, Evropski ombudsman (European Ombudsman), koji postupa po zahtevu bilo kog državljanina Unije ili bilo kog fizičkog ili pravnog lica koji predstavlja ili ima predstavništvo u zemljama članicama, kada je reč za loše upravljanje (ma-

ladministration) institucijama ili telima Zajednice, osim suda pravde prvog stepena u vršenju njihove sudske funkcije.

Distinkcija inokosnog i kolegijalnog ombudsmana polazi od broja lica koji su nosioci funkcije ombudsman, pa tako ukoliko je jedno lice nosilac funkcije ombudsmana reč o inokosnom organu npr. švedski ombudsman justitieombudsman, Narodni pravobranilac Republike Makedonije, Ombudsman u Sloveniji, i dr.), dok ako više lica vrše funkciju tada je reč o kolegijalnom ombudsmanu (npr. Austrijski ombudsman – Volksanwaltschaft).

Razlikovanje ombudsmana na opšti i posebni polazi od kriterijuma delokруга njihovog postupanja. Ukoliko ombudsman štiti sva ustavna i zakonska prava građana reč je o opštem ombudsmanu (npr. ombudsman u Švedskoj, Finskoj, Velikoj Britaniji, Grčkoj, Hrvatskoj, Republici Makedoniji). Ukoliko ima užu obim delatnosti i deluje samo u pogledu zaštite određene kategorije prava građana ili ukoliko prava građana su potvrđena od strane određenih državnih organa ili je reč o određenoj kategoriji građana, tada je reč o specijalizovanom ombudsmanu. Posebni ombudsmani mogu biti predstavnici izabrani od strane parlamenta ili imenovani od strane izvršene vlasti, mogu biti izabrani na lokalnom ili nacionalnom nivou. Ovaj vid ombudsmana može da štiti užu određena građanska prava, kao na primer u Kanadi, gde na federalnom nivou postoji predstavnik za službene jezike (Federal Commissioner of Official Languages of Canada). Isto tako za primer posebno g ombudsmana se navodi i slučaj kada ombudsman štiti određenu kategoriju građana (npr. ombudsman za zaštitu prava dece u Švedskoj i ukoliko je sužen krug subjekata prema kojima postupa i čije poslove kontroliše, kao na primer Ombudsman za vojna pitanja u Norveškoj, Nemačkoj i Izraelu, Policijski ombudsman u Severnoj Irskoj itd.

Znači, prema važećem pravu, u svetu postoji tendencija da se osnuju razni vidovi ombudsmana (ombudsman osnovan od strane Vlade, kao u Švedskoj, gde pored parlamentarnog ombudsmana postoje i drugi npr. ombudsman za zaštitu prava potrošača, ombudsman za zaštitu prava manjina, i ombudsman u privatnom sektoru koji ima za cilj da ispituje zakonitost u poslovanju privatnih organizacija, npr. ombudsman osiguravajućih kompanija). Ipak, kada se govori o ombudsmanu u klasičnom smislu, misli se na zaštitu prava građana, čija osnovna karakteristika je nezavisnost i koji se po pravilu bira od strane zakonodavnog organa.

3. Narodni pravobranilac Republike Makedonije

3.1. Pravni položaj i nadležnost narodnog pravobranioca

U Republici Makedoniji institucija ombudsmana predviđena je još Ustavom Republike Makedonije iz 1991. godine. Pod imenom Narodni pravobranilac, isti je osnovan 1997. godine. Narodni pravobranilac Republike Makedonije je parlamentaran, opšti i inokosan ombudsman koji u okviru svojih ovlašćenja samostalno i nezavisno štiti prava građana kada su ona povređena od strane državnih or-

gana. Donošenjem novog Zakona o narodnom pravobraniocu iz 2003. godine, predviđeno je da je sedište Narodnog pravobranioca u Skoplju, a radi efikasnosti u izvršenju poslova iz njegove nadležnosti, organizuju se kancelarije kao pomoćne organizacione jedinice u Tetotu, Kičevu, Štipu, Strumici, Kumanovu, Bitolju kojima rukovodi zamenik Narodnog pravobranioca. Saglasno svojim zakonskim ovlašćenjima, Narodni pravobranilac je organ Republike Makedonije koji štiti ustavna prava građana i svih drugih lica, kojima su ona povređena aktivna, dejstvima i propuštanjem dejstva od organa državne uprave i od strane drugih organa i organizacija koje imaju javna ovlašćenja.⁴

Skupština RM, na predlog nadležne komisije Skupštine, bira i razrešava Narodnog pravobranioca većinom glasova od ukupnog broja poslanika, pri čemu mora da ima većinu glasova od ukupnog broja poslanika koji pripadaju zajednicama koja nisu većina u Republici Makedoniji. Narodni pravobranilac ima više zamenika, pri čemu njihov broj određuje Skupština Republike Makedonije na predlog Narodnog pravobranioca (ZNP, čl. 5, st. 1 i 2).

Saglasno zakonskim ovlašćenjima Narodni pravobranilac može da pokrene postupak ako je podnet zahtev njemu ili na sopstvenu inicijativu, ukoliko oceni da su građanima povređena ustavna ili zakonska prava. Zbog ispitivanja navoda u podnescima, Narodni pravobranilac u okviru svoje nadležnosti, može da preduzme i više radnji i mera, odnosno da zahteva potrebna objašnjenja, informacije i dokaze za navode u podnescima, da ulazi u službene prostorije i da vrši neposredan uvid u predmete i poslove iz njihove nadležnosti, da poziva na razgovor izabrano lice ili imenovano službeno lice i svako drugo lice koje može da daje određene podatke u postupku, da zahteva mišljenje naučnih i stručnih institucija i da preuzme druga dejstva i mere određene zakonom ili drugim propisom. Organi i organizacije nad kojima Narodni pravobranilac ima nadležnost dužni su da daju i tražene informacije i dostavne dokaze odmah, a najkasnije u roku od 8 dana od dana prijema zahteva za dostavljanje traženih informacija. Ako su iz objektivnih razloga sprečeni da u ovom roku dostave tražene informacije, onda su dužni pismenim putem da izveste Narodnog pravobranioca za razloge zbog kojih ne mogu da postupe po zahtevu pravobranioca. Odbijanje i nepoštovanje zahteva Narodnog pravobranioca za preduzimanje prethodno spomenutih dejstva smatra se sprečavanjem i ometanjem njegovih poslova. U svakom slučaju Narodni pravobranilac može da informiše neposredno viši organ, funkcionera koji rukovodi organom ili Vladom Republike Makedonije, a ukoliko taj ne preduzme određene mere i Skupštinu Republike Makedonije (ZNP, čl. 24 i 25).

Ukoliko Narodni pravobranilac konstatuje da su povređena ustavna i zakonska prava podnosioca zahteva ili pak da su napravljene druge nepravilnosti, taj može da da preporuke, mišljenja i ukaže na način na koji se mogu otkloniti navedene povrede, da predloži ponovo da se sprovede određeni postupak saglasno zakonu,

⁴ Zakon o Narodnom pravobraniocu, *Službeni vesnik na RM*, br. 60/2003, čl. 2 – u daljem tekstu ZNP.

da pokrene inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka protiv službenog, odnosno odgovornog lica i da podnese zahtev nadležnom javnom tužiocu za pokretanje postupka zbog utvrđivanja krivične odgovornosti (ZNP. čl. 32). Kada Narodni pravobranilac konstatuje da su povređena ustavna i zakonska prava podnosioca podneska od strane organa državne uprave ili od organa i organizacija koje imaju javna ovlašćena, može da zahteva vremensko odlaganje izvršenja upravnog akta do odluke drugostepenog organa i vremensko odlaganje izvršenja upravnog akta do donošenja odluke od strane nadležnog suda, koji je dužan odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema zahteva Narodnog pravobranioca da donese i dostavi odluku sa kojom se upravni akt odlaže do vremena izvršenja. Za preduzete mere po zahtevu, preporukama, ili mišljenjima Narodnog pravobranioca, organi i organizacije kojima su isti upućeni dužni su odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, da dostave izveštaj. Ukoliko to ne bude slučaj Narodni pravobranilac informiše neposredno viši organ, funkcionera koji rukovodi konkretnim organom ili Vladu Republike Makedonije, a ukoliko oni ne preduzmu potrebne mere informiše i Skupštinu Republike Makedonije. S obzirom na to što Narodni pravobranilac Republike Makedonije, kao i drugi ombudsmani od opšte nadležnosti, nemaju kaznene mere, koje mu stoje na raspolaganju, predviđeno je da koristi javnost u svoju korist kao jedno od sredstava za poštovanje njegovih odluka. U tom smislu kada je utvrđena povreda ustavnih i zakonskih prava, Narodni pravobranilac može da na trošak organa prema kojima se postupa i na koje se odnosi prednost, obavesti sredstva javnog informisanja. U okviru obezbeđivanja javnosti, u svoje svrhe Narodni pravobranilac informiše Skupštinu Republike Makedonije sa godišnjim izveštajem i to se obavezno objavljuje u sredstvima javnog informisanja (ZNP, čl 34 i 36).

3.2. Narodni pravobranilac Republike Makedonije u zaštiti prava iz oblasti životne sredine

Narodni pravobranilac Republike Makedonije kao parlamentarni ombudsman iz opšte nadležnosti, postupa po podnetim zahtevima od strane građana i drugih lica ili po sopstvenoj inicijativi u više oblasti, među kojima i u oblasti životne sredine. Pri tom za postupanje po ovim zahtevima zadužen je zamenik Narodnog pravobranioca, koji između drugih oblasti postupa i u oblasti životne sredine. Saglasno članu 8. iz Delovodnika Narodnog pravobranioca, februara 2005. godine poslovi koji spadaju u nadležnost Narodnog pravobranioca, a po kojima postupa nekoliko oblasti, među kojima u IV grupi spadaju i pravo na rad, ekološko pravo i prava korisnika usluga (radni odnosi, potrošačko pravo, životna sredina i druge oblasti).

Na osnovu dosadašnjeg funkcionisanja Narodnog pravobranioca može da se konstatuje mali broj podnetih zahteva koji se odnose na zaštitu životne sredine. Ova konstatacija se argumentuje statističkim podacima o postupanju Narodnog pravobranioca u oblasti zaštite životne sredine za poslednjih pet godina, odnosno u periodu od 2002. do 2006. godine.

Godina postupanja	Ukupno zahteva	Zahtevi iz oblasti životne sredine	Zahtevi iz oblasti životne sredine u odnosu na ukupan broj zahteva
2006.	3076	20	0,65%
2005.	3053	23	0,75%
2004.	1959	12	0,62%
2003.	2605	20	0,77%
2002.	1878	24	0,71%

Tabela 1 - statistički podaci o postupanju Narodnog pravobranioca Republike Makedonije po zahtevima iz oblasti zaštite životne sredine 2002-2006. godine

Na osnovu gore navedenog, može da se konstatuje da postupanje Narodnog pravobranioca po zahtevima iz oblasti životne sredine u poslednjih godina je na minimalnom nivou. Pri tom može da se konstatuje da je mali broj zahteva koji se odnose na zaštitu životne sredine, posledica nedovoljno razvijene ekološke svesti. Sa druge strane, ne možemo a da ne istaknemo i nedovoljno angažovanje Narodnog pravobranioca u zaštiti prava građana iz oblasti zaštite životne sredine, koje bi rezultiralo konkretnom aktivnosti i posebno pokrenutim postupkom po sopstvenoj inicijativi. O tome govori i minimalan broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi Narodnog pravobranioca, koji se odnose na razne segmente zaštite životne sredine.

Podneti zahtevi Narodnom pravobraniocu iz oblasti zaštite životne sredine najčešće se odnose na povećanje nivoa buke (npr. u 2006. godini 50 % od podnetih zahteva odnosilo se na ovu oblast), zagađivanje životne sredine (35% podnetih zahteva) i drugo (15%).

U kontekstu nedovoljno izražene aktivnosti Narodnog pravobranioca u ovoj oblasti, mora se konstatovati i da nije ispunjen cilj koji se želeo postići donošenjem Zakona o narodnom pravobraniocu iz 2003. godine, koji je predvideo formiranje regionalnih kancelarija Narodnog pravobranioca. Drugim rečima, cilj ovog Zakona između ostalog bio je i da se ova institucija približi građanima Republike Makedonije, ali isto tako i da se bliže sagleda stanje na lokalnom nivou, što bi rezultovalo aktivnijim učestvovanjem u raznim segmentima života, a u konkretnom slučaju i u sređivanju stanja u oblasti životne sredine.

4. Kriterijumi i standardi za zaštitu životne sredine

U okviru svog zakonodavstva svaka zemlja ima regulisana pitanja zaštite životne sredine, pri čemu su rešenja u svim zemljama veoma slična i sadržana u

ustavnim aktima. Ovo navodi na razmišljanje u pravcu da je danas sve više prisutna potreba za donošenjem posebnog zakona za zaštitu životne sredine, a odatle i definisanja posebnog prava – prava na zdravu životnu sredinu.

Za Republiku Makedoniju, kao zemlju kandidata za članstvo u Evropsku uniju od posebne je važnosti donošenje i implementiranje regulative koja bi uređila sva značajna pitanja koja se odnose na zdravu životnu sredinu. U tom kontekstu kao prvo, treba istaći da se Dogovorom Evropske unije iz 1992. godine (Mastrihtski dogovor), izričito predviđa nadležnost Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine. Prema tim propisima Evropska unija intenzivno se zalaže za rešavanje problema zaštite životne sredine i za donošenje brojnih ekoloških propisa. Treba pomenuti da u zakonodavstvu Evropske unije u oblasti životne sredine ima preko 300 opštih akata različitog karaktera, kao što su konvencije, odluke, uputstva, pravilnici, pravila, sporazumi, što predstavlja oko 10% od regulative Evropske unije. Tu su i određeni broj međunarodnih sporazuma iz oblasti životne sredine, u kojima se Evropska zajednica, odnosno Evropska unija pojavljuje kao ugovorna strana.⁵

Za zemlje koje nastoje da steknu članstvo u Evropskoj uniji, od izuzetnog je značaja usaglašavanje regulative sa regulativom Evropske unije. U tom smislu treba da se napomene da se smatra da zemlje Centralne i Istočne Evrope treba da ulože isključivi napor u pravcu izjednačavanja regulative sa onom u Evropskoj uniji u nekim značajnim oblastima, između ostalog i onih koje se odnose na zaštitu životne sredine, kao što su: zaštita vode, energetske aspekti zaštite životne sredine, zagađivanje zemljišta, otklanjanje opasnosti od otpada, modernizacija proizvodnih tehnologija.⁶

Nije sporna činjenica da Republika Makedonija ima donetu obimnu zakonsku regulativu kojom se regulišu pitanja, problemi i mere za zaštitu životne sredine, polazeći od Zakona za zaštitu životne sredine, Zakona o prirodi, potom posebnih zakona o zaštiti vode, vazduha, zaštiti od buke, kao i brojnih podzakonskih akata koji u najvećem delu su harmonizovani sa evropskom regulativom i međunarodnim standardima, a i ratifikovan je veliki broj međunarodnih akata i dokumenata, kao što su Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača, Protokol Kijot, Montrealski protokol u vezi sa supstancijama koje osiromašuju ozonski omotač, Štokholmska konvencija za nerazgradljive ozonske zagađivače, Konvencija o pristupu informacijama, učestvovanja javnosti u odlučivanju i pristup informacijama o zdravoj životnoj sredini, i dr.

Međutim, i pored donete obimne regulative koja u najvećem obimu reguliše pitanja zaštite životne sredine, i koja je harmonizovana sa regulativom Evropske unije, postavlja se pitanje kolika je zaista njena primena u praksi. I sam Narodni pravobranilac (ombudsman) u svojim godišnjim izveštajima konstatuje ne-

⁵ Popović, S.: O problemima zaštite životne sredine - sa osvrtom na SCG, *Pravni život*, Beograd, 2004, br. 9.

⁶ *Ibidem*.

poštovanje regulative koja se odnosi na zaštitu životne sredine, pri čemu proziva nadležne državne organe, u prvom redu Ministarstvo za zaštitu životne sredine i prostorno planiranje, Državnog inspektora za životnu sredinu i dr. Međutim, pri tome se ne evidentira njegova sveobuhvatna aktivnost u pravcu uticaja na nadležne državne organe da se pridržavaju donete regulative, i pokušaj da se sankcionišu oni koji vrše radnje suprotne zakonskim propisima.

Zaključak

Postavlja se dilema: ekološki ombudsman u Republici Makedoniji – da ili ne?

Članstvo Republike Makedonije u Evropsku uniju, između ostalog, uslovljeno je i ispunjavanjem evropskih standarda u vezi sa zaštitom životne sredine. Činjenica da Narodni pravobranilac Republike Makedonije (ombudsman), ne posvećuje dovoljno pažnje pitanjima zaštite životne sredine, implicira potrebu da se formira poseban specijalizovani ekološki ombudsman. Trebalo bi preduzeti intenzivnije mere u pravcu zaštite životne sredine i uključivanja građana u ovaj proces, što bi dovelo do preduzimanja i konkretnih mera za sprovođenje aktivnosti od strane nadležnih državnih organa. Ovakvo aktivnije funkcionisanje Narodnog pravobranioca u oblasti zaštite životne sredine može da se postigne formiranjem posebnog Odeljenja u okviru Kancelarije Narodnog pravobranioca, koje bi vodilo posebno računa o zaštiti prava iz oblasti životne sredine, po primeru posebnog odeljenja za zaštitu prava dece, formiranog u okviru Narodnog pravobranioca Republike Makedonije po inicijativi UNICEF-a 1988. godine. Formiranjem posebnog odeljenja za zaštitu prava iz oblasti životne sredine u okviru Narodnog pravobranioca Republike Makedonije, omogućilo bi se angažovanje zaposlenih u odeljenju, koji bi postupali jedinstveno po zahtevima građana iz ove oblasti, i imali bi redovne i česte kontakte i uvid u organe koji su nadležni da sprovode propise iz oblasti životne sredine i mogli bi da daju značajan doprinos i u poboljšanju zakonske regulative koja uređuje ovu oblast, ali i da doprinesu podizanju ekološke svesti građana.

Iskra Aćimovska-Maletić, Ph.D.

Ombudsman in the field of ecology in the former Yugoslav Republic of Macedonia

A b s t r a c t

The Ombudsman as an institution is present in many countries in the world, imposing itself as an independent, unbiased and objective mechanism for protecting citizen's rights, in the cases of maladministration of the state bodies. Based on different criteria, the ombudsman may be classified in several types: parlia-

mentary, executive, general authority ombudsman, special (specialized), etc.

The Ombudsman of the Republic of Macedonia is a parliamentary ombudsman with general authority, which provides protection of the rights of the citizens in the field of ecology, among others, when are violated from particular state administration bodies. Having in mind comparative experiences and practice to establish specialized ombudsmen who protect the rights of a certain category of citizens, or protect particular citizens' rights, and that lot of attention is devoted to the protection of the environment, a question is raised – is there a need for specialized ombudsman in the field of ecology.

Key words: ombudsman, Ombudsman of the Republic of Macedonia, types of ombudsman, ecology

Literatura

1. Borkovic, I., Upravno pravo, *Informator*, Zagreb, 1995.
2. Gilbert, J., Wright, J., „Sredstva za zaštitu na pravata na covekot vo Obedinetotto kralstvo”, Praven Fakultet – Skopje, Skopje, dekmvri 1996, Potprojekt. „Slobodite i pravata na covekot i graganinot vo Republika Makedonija”.
3. Soderman, J., The Role of the European Ombudsman, th Meeting of European National Ombudsman, Jerusalem, Israel, September 9-11, 1997.
4. Aviani, D., *Hrvatska javna uprava*, god. 1 (1999), br. 1.
5. Ristevski, K., Davitkovski, B., *Ekolosko pravo*, Skopje, 1977.
6. Popović, S., O problemima zaštite životne sredine – sa osvrtom na SCG, *Pravni život*, br. 9, Beograd.
7. Aćimovska-Maletić, I., „Zaštita prava deteta preko institucije Narodnog pravobranioca (ombudsman) u Republici Makedoniji”, *Pravni život*, Beograd, 2005.
8. Аћимовска-Малетић, И., „Народни правобранител на Република Македонија во заштитата на уставните и законските права на граѓаните”, (магистерска теза), Правен Факултет - Скопје, 2002.
9. Република Македонија, Народен правобранител, Годисен известај 2002.
10. Република Македонија, Народен правобранител, Годисен известај 2003.
11. Република Македонија, Народен правобранител, Годисен известај 2004.
12. Република Македонија, Народен правобранител, Годисен известај 2005.
13. Република Македонија, Народен правобранител, Годисен известај 2006.
14. Закон за народниот правобранител (*Слу бени весник на ПМ*, бр. 60/2003).
15. Закон за животна средина („Слузбен весник на РМ”, 53/2005).