

Извештај за работата на

# Народниот правобранител

со фокус на спречувањето

и заштитата од дискриминација

2020-2022



**Издава:**

Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ, Скопје, Мрежа за заштита од дискриминација

**Авторка:**

Христина Здравеска

**Уредничка:**

Драгана Дрндаревска

**Лектура:**

Виолета Танчева-Златева

**Графичко уредување и дизајн:**

Бојана Мицевска

Скопје, декември 2022

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

351.941:342.72/.73.037(497.7)"2020/2022"(047)

351.941:316.647.82(497.7)"2020/2022"(047)

ЗДРАВЕСКА, Христина

Извештај за работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација [[Електронски извор]] : 2020-2022 / [авторка Христина Здравеска]. - Скопје : Коалиција Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници, 2022

Начин на пристапување (URL):

[http://mzd.mk/wp-content/uploads/2022/12/NP\\_GolemDokument\\_v002.pdf](http://mzd.mk/wp-content/uploads/2022/12/NP_GolemDokument_v002.pdf). -

Текст во ПДФ формат, содржи 78 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 31.12.2022. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 76-78

ISBN 978-608-4803-44-7

а) Народен правобранител -- Дискриминација -- Спречување и заштита -- Македонија -- 2020-2022 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 59091205



Овој документ е изработен во рамки на проектот „Мрежа за заштита од дискриминација: „Унапредување на политиките и практиките за заштита од дискриминација и промоција на еднаквост“, кој е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

# Содржина

Листа на кратенки

Резиме

Вовед

## 1. Правна рамка и институционален контекст на Народниот правобранител и заштита од дискриминација

1.1. Меѓународни стандарди

1.2. Устав

1.3. Закон за Народниот правобранител

1.4. Закон за спречување и заштита од дискриминација

1.5. Деловник, правилници и програма за работа на НП

1.6. Стратегија за еднаквост и недискриминација и улогата на НП во нејзиното спроведување

## 2. Анализа на институцијата Народен правобранител во спроведувањето на спречувањето и заштитата од дискриминација

2.1. Постапување по претставки за заштита од дискриминација

2.2. Активности за зголемување на свесноста во областа дискриминација

2.3. Иницијативи за заштита од дискриминација

2.4. Капацитети на Народниот правобранител

2.5. Соработка со граѓански организации

Заклучоци

Препораки

Литература

# Листа на кратенки

## **ГО**

Граѓански организации

## **ЕКЧП**

Европска конвенција за човекови права

## **ЗСЗД**

Закон за спречување и заштита од дискриминација

## **КСЗД**

Комисија за спречување и заштита од дискриминација

## **МЗД**

Мрежа за заштита од дискриминација

## **МТСП**

Министерство за труд и социјална политика

## **НИЧП**

Национални институции за човекови права

## **НП**

Народен правобранител

## **ОЈО**

Основно јавно обвинителство

## **ОН**

Обединети нации

## **РСМ**

Република Северна Македонија

## Резиме

Еднаквиот третман претставува основа на човековите права. Правото на еднаков третман бара сите лица да бидат третираны еднакво пред законот, без дискриминација. Принципитите на еднаквост и недискриминација се содржани во Универзалната декларација за човековите права, Европската конвенција за човековите права, конвенциите на ООН и други меѓународни документи, чиј предмет на заштита и унапредување претставуваат човековите права. Заштитата од дискриминација претставува уставно загарантирана категорија, а Народниот правобранител е востановена институција која ги штити уставните и законските права на граѓаните. Оттука, може да се забележи дека Народниот правобранител има централна улога во заштитата на граѓаните во остварувањето на нивните права и слободи.

Народниот правобранител во Република Северна Македонија има статус на национална институција за човекови права и од 2014 година е акредитиран од страна на Европската мрежа на национални институции за човекови права. НИЧП се државни тела, независни од Владата, со широк уставен или правен мандат за заштита и унапредување на човековите права на национално ниво. НИЧП се однесуваат на целиот опсег на човекови права, вклучувајќи ги граѓанските, политичките, економските, социјалните и културните права. Сепак, Народниот правобранител во РСМ нема законодавни, судски или извршни овластувања, ниту е орган за кривично гонење или инспекциски орган. Во неговата надлежност не спаѓа донесувањето одлуки со кои мериторно се одлучува за правата на граѓаните, како што е случај со судовите, органите на државната управа и други органи и организации на кои правно-политичкиот систем им обезбедил присилен инструментариум. Иако Законот претрпе повеќе измени во делот на надлежностите со цел поголема ефективност во постапувањето на Народниот правобранител, како и поголема заштита од дискриминација, сепак потребно е ново законско решение кое ќе му овозможи на НП одредби со кои

ќе може да покренува прекршочни постапки во случаи кога не се постапува по неговите барања и кога не се почитуваат неговите мислења и препораки. Во склоп на Институцијата функционира Одделот за заштита од дискриминација и правична застапеност. Иако се предвидени 4 работни места за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност, сепак Одделението функционира само со еден вработен, и тоа на позицијата државен советник. Оттука може да се заклучи дека не се посветува доволно внимание на заштитата од дискриминација, бидејќи целото Одделение не може да биде функционално и да ја остварува ефективно својата функција со само еден вработен.

Генерално, Народниот правобранител ги почитува законските рокови за одлучување по поднесените претставки за заштита од дискриминација. Согласно статистичките податоци, во последните години постои намалување на бројот на претставки за заштита од дискриминација, а нивниот број е најмал во 2021 година. Паралелно на овој податок, намален е и вкупниот број на поднесени претставки во изминатите две години. Во однос на вкупниот број на примени претставки за дискриминација за периодот на истражување од ноември 2020 до август 2022 година, бројот на претставки во кои е утврдена дискриминација изнесува 7,9 %. Овој процент е многу мал и може да укажува на непознавање на дискриминацијата од страна на Институцијата. Се добива впечаток дека Народниот правобранител е поефикасен во постапувањето по претставки во другите области како, заштита на права на децата и барателите на азил, за разлика од случаите на дискриминација. Изостанува заштитата на другите маргинализирани групи, особено на лицата кои употребуваат дроги, сексуалните работнички и ЛГБТИ заедницата. Народниот правобранител не е сензитивен за работа со овие заедници, а доказ за тоа претставува фактот што не е добиено ниту едно позитивно мислење и утврдена дискриминација кон овие заедници по поднесените претставки. Проблем претставува селективноста во постапувањето на Народниот правобранител, односно тој препознава, реагира, понекогаш и јавно го конкретизира проблемот, односно повредата на правата, меѓутоа во

случаи кога станува збор за детска заштита или за Роми. Се истакнува фактот дека при постапувањето по претставки за заштита на правата на децата кои вклучуваат и елемент на дискриминација, Народниот правобранител целосно го игнорира елементот на дискриминација и се фокусира на заштита на другите права.

Институциите не преземаат комплетни активности за решавање на укажаните препораки, ретко одговараат во законски предвидениот рок, само делумно им праќаат писмен одговор кој воопшто не го решава прекршувањето на правата на граѓаните. Причините за развлекување на постапките во случаи кога времетраењето е подолго од законски предвидениот рок се јавуваат кај органите кои се должни да постапат по нивните барања. Народниот правобранител нагласува дека Владата не ги спроведува мерките што произлегуваат од неговите препораки, а во изминативе две години ниту еднаш не поднела извештај за спроведување на мерките, барајќи да се исполнат условите за дејноста на Народниот правобранител. Со ова само се продолжува непочитувањето и непостапувањето на државните институции по неговите мерки и укажувања и се нема доследен систем за нивно санкционирање.

**НП** треба почесто да го користи своето овластување и треба секогаш да ги известува повисоките органи и Владата кога се попречува неговата работа и не се почитуваат неговите препораки. Народниот правобранител не ги искористил целосно своите надлежности и во предметниот период нема покренато иницијативи за поведување на дисциплинска постапка против службено и одговорно лице, нема поднесено барање до надлежно обвинителство за поведување казнена постапка. Исто така, нема дадено предлог за повторно спроведување на одредена постапка. Дополнително, нема преземено дејства поради неоправдано одолжување на судските постапки или поради несовесно и неодговорно вршење на судските служби за предмети за дискриминација. НП постапил по случаи на дискриминација по службена должност каде институцијата самоиницијативно отворила предмет за заштита на одредени права. Сепак, НП нема учествувано во судска постапка како пријател на судот за заштита од дискриминација.



Главни недостатоци во постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација претставуваат непостоењето на механизам кој обезбедува доследна примена на препораките на НП, потоа фактот дека потоа фактот дека НП не ги користи прекршочните одредби, товарот на докажување најчесто се бара кај жртвата, а Народниот правобранител не се впушта во дополнително обезбедување на докази и не презема дополнителни дејствија. Ова се дел од причините поради кои дел од здруженијата, откако е формирана КСЗД, помалку се обраќаат со претставки за заштита од дискриминација кон Народниот правобранител, бидејќи сметаат дека има поголема можност заштитата да ја добијат од Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. За подобрување на постапувањето на Народниот правобранител по претставки потребна е поголема сензибилизација на кадарот за работа со маргинализирани групи, негова поголема активност во користењето на сите мерки што му ги дозволува законот, отворање на повеќе подрачни единици и овозможување на континуирана едукација и обука на кадарот за најновите трендови во антидискриминациското меѓународно право, особено за праксата на ЕСЧП, која е правнообврзувачка и за РСМ.

Во однос на активностите на Народниот правобранител за зголемување на свесноста во областа на дискриминација во извештајниот период, нив речиси и ги нема. Од страна на Народниот правобранител во овој период не се спроведени кампањи за спречување на дискриминацијата. Народниот правобранител нема подготвени извештаи во однос на дискриминацијата, ниту, пак, има поднесени такви извештаи до меѓународни тела. Потребно е организирање на сеопфатни кампањи за еднаквост и недискриминација, со вклучување на граѓанските организации и надлежните органи и институции, и континуирана едукација за јакнење на знаењата и вештините на стручните лица во оваа институција, зголемување на нејзиниот буџет и приоритизирање и интензивирање на превентивните активности што ги спроведува, поголема стручност и посветеност, како и

директни активности на терен заради промена на ставови и мислења. Институцијата постојано се наоѓа во дефицит со кадар, а во 2021 година функционира со помалку од половина од потребните работни места. Институцијата мора да стане потранспарентна и на годишно ниво да објавува извештаи за состојбата со дискриминацијата, како и сеопфатни податоци за предметите и одлуките што ги донесува. Не треба да се исклучи и потребата од одржување на редовни конференции за јавноста, со цел поголема информираност за работата на институцијата и за состојбата со дискриминацијата. Соработката на Народниот правобранител со граѓанските организации е делумна, од причина што одредени граѓански организации немаат воопшто соработката со него. Зашто за успешна соработка меѓу Народниот правобранител и граѓанските организации не е потребно само потпишување на меморандуми за соработка, потребни се директни средби на кои би се искажале заемните очекувања.

Потребни се промени во Законот за Народниот правобранител, во начинот на негов избор и избор на неговите заменици исклучиво во делот на критериумите. Потребни се системски промени на институцијата кои ќе значат персонална и функционална независност. Оттука, потребно е во Законот да се предвиди транспарентна и инклузивна постапка за избор на НП и на неговите заменици, со активно учество на сите заинтересирани релевантни страни, како и воведување и засилување на капацитетите за работа со маргинализирани групи граѓани.

Целта на овој извештај претставува анализа на примената на законската рамка за заштита од дискриминација од страна на Народниот правобранител од неколку аспекти, и тоа: постапување по претставки за заштита од дискриминација, спроведување на кампањи за подигање на јавната свест на граѓаните против дискриминација, спроведување на истражувања, како и иницирање на измени на закони. Истовремено, извештајот ќе ја претстави соработката на граѓанските организации кои работат на заштита од дискриминација со Народниот правобранител.

## Вовед

Дискриминација постои кога со едно лице или со група се постапува понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка или можна споредлива или слична ситуација, врз некоја дискриминаторска основа. Овој општествен проблем е широкораспространет во Република Северна Македонија, ограничувајќи им го уживањето на правата и слободите на граѓаните, а особено на припадниците на маргинализираните заедници. Дискриминацијата е уредена во нашето законодавство првично во 2010 година со донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминацијата. Со цел хармонизација на националното законодавство, во 2019 година се донесе нов Закон за спречување и заштита од дискриминација. Поради недоследности во постапката овој Закон беше укинат, а во месец октомври 2020 година Законот со истата содржина повторно беше изгласан од Собранието на РСМ и тој е до денес во сила. Ова законско решение е усогласено со директивите на Европскиот парламент и на Советот<sup>[1]</sup> истакнувајќи ја позицијата на КСЗД како клучно тело чија надлежност е спречување, заштита од дискриминација и промоција на еднаквоста.

Освен КСЗД, Народниот правобранител е важен чинител во заштита на правата на граѓаните и заштита од дискриминација, кој има статус на национална институција за човекови права.

Неговата функција првично е регулирана со Уставот, според кој Народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други

---

1. Директива бр. 2000/78/ЕЗ на Советот од 27 ноември 2000 година за воспоставување на општа рамка за еднаков третман во вработувањето и занимањето, CELEX бр. 32000L0078; Директива бр. 2004/113/ЕЗ на Советот од 13 декември 2004 година со која се спроведува начелото на еднаков третман на мажите и жените во пристапот и обезбедувањето на стоки и услуги, CELEX бр. 32004L0113; и Директива бр. 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 година за примена на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во областа на вработувањето и професиите (преработена), CELEX бр. 32006L0054.

органи и организации што имаат јавни овластувања<sup>[2]</sup>.

Народниот правобранител врши превенција и заштита на начелата на недискриминација и за тоа е формирано посебно Одделение за следење на состојбите и заштита од дискриминација<sup>[3]</sup>.

Извештајот ја анализира примената на законската рамка за заштита од дискриминација од страна на Народниот правобранител во периодот ноември 2020 до август 2022 година од неколку аспекти, и тоа: постапувањето по претставки за заштита од дискриминација, спроведување на кампањи за подигање на јавна свест на граѓаните против дискриминација, спроведување на истражувања, иницирање на измени на закони и соработка на Народниот правобранител со граѓанските организации кои работат на заштита од дискриминација.

Унапредувањето на состојбата со еднаквоста и недискриминацијата во нашето општество претставува стратешка определба на Мрежата за заштита од дискриминација. МЗД постојано го следи исполнувањето на законскиот мандат на надлежните институции, на телата за еднаквост и на правосудните органи. Оттука, МЗД особено ја следи работата на независните тела за заштита на правата на граѓаните, вклучително и на изборот на членовите на овие тела, какво што е Народниот правобранител. За време на извештајниот период имавме промена на челната позиција во институцијата, односно беше избран нов Народен правобранител на РСМ. Во таа насока, МЗД во 2021 година подготви Извештај од следењето на постапката за избор на Народниот правобранител<sup>[4]</sup>. Извештајот содржи информации за начинот на спроведување на процесот на избор на Народниот правобранител, како и за утврдените недостатоци во самата постапка. МЗД изрази загриженост поради фактот што, наспроти меѓународните стандарди за спроведување на транспарентна постапка за избор со вклучување на

2. Член 77, Устав на РСМ. Собрание на РСМ, 17 ноември 1991 година.

3. Член 45, Закон за Народниот правобранител, неофицијален Пречистен текст.

4. Извештај од следењето на постапката за избор на Народниот правобранител, Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ и Мрежа за заштита од дискриминација, Скопје, 2021. Достапен на: <[Извештај-НП-МЗД.pdf \(coalition.org.mk\)](#)>

јавноста и граѓанските организации, Собранието на РСМ ги исклучи јавноста и граѓанскиот сектор од целиот процес и на 25 јануари 2021 година го избра Народниот правобранител продолжувајќи ја негативната практика на директно влијание на политичките партии врз неговиот избор. Ситуацијата е уште поалармантна ако земеме предвид дека ваквото однесување на законодавниот дом претставува продолжување на долготрајната т.н. партизација во нашето општество.<sup>[5]</sup>

На крај, извештајот треба да утврди дали има подобрување во заштитата на граѓаните од дискриминација од институцијата Народен правобранител во однос на претходниот период 2010 – 2019, кој беше предмет на анализа од страна на Мрежата за заштита од дискриминација, и дали и во кој обем институцијата го спроведува Законот за спречување и заштита од дискриминација.

## Методологија

Целта на овој извештај претставува анализа на примената на законската рамка за заштита од дискриминација од страна на Народниот правобранител од неколку аспекти, и тоа: постапувањето по претставки за заштита од дискриминација, спроведување на кампањи за подигање на јавната свест на граѓаните против дискриминација, спроведување на истражувања, иницирање на измени на закони, а истовремено, тој ќе ја претстави и соработката на граѓанските организации кои работат на заштита од дискриминација со Народниот правобранител. Во однос на постапувањето по претставки ќе се анализира бројот на поднесени претставки за дискриминација до Народниот правобранител наспроти бројот на предмети со утврдена дискриминација. Ќе се

---

5. Извештај од следењето на постапката за избор на Народниот правобранител, Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ и Мрежа за заштита од дискриминација, Скопје, 2021. Достапен на: <[Извештај-НП-МЗД.pdf \(coalition.org.mk\)](#)>

анализира почитувањето на законските рокови во постапката, изрекувањето на препораки, предлози, мислења и укажувања, нивното почитувања од страна на органите до кои се упатени. Во делот на превентивите активности и подигнувањето на јавната свест ќе се осврнеме на спроведени кампањи и подготвени извештаи во областа на недискриминацијата, како и на поднесените извештаи до меѓународни тела.

Извештајот ќе се осврне и на капацитетите на институцијата во остварување на заштитата од дискриминација. Конечно, извештајот треба да утврди дали има подобрување во заштитата на граѓаните од дискриминација од институцијата Народен правобранител во однос на претходниот период 2010 – 2019<sup>[6]</sup>, кој беше предмет на анализа од страна на Мрежата за заштита од дискриминација, и дали и во кој обем институцијата го спроведува Законот за спречување и заштита од дискриминација.

**Методолошката рамка** на истражувањето се заснова врз правна анализа, анализа на содржината на секундарни извори на податоци и анализа на квалитативни податоци од претходно избрани граѓански организации кои работат во областа на човекови права.

Правната анализа се заснова врз меѓународните документи и националната законска рамка за надлежностите на Народниот правобранител, за еднаквоста и антидискриминацијата. Од националната рамка се анализираат: Уставна РСМ, Закон за народниот правобранител, Закон за спречување и заштита од дискриминација, Деловник, правилници и програми на Народниот правобранител, Стратегии за еднаквост и недискриминација. Предмет на анализа претставуваат: улогата и надлежностите на Народниот правобранител во полето на еднаквост и дискриминација.

Анализата на секундарни извори на податоци ги опфаќа годишните извештаи, документи и анализи за работата на

---

6. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др. Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>

Народниот правобранител. Предметна анализа претставуваат: преземените активности на Народниот правобранител во согласност со неговите надлежности во областа на еднаквост и дискриминација, како и постапувањата по претставките на дискриминација.

Податоците беа собрани преку барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до Народниот правобранител. За да се увиди постапувањето на Народниот правобранител по претставките од дискриминација, преку барања за слободен пристап до информации од јавен карактер беа побарани податоци за периодот ноември 2020 –август 2022 година, и тоа:

1. Број на примени претставки за дискриминација;
2. Број на претставки за дискриминација за кои не била покрената постапка и причините за неповедување на постапка;
3. Број на претставки за дискриминација за кои е покрената постапка со наведување на основот и областа на дискриминација;
4. Број на претставки за дискриминација за кои е покрената постапка и во кои било утврдено постоење на дискриминација;
5. Број на предмети за дискриминација, во кои е донесена правна поука да се покрене друга постапка;
6. Број на предмети за дискриминација во кои е донесена препорака;
7. Број на предмети за дискриминација во кои е донесено мислење;
8. Број на предмети за дискриминација во кои се донесени предлози за повторно спроведување на одредена постапка;
9. Број на предмети за дискриминација во кои е поднесено барање до ОЈО за поведување на казнена постапка;
10. Број на предмети за дискриминација, во кои Народниот правобранител презел дејствија поради неоправдано одолжување на судските постапки или поради несовесно и неодговорно вршење на работите на судските служби;



11. Број на покренати иницијативи за поведување на дисциплинска постапка против службено и одговорно лице, по предмети за дискриминација;
12. Број и вид на преземени сопствени иницијативи;
13. Бројот и видот на спроведени кампањи за спречување на дискриминацијата;
14. Број и вид на учества во подготовка на регулатива поврзана со дискриминацијата;
15. Број и вид на подготвени извештаи во однос на дискриминацијата и
16. Број и вид на поднесени извештаи до меѓународни тела во однос на дискриминацијата.

Дополнително, беше спроведено интервју со претставник од Одделението за дискриминација од институцијата Народен правобранител, со цел подетален увид во неговата работа и нивото на соработка со КСЗД и ГО во обезбедување на ефикасна заштита на граѓаните од дискриминација. На интервјуто државен советник одговори на однапред утврдени 13 прашања.

Квалитативните податоци од граѓанските организации беа собрани со користење на методолошките инструменти: прашалник и целна група. Со цел да се утврди искуството на граѓанските организации кои работат на заштита од дискриминација во комуникацијата со Народниот правобранител, задоволството од ефикасноста поврзана со поднесените претставки и нивото на меѓусебна соработка, беа собрани податоци од граѓанските организации кои имаат искуство во поднесување на претставки за дискриминација. Конкретно, организациите одговорија на прашалник за утврдување на перцепцијата на граѓанските организации во однос на работата на Народниот правобранител и ја пополнија табелата со информации за предметите за заштита од дискриминација поднесени до институцијата Народен правобранител во периодот ноември 2020 – август 2022 година. Прашалникот содржи 46 прашања поврзани со задоволството на граѓанските организации од институцијата Народен правобранител, како и со искуството од процедурата



поврзана со поднесените претставки.

Дискусијата со целната група беше спроведена со претходно избраните граѓански организации кои работат во областа на еднаквоста и недискриминацијата, а кои одговорија на прашалникот со цел да се добијат подетални наоди од нивните искуства и впечатоци од соработката со Народниот правобранител. Граѓански организации кои беа дел од истражувањето се: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ – Маргини, Хелсиншки комитет за човекови права, Здружение за правна едукација и транспарентност СТАНИЦА П.Е.Т., ХОПС – „Опции за здрав живот“ – Скопје, Асоцијација за здравствена едукација и истражување – ХЕРА, Македонско здружение на млади правници – МЗМП, Хуманитарно и делотворно здружение на Ромите „КХАМ“, Национален ромски центар (НРЦ) и Национална мрежа против насилство врз жените и семејно насилство, Здружение за поддршка на луѓето што живеат со ХИВ – ЗАЕДНО ПОСИЛНИ Скопје.

# 1

## Правна рамка и институционален контекст на народниот правобранител и заштитата од дискриминација

### Меѓународни стандарди

Еднаквиот третман претставува основа на човековите права. Правото на еднаков третман бара сите лица да бидат третирани еднакво пред законот, без дискриминација. Принципот на еднаквост и недискриминација гарантира дека во еднакви околности се постапува еднакво во законот и практиката.

Принципите на еднаквост и недискриминација се содржани во Универзалната декларација за човековите права, Европската конвенција за човековите права, конвенциите на ООН и другите меѓународни документи, чиј предмет на заштита и унапредување претставуваат човековите права. Основни инструменти за заштита на човековите права се:

- Универзална декларација за човекови права;
- Меѓународен пакт за граѓански и политички човекови права;
- Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права;
- Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација;
- Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените;
- Декларација за раса и расни предрасуди;
- Декларација за правата на лицата кои припаѓаат на национални или етнички, верски и јазични малцинства и др.

Универзалната декларација за правата на човекот претставува основен документ од областа на човековите права. „Сите се еднакви пред законот и имаат право без дискриминација на еднаква заштита со закон. Сите имаат право на еднаква заштита од дискриминација, која е во спротивност на оваа декларација, и од какво и да е поттикнување на таква дискриминација.“<sup>[7]</sup>

Одредбите од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права прокламираат права и слободи на граѓаните, чие почитување и гарантирање претставува обврска на државите потписнички. „Сите лица се еднакви пред законот и имаат право без никаква дискриминација на еднаква заштита пред законот. Во таа смисла, законот ја забранува секоја дискриминација и им гарантира на сите лица еднаква и успешна заштита против секоја дискриминација, врз секоја основа како што се: расата, бојата, полот, јазикот, верата, политичкото или друго убедување, националното или социјалното потекло, имотната состојба, раѓањето, или секоја друга состојба.“<sup>[8]</sup>

Земјите членки на Советот на Европа, исто така, се залагаат за недискриминација во член 14 од Европската конвенција за човекови права. Иако овој член дава само заштита од дискриминација во однос на уживањето на другите права наведени во Конвенцијата, вклучувајќи го Протоколот 12 кон ЕКЧП, се обезбедува еднаквост и општа забрана за дискриминација: „Уживањето на кое било право утврдено со закон ќе биде обезбедено без дискриминација по која било основа...“.

Националните институции за човекови права се државни тела, независни од владата, со широк уставен или правен мандат за заштита и унапредување на човековите права на национално ниво. НИЧП се однесуваат на целиот опсег на човекови права, вклучувајќи ги граѓанските, политичките, економските, социјалните и културните права. НИЧП се единствени бидејќи се национални институции

---

7. Член 7, Универзална декларација за човековите права, 1948 година.

8. Член 26, Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права.

со законски мандат да ги промовираат и штитат човековите права на домашен терен на независен начин. Спротивно на другите национални институции, НИЧП се акредитирани со меѓународно прифатена ознака за квалитет, врз основа на нивната усогласеност со Париските принципи на ОН. Тие се познати под различни имиња во различни земји. На пример, може да се нарекуваат Комисија за човекови права, Комитет или Совет, Народен правобранител, Јавен бранител и сл. Народниот правобранител во РС Македонија има статус на НИЧП и од 2014 година е акредитиран од страна на Европската мрежа на национални институции за човекови права.<sup>[9]</sup>

Генералното собрание на Обединетите нации ги воспостави Париските принципи во 1993<sup>[10]</sup> година како збир на критериуми за оценување на независноста на национални институции за човекови права од мешање на владата и нивната ефикасност во промовирањето и заштитата на човековите права. Меѓународно договорените париски принципи ги дефинираат улогата, составот, статусот и функциите на националните институции за човекови права. Принципите се општоприфатени како тест за легитимноста и кредибилитетот на институцијата.

Париските принципи бараат од државите да им овозможат на овие институции „што е можно поширок мандат, кој ќе биде јасно наведен во уставен или законодавен текст, специфицирајќи го неговиот состав и неговата сфера на надлежност“. Нивниот мандат треба да вклучува голем број одговорности со крајна цел промовирање и заштита на човековите права. Принципите особено го нагласуваат развивањето на односите со невладините организации посветени на промовирање и заштита на човековите права, особено со ранливи групи.

Членови на оваа институција можат да бидат назначени или избрани преку различни средства, но тие треба да бидат репрезентативни за демографијата на земјата. За таа цел,

9. Ombudsman of the Republic of North Macedonia, European Network of National Human Rights Institutions.

Види повеќе: <<https://ennhri.org/our-members/north-macedonia/>>

10. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), UN General Assembly resolution 48/134, 20 December 1993.

Париските принципи пропишуваат дека клучните чинители во граѓанското општество, вклучувајќи ги невладините организации за човекови права, синдикатите, сродните професионални организации и универзитетите, треба да бидат вклучени во изборот на поединечни членови на национални институции за човекови права. Вклучувањето на владините оддели треба да биде ограничено на советодавни улоги за да се заштити независноста на оваа институција, потенцирајќи јасно воспоставен период за мандатот на членовите на институцијата, со цел поголема автономија и стабилност, што ќе им овозможи поефикасно да ги промовираат човековите права. Националните институции за човекови права се финансирани од државата, но се независни од неа. Народниот правобранител на Република Северна Македонија има статус Б и се наоѓа во делот на членови на Европската мрежа на национални институции за човекови права акредитирани со статус Б – без право на глас од страна на Поткомитетот за акредитација на Глобалната алијанса на национални институции за човекови права.<sup>[11]</sup> Членовите без право на глас претставуваат НИЧП кои делумно се во согласност со Париските принципи на ОН. Поткомитетот за акредитација забележува дека законот не предвидува јасен, транспарентен и партиципативен процес на селекција, нагласувајќи го недостатокот на плурализам во состав на институцијата, вклучително и финансиската зависност. Поткомитетот за акредитација ја охрабрува НИЧП да се залага за поширок мандат за заштита и понатамошно ангажирање со европските НИЧП, како и со граѓанските организации.<sup>[12]</sup>

Во 2023 година ќе се навршат 30 години од Светската конференција за човекови права, што доведе до усвојување на Виенската декларација и програма за акција и формирање на Висок комесар за човекови права.<sup>[13]</sup>

Неговото создавање даде нов поттик за признавањето на

---

11. Ombudsman of the Republic of North Macedonia, European Network of National Human Rights Institutions.  
Види повеќе: <<https://ennhri.org/our-members/north-macedonia/>>

12. Достапен на: <<https://ennhri.org/rule-of-law-report/north-macedonia/>>

13. The role of the High Commissioner for Human Rights, The Office of the High Commissioner for Human Rights.  
Види повеќе: <<https://www.ohchr.org/high-commissioner>>

принципитена човековите права, што забележа фундаментален напредок во промоцијата и заштитата на човековите права. Националните институции за човекови права се развија во сè понезависни и авторитативни актери кои активно се вклучија во механизмите за човекови права на ОН.<sup>[14]</sup>

Венецијанската комисија постојано го поттикнува создавањето и зајакнувањето на институциите на Народниот правобранител, нагласувајќи ја неговата клучна улога во заштитата на човековите права.<sup>[15]</sup> Венецијанската комисија особено ја цени задачата на Народниот правобранител да го предупреди законодавецот кога законот ги крши човековите права.<sup>[16]</sup>

Со цел таквите закони да бидат изменети или отстранети од националниот правен систем, поттикнува целосен пристап на Народниот правобранител до Уставниот суд.<sup>[17]</sup> Придонесот за ширење на административна култура која ја поттикнува заштитата на човековите права е уште една клучна функција на Народниот правобранител.

Тој е добро поставен да ги идентификува ситуациите во кои спроведувањето на законите е проблематично на индивидуално и на ниво на администрацијата во целина, во однос на човековите права. Со цел да се решат овие структурни недостатоци, Народниот правобранител може да препорача промени во административните структури, во однесувањето на персоналот, како и подигање на свеста на персоналот.<sup>[18]</sup> Народниот правобранител дејствува како посредник помеѓу индивидуалните и јавните органи, а јавниот карактер на неговите дејства придонесува за подигнување на јавната свест, за владеењето на правото и за унапредувањето

---

14. Paris Principles: 20 years guiding the work of National Human Rights Institutions, The Office of the High Commissioner for Human Rights, 2013. Достапен на: <<https://www.ohchr.org/paris-principles>>

15. Council of Europe, Human Rights and Rule of Law, Venice Commission.  
Види повеќе: <<https://www.venice.coe.int/Ombudsmen>>

16. The role of the High Commissioner for Human Rights, The Office of the High Commissioner for Human Rights.  
Види повеќе: <<https://www.ohchr.org/high-commissioner>>

17. Ibid.

18. The role of the High Commissioner for Human Rights, The Office of the High Commissioner for Human Rights.  
Види повеќе: <<https://www.ohchr.org/high-commissioner>>

и заштитата на човековите права во општеството. За унапредување на интересите на граѓаните преку целосна заштита на нивните права, треба да се заштити и Народниот правобранител. Венецијанската комисија систематски ги повикува државите да ѝ дадат на оваа институција уставна основа и неопходни средства за да ја исполнува ефективно својата задача. Со тоа ќе се заштитат независноста и непристрасноста на Народниот правобранител, кои се фундаментални карактеристики на институцијата.<sup>[19]</sup>

Следејќи ги различните закани за институцијата Народен правобранител, во март 2019 година се кодифицира збир на уставни и правни принципи конкретно посветени на институцијата познати како „Венецијански принципи“.<sup>[20]</sup>

Институцијата Народен правобранител сега има единствен меѓународен референтен текст во кој се наведени правните принципи суштински за неговото воспоставување и функционирање во едно демократско општество. Делумно извлечени од разновидноста на постоечките модели во светот, 25-те принципи се најсеопфатната листа за проверка што некогаш била составена, почнувајќи од избори или разрешување и мандати на медијатори, до финансиски и материјални гаранции што се неопходни за правилно функционирање и независност на институциите на омбудсманот.<sup>[21]</sup>

Тие треба да ја консолидираат и да ја зајакнат институцијата Народен правобранител, која игра клучна улога во зајакнувањето на демократијата, владеењето на правото, доброто владеење и заштитата и унапредувањето на човековите права и основните слободи.<sup>[22]</sup>

На 16 декември 2020 година Генералното собрание на Обединетите нации ја усвои Резолуцијата A/RES/75/186 за „Улогата на Народниот правобранител и институциите

19. Ibid.

20. Council of Europe, Human Rights and Rule of Law, Venice Commission.  
Види повеќе: <<https://www.venice.coe.int/>>

21. 25 “Venice Principles” – Democratic ABCs for ombudsman institutions.  
Види повеќе: <<https://www.venice.coe.int/Ombudsmen>>

22. Ibid.

посредници во промоцијата и заштитата на човековите права, доброто владеење и владеењето на правото“. Резолуцијата во својата Преамбула ги признава принципите за заштита и унапредување на институцијата Омбудсман (Венецијанските принципи)“, силно охрабрувајќи ги земјите членки институциите на Народниот правобранител да бидат конзистентни со Венецијанските принципи.



## 1.2 Устав

Заштитата од дискриминација најпрво е востановена во Уставот на Република Северна Македонија, според кој: „Граѓаните се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.“<sup>[23]</sup> Институцијата Народен правобранител претставува уставна категорија востановена во член 77, според кој Народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Оттука, може да се забележи дека Народниот правобранител има централна улога во заштитата на граѓаните при остварувањето на нивните права и слободи. Освен надлежностите на Народниот правобранител, Уставот го регулира и неговиот мандат, нагласувајќи дека се избира за време од осум години, со право на уште еден избор, додека условите на избор и разрешување, неговите надлежности и начинот на работа се уредуваат со посебен Закон за Народен правобранител.

Имајќи ги предвид препораките според кои должината на мандатот на Европскиот омбудсман на треба да изнесува помалку од 5 години, препораките на Венецијанската комисија препорачуваат подолги мандати.<sup>[24]</sup>

Венецијанската комисија смета дека е пожелно народните правобранители да се избираат за единствен, подолг определен мандат од 7 или 8 години без можност за реизбор, сметајќи дека принципот на единствен мандат обезбедува заштита за независноста на институцијата Народен правобранител, исклучувајќи го ризикот од обвинување

23. Член 9, Устав на Република Северна Македонија.

24. Statute of the European Ombudsman, Article 5 – Provision of information to the Ombudsman.  
Достапно на: <<https://www.ombudsman.europa.eu/>>

дека врз неговите активности или препораки може да влијае интересот за реизбор.<sup>[25]</sup> Сепак, оваа препорака се води од принципот „мандатот на Народниот правобранител ќе биде подолг од мандатот на телото што го именува“. Овој принцип, исто така, дава предност на единствен мандат од најмалку седум години и без можност за реизбор. Меѓутоа, доколку мандатот може да се обнови, може да се обнови само еднаш.<sup>[26]</sup>

Ако се земе предвид должината на мандатот на Народниот правобранител во нашата држава што му ја гарантира Уставот, во претходниот мандат имавме именуван Народен правобранител со мандат од 16 години. За поефикасна и независна институција потребно е скратување на мандатот, нешто што беше потенцирано и во претходниот Извештај, или да се ограничи на единствен мандат без право на реизбор.

Со Амандман XI<sup>[27]</sup> се изврши замена на став 1 од член 77, и тоа во начинот на избор на Народен правобранител, со што Собранието ќе го избере со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Народниот правобранител се избира на овој начин од Собранието на РСМ со цел независност на институцијата и неселективност во остварувањето на нејзините надлежности. Освен тоа, со овој амандман се изврши и дополнување на став 2 од овој член во делот на дискриминацијата, нагласувајќи дека „Народниот правобранител посветува особено внимание за заштита на начелата на недискриминација, соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и во јавните установи и служби.“<sup>[28]</sup> Со тоа Народниот правобранител има клучна улога во заштитата од дискриминација, вклучително и во превенција од неа.

25. Ombudsman institutions in Europe – the need for a set of common standards, 2019, Parliamentary assembly of Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Paragraph 39. Достапно на: <<https://pace.coe.int/>>

26. Ibid, Paragraph 40.

27. Амандман XI, „Службен весник на РМ“ бр. 91/01.

28. Устав на РСМ. Достапно на: <<https://www.slvesnik.com.mk/>>

## 1.3 Закон за Народен правобранител

Првиот Закон за Народен правобранител беше донесен во 1997 година,<sup>[29]</sup> последователно беше избран и првиот Народен правобранител, додека институцијата започна да функционира во 1998 година, со исполнување на техничките и кадровските услови. Моментално на сила е Законот за Народниот правобранител од 2003 година, кој содржи повеќе измени и дополнувања.<sup>[30]</sup> Со овој Закон се уредуваат надлежноста, начинот на работа, како и условите за избор и разрешување на Народниот правобранител. Народниот правобранител претставува орган на државата кој ги промовира и штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа, од органите на единицата на локалната самоуправа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања и кој презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби, а врши и други работи утврдени со друг закон.<sup>[31]</sup>

Со цел промовирање на човековите права и слободи, Народниот правобранител ја следи состојбата на почитување на човековите права и укажува на потребата од нивна заштита, спроведува соодветни истражувања,

---

29. Закон за Народниот правобранител. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 7/97.

30. Закон за Народниот правобранител. „Службен весник на РМ“ бр. 60/03, заедно со Одлука У бр. 111/2007 на Уставниот суд, Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 114/09), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 181/16), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 189/16) и Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 35/2018).

31. Член 2 ст.1. Закон за народен правобранител (Пречистен текст) достапен на: <https://ombudsman.mk/>

организира едукативни активности, навремено и редовно ја информира јавноста, соработува со граѓанскиот сектор, со меѓународните организации и академската јавност, како и дава иницијативи за усогласување на правната регулатива со меѓународните и регионалните стандарди за човековите права.<sup>[32]</sup> Последователно на целите, во член 3 се нагласува независноста на институцијата, истакнувајќи дека Народниот правобранител е независен и самостоен во вршењето на функцијата и никој не смее да влијае врз неговата работа и постапување при вршење на неговата функција.<sup>[33]</sup> Од таа причина, функцијата Народен правобранител е неспојлива со вршење на друга јавна функција и професија или со членување во политичка партија.

Законот содржи јасни критериуми и постапка за избирање на Народен правобранител и на неговите заменици. Собранието на РСМ, по предлог на надлежната комисија на Собранието, го избира и разрешува Народниот правобранител со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Северна Македонија.<sup>[34]</sup> Сепак, потребна е поголема транспарентност при изборот на Народниот правобранител и неговите заменици, за да можат сите релевантни страни јавно да учествуваат и да дадат мислење за предложените кандидати од страна на надлежната комисија, вклучувајќи и директно учество на здруженијата на граѓани. МЗД во Извештајот од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација<sup>[35]</sup> препорача да се заострат критериумите за избор на НП и на неговите заменици, како и да се остави можност на овие функции да се избираат и кандидати од други професии, а Собранието да донесе уставни измени со кои ќе се скрати можноста за реизбор на мандатот на НП.

---

32. Член 2 ст.2, Закон за народен правобранител (Пречистен текст).

33. Член 3 ст.1, Ibid

34. Член 5 ст.1, Ibid

35. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др.

Народниот правобранител во вршењето на работите од својата надлежност презема:

- дејствија и мерки заради промоција и заштита на уставните и законските права на граѓаните и заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници;
- презема активности со цел промовирање на човековите слободи и права, кои може да се спроведат преку соодветни истражувања од доменот на човековите слободи и права, кампањи и различни форми за зголемување на свеста и едукацијата кај пошироката јавност, како и заеднички промотивни активности во соработка со граѓанскиот сектор, меѓународните организации и академската јавност;
- врши превенција и обезбедува посебна заштита на правата на децата и лицата со попреченост, превенција и заштита од тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување во местата каде лицата се или можат да бидат лишени од слобода, како и превенција и посебна заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби;
- презема дејства и мерки за обезбедување поддршка и заштита на жртвата/ите, нивните права и застапување на нивните интереси во сите постапки што се водат во органите на државната управа, како и постапки пред Обвинителството и судовите преку ефикасно и транспарентно истражување на постапувањето од страна на лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција за кривични дела при вршење на службено дејствие и за кривични дела извршени вон од службата со употреба на сериозна закана, сила или средства за присилба што за последица има смрт, тешка телесна повреда, телесна повреда, противправно лишување од слобода, мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување доколу со закон е предвидено кривично гонење по службена должност;

■ презема дејствија и мерки за заштита од неоправдано одолжување на судските постапки, почитување на принципот за судење во разумен рок и несовесно и неодговорно вршење на работите на судските служби, не повредувајќи ги принципите на самостојност и независност на судската власт.

Постапката за заштита на уставните и законските права на граѓаните пред Народниот правобранител се покренува со поднесување претставка. Претставка може да поднесе секое лице кога ќе оцени дека му се повредени уставните и законските права или кога се повредени начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност. Претставката со која се иницира постапката нема пропишана форма. Исто така, Народниот правобранител може да покрене постапка и по сопствена иницијатива, доколку оцени дека на граѓаните им се повредени уставните и законските права. Заради испитување на претставката, Народниот правобранител во рамките на својата надлежност, може да ги преземе следниве дејствија и мерки:

- да побара потребни објаснувања, информации и докази за наводите во претставката;
- да влезе во службените простории и да изврши непосреден увид во предметите и работите од нивна надлежност, како и да обезбеди материјални и вербални докази;
- да повика на разговор избрано или именувано лице, службено лице и секое друго лице кое може да даде определени податоци во постапката;
- да побара мислење од научни и стручни институции и вешти лица и
- да преземе други дејствија и мерки определени со закон или друг пропис.

Органите до кои се упатени барањата објаснувања, информации и докази се должни да соработуваат со Народниот правобранител и на негово барање да му ги обезбедат сите докази, податоци и информации, без оглед на степенот на доверливост, и да му овозможат спроведување на постапката. Доколку органите не постапат по барањето на

Народниот правобранител, тоа се смета за попречување на работата. Во ваков случај Народниот правобранител може со посебен извештај да го информира непосредно повисокиот орган, функционерот кој раководи со органот или Владата на РСМ, а доколку тие не ги преземат потребните мерки, да го информира Собранието на РСМ.

Кога Народниот правобранител ќе констатира дека се повредени уставните и законските права на подносителот на претставката, може:

- да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираниите повреди;
- да предложи повторно да се спроведе определена постапка согласно со законот;
- да покрене иницијатива за поведување на дисциплинска или прекршочна постапка против службено, односно одговорно лице и
- да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување на постапка заради утврдување на казнена одговорност, против службено односно одговорно лице, како и активно да учествува во постапката со право да даде предлози и мислења.

Сепак, НП во РСМ нема законодавни, судски или извршни овластувања, ниту е орган за кривично гонење или инспекциски орган. Во неговата надлежност не спаѓа донесувањето одлуки со кои мериторно се одлучува за правата на граѓаните како што е случај со судовите, органите на државната управа и други органи и организации на кои правно-политичкиот систем им обезбедил присилен инструментариум. Напротив, Народниот правобранител е предвиден како еден вид контролен механизам кој интервенира со предлози, укажувања, сугестии, забелешки, препораки и слично.

Иако Законот претрпе повеќе измени во делот на надлежностите со цел поголема ефективност во постапувањето на Народниот правобранител, како и поголема заштита од дискриминација, сепак потребно е ново законско решение кое ќе ѝ овозможи на оваа институција одредби со кои ќе може да покренува прекршочни постапки



во случаи кога не се постапува по нејзините барања и не се почитуваат нејзините мислења и препораки.

Во поглед на недискриминацијата и надлежностите на Народниот правобранител во оваа област, тој: презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби; може да покрене постапка по сопствена иницијатива ако од наводите, доказите и фактите или од сознанијата добиени на друг начин основано произлегува дека се повредени начелата на недискриминација; по сопствена иницијатива упатува препораки, мислења и критики до органите; ги следи состојбите со вршење посети и увиди.



## 1.4 Закон за спречување и заштита од дискриминација

Република Северна Македонија донесе нов Закон за спречување и заштита од дискриминација, за да се доуреди законската рамка во областа на човековите права. Со ова се стави вон сила стариот Закон донесен во 2010 година, кој иако ги исполнуваше минималните стандарди, содржеше суштински недостатоци.<sup>[36]</sup> Новиот текст на Законот е усогласен со меѓународните стандарди и со Директивите на Европскиот парламент и на Советот.<sup>[37]</sup> Со него се овозможуваат подобри механизми за заштита од дискриминација, а граѓаните добиваат правна заштита и можност за живот во еднакво општество, кое ги усвојува современите стандарди во почитувањето на човековите права, нешто што недостигаше во примената на стариот Закон.

Изгласувањето на овој Закон со ентузијазам го дочекаа оние што најмногу се залагаа за него – граѓанските организации кои секојдневно работат со маргинализираните лица и на кои им претставува неопходна алатка во борбата против дискриминацијата. За ефективна борба потребно е ефикасно законско решение, а крајниот резултат – овој Закон – е задоволителен. Со него подобро се дефинира поимот во споредба со старата дефиниција, која не класифицираше кое однесување е неоправдано, но сега со поимот конкретно добиваме насоки кое сторување или несторување претставува дискриминација. Во поимникот на Законот се вметнуваат нови термини, меѓу кои: лице со попреченост, соодветно приспособување и пристапност до инфраструктурата, добрата и услугите. Имено, ЗСЗД добива и јасно поставена цел со која директно се укажува

36. Збирка на прописи, Народен правобранител. Достапно на: <<https://www.osce.org/files/>>

37. Директива бр. 2000/78/ЕЗ на Советот од 27 ноември 2000 година за воспоставување на општа рамка за еднаков третман во вработувањето и занимањето, CELEX бр. 32000L0078; Директива бр. 2004/113/ЕЗ на Советот од 13 декември 2004 година со која се спроведува начелото на еднаков третман на мажите и жените во пристапот и обезбедувањето на стоки и услуги, CELEX бр. 32004L0113; и Директива бр. 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 година за примена на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во областа на вработувањето и професиите (преработена), CELEX бр. 32006L0054.

на обезбедувањето на принципот на еднаквост и спречување и заштита од дискриминација во остварување на човековите права и слободи, нешто што беше изоставено во претходниот Закон.

Кога станува збор за основата за дискриминација, таа се проширува со додавање на сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основи. Со оваа измена се става акцент на промоцијата на еднаквост. Овие две основи претставуваат заштитена основа во меѓународното право, а РСМ во ова поле го постави европскиот стандард во заштитата кон групите кои се најподложни на дискриминација. Воедно доаѓа до измена на телесната и менталната дискриминација како основа, бидејќи оваа одредба беше ограничена на само два вида попреченост. Со оваа одредба фактички беа исклучени лицата со сензорна и интелектуална попреченост. Затоа, во новиот текст на Законот оваа основа се именува само како попреченост во која се опфатени сите видови попречености.

ЗСЗД се применува од страна на сите државни органи, органи на единиците на локалната самоуправа, правни лица со јавни овластувања и сите други правни и физички лица во бројни области кои се подредени во него. Сепак, законодавецот во насока на целосен опфат на сите области во кои се забранува дискриминацијата, остава можност да се препознаат и други области. Оттука, субјектите имаат обврска да го применуваат ЗСЗД за обезбедување на принципот на еднаквост и спречување и заштита од дискриминација. Затоа Народниот правобранител, кога обезбедува заштита од недискриминација, потребно е да постапува во согласност со одредбите од ЗСЗД. Исто така, Народниот правобранител презема мерки или дејства за промоција и унапредување на еднаквоста и превенција од дискриминација. Дополнително, во член 3, став 4 се дава обврска на сите субјекти кои со закон се должни да прибираат, евидентираат и обработуваат податоци, податоците да ги прикажуваат според дискриминаторските основи од ЗСЗД, релевантни во областа, со цел промоција и унапредување на еднаквоста и превенција од дискриминација.

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација не нуди само правна заштита кога повредата е настаната, туку се нагласува и нејзината превентивна функција, односно

да презема активности за промоција, заштита и превенција за еднаквоста, човековите права и недискриминацијата. Таксативно набројаните надлежности ѝ даваат можност на Комисијата активно да учествува во антидискриминаторските политики, да решава по претставките и да го следи нивниот напредок по дадените мислења и препораки.

Битен елемент во остварување на принципот на еднаквост и унапредување на спречувањето и заштитата од дискриминација претставува соработката со здруженија, фондации, соодветни национални тела на други држави, како и со меѓународни и регионални организации на полето на заштита од дискриминација. Од особена важност за поголема ефективност во заштитата и промоцијата на човековите права и слободи претставува соработката меѓу институциите што постапуваат по претставки за заштита од дискриминација и човековите права за конкретни случаи на дискриминација. Народниот правобранител треба постојано да ја следи состојбата на почитување на човековите права и да укажува на потребата од нивна заштита, промовирање на принципот на еднаквост, правото на недискриминација и справувањето со сите форми на дискриминација преку зголемување на јавната свест, информирање и едукација.

Со донесувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација се обезбедија подобри механизми, мерки и активности за правна заштита. Имено, ЗСЗД имаше добиено позитивно мислење од страна на Венецијанската комисија, како и од страна на сите граѓански организации кои работат во областа. Венецијанската комисија во своето мислење од 2018 година за Предлог-законот за спречување и заштита од дискриминација особено инсистираше на неопходноста од обезбедување дополнителни заштитни мерки за да се обезбеди вистинска независност на Комисијата за заштита од дискриминација, како главно тело за еднаквост, овластено со Закон да се заложува против дискриминацијата.

## 1.5 Деловник, правилници и програма за работа на НП

Народниот правобранител за својата работа донесува Деловник за работа<sup>[38]</sup>, со кој поблиску се уредуваат на чинот на работењето и постапката пред Народниот правобранител. Дополнително, за преземање на дејствата и мерките за заштита на начелата на недискриминација, Народниот правобранител овластува заменик во Организациската единица за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност на граѓаните.<sup>[39]</sup> Сепак, Народниот правобранител го задржува правото за одлучување, за спроведување, изготвување, доставување и објавување посебни истражувања, анализи и извештаи за утврдената состојба со дискриминација. Во членот 17 му се дава можност на Народниот правобранител по сопствена иницијатива да упатува препораки, мислења и критики до органите пред кои е надлежен да постапува, доколку со одредени активности не се почитуваат или остваруваат правата на граѓаните.

Народниот правобранител, исто така, може да покрене постапка по сопствена иницијатива, во случаи кога ќе констатира повреда на уставните и законските права или повреда на начелото на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби на поголем број граѓани, малолетни, немоќни лица, лица со посебни потреби и со одземена деловна способност. Со овој член му се дава слобода на Народниот правобранител пошироко да го спроведува својот мандат, односно самиот

---

38. Деловник за работа на Народниот правобранител, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003 и 114/2009.

39. Член 16, Деловник за работа на Народниот правобранител, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/2003 и 114/2009.

да ги следи состојбите и да интервенира кога ќе настанат одредени прекршувања.

Народниот правобранител има донесен Правилник за организација и делокруг на работата на службите во институцијата. Со овој правилник се утврдуваат бројот и видовите на внатрешните организациски единици, нивниот делокругна работа, одговорностите меѓусебно односи и начините и формите на раководење на Стручната служба на Народниот правобранител на Република Македонија, Тимот на националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител. Правилникот ги опфаќа и надлежностите на Одделот за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност на граѓаните. Народниот правобранител има донесено и Правилник за систематизација на работните места во институцијата. Со Правилникот се утврдуваат посебните услови за извршување на работите од систематизираните работни места, обезбедувајќи застапеност на двата пола, како и соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во РСМ. Во Одделот за заштита од дискриминација и правична застапеност предвидени се 4 работни места, и тоа: државен советник, советник, соработник и помлад соработник за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност. Сепак, Одделението функционира само со еден вработен, и тоа на позицијата државен советник за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност. Со ова може да се заклучи дека не се посветува доволно внимание на заштитата од дискриминација, бидејќи целото Одделение не може да биде функционално и да ја остварува ефективно својата функција само со еден вработен.

Во 2021 година донесен е Правилник за образецот, содржината, постапката и начинот на издавање, користење и одземање на службените легитимации, како и Антикорупциска програма,<sup>[40]</sup> како дел од заложбите на институциите на системот во сведување на корупцијата на минимално ниво и спречување нејзино постоење во рамки на Институцијата, имајќи предвид дека

---

40. Достапно на: <<https://ombudsman.mk/Antikorupciskaprograma>>

сузбивањето на оваа појава е битен предуслов во обезбедување на квалитетна, ефективна и ефикасна заштита ослободена од коруптивни практики. Институцијата нема комуникациска стратегија со која би ја дефинирала комуникацијата кон различни целни групи, како и каналите на комуникација. Многу е важно за институција чија основна задача претставува заштита на граѓаните да има утврдена стратегија со која би напредувале формите и начините на комуникација во насока на зголемување на задоволството на корисниците и ефикасноста на институцијата. Исто така, НП сè уште нема донесено внатрешни политики за еднаквост и заштита од дискриминација и вознемирување на работното место, како и стратешки документи за спроведување на активности и развој на институцијата. Иако една од препораките на Извештајот од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019)<sup>[41]</sup> беше НП да донесе внатрешна политика за соработка со здруженија на граѓани, сепак, во оваа насока немаме позитивен напредок.

---

41. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др.

Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>

## 1.6 Стратегија за еднаквост и недискриминација и улогата на НП во нејзиното спроведување

Владата на Република Македонија во 2012 година ја донесе првата Национална стратегија за еднаквост и недискриминација за периодот 2012 – 2015. Втората Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020<sup>[42]</sup> ги дефинираше целите, мерките, индикаторите, клучните креатори на политиката за унапредување на правата и еднаквите можности во различните области од животот, одговорните чинители и сите засегнати страни во воспоставувањето на еднаквост и недискриминација во РС Македонија.

Стратегијата утврдува три стратешки цели, и тоа:

1. Унапредување на правната рамка за еднаквост и недискриминација;
2. Зајакнување на капацитетите, унапредување на работата и координација на институционалните механизми за спречување и заштита од дискриминација;
3. Промовирање на еднаквите можности и подигнување на јавната свест за препознавање на формите на дискриминација и промовирање на концептот на недискриминација и еднакви можности.

Согласно стратешката цел 1, податоците покажуваат дека законските регулативи од областа на еднаквоста и недискриминацијата со фокус на ранливите групи не се усогласени со Законот за спречување и заштита од дискриминација. За таа цел планирани се повеќе активности и усогласување на повеќе законски решенија. Една од активностите, со временска рамка на реализирање во

---

42. Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020, МТСП.  
Достапна на: <<https://www.mtsp.gov.mk/Strategijazaednakvostinediskriminacija>>



периодот 2022 – 2026, претставува „Измена и усогласување на Законот за Народен правобранител“, каде како одговорна институција се јавува Народниот правобранител, и покрај тоа што Министерството за правда е одговорната институција, а Народниот правобранител би требало да биде консултиран. Народниот правобранител како одговорна институција се јавува во повеќе активности, вклучително и во унапредувањето на соработката со граѓанските организации и користење на нивните ресурси за спроведување на Стратегијата. Стратешката цел 3 укажува на сериозен проблем со препознавањето на дискриминацијата од страна на вработените во државниот и јавниот сектор, нагласувајќи ја неопходноста од континуирани обуки, креирајќи системски приод за постојана едукација на вработените во институциите. Народниот правобранител треба да земе активно учество во промовирањето на еднаквоста и пристапот до правда, како и во спроведувањето на редовни активности за подигање на јавната свест и препознавањето на дискриминацијата.

Оттука, Стратегијата не ги препознава клучните недостатоци во работењето на Народниот правобранител во областа на недискриминацијата, какви што се неспроведувањето на промотивната и превентивната функција, недостатокот на независност, непримена на одредбите за префрлување на товарот на докажување, пропустот да се следи спроведувањето на препораките и да се покренуваат прекршочни постапки. Но сепак, препознаена е потребата од измени на Законот за Народниот правобранител, каде би имало можност да се изнесат овие проблеми и да се најдат соодветни законски решенија.



## 2

# Анализа на институцијата НП во спроведувањето на спречувањето и заштитата од дискриминација

### 2.1

## Постапување по претставки за заштита од дискриминација

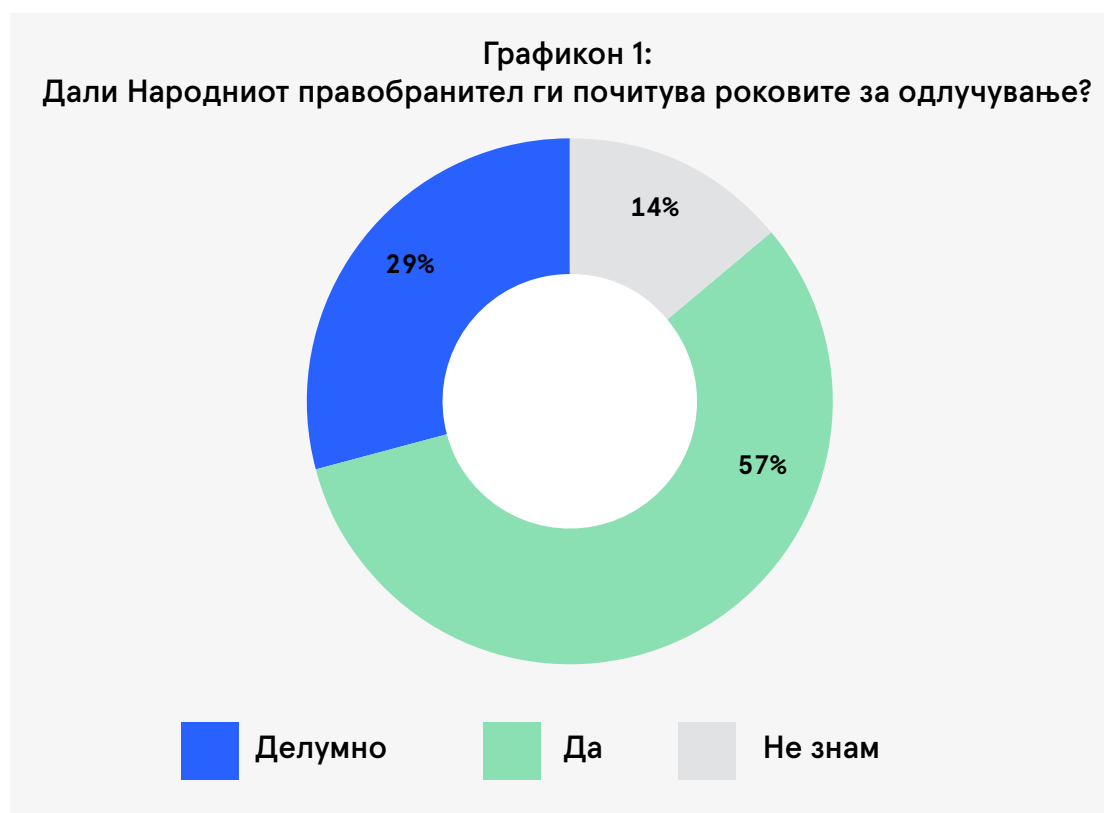
Постапката за заштита на уставните и законските права на граѓаните пред Народниот правобранител се покренува со поднесување претставка. Како што рековме, во Одделението за дискриминација во институцијата Народен правобранител работи само едно лице – државен советник. Народниот правобранител, постапувајќи по претставката, може:

- да не покрене постапка
- да покрене постапка и
- да ја запре или прекине постапката.

За покренување на постапката, Народниот правобранител има рок од 15 дена од денот на приемот на претставката да го извести нејзиниот подносител или друго лице кое во име на оштетениот ја доставил претставката. Истиот рок важи и кога Народниот правобранител нема да покрене постапка по претставката, односно должен е во рок од 15 дена од денот на приемот на претставката да го извести нејзиниот подносител, да му ги објасни причините поради кои ја отфрла претставката и, по можност, да му го појасни начинот на кој може да го оствари правото.

Општ заклучок е дека Народниот правобранител ги почитува законските рокови за одлучување по поднесените претставки за заштита од дискриминација. По голем дел од здруженијата, односно 57 %, се изјаснија дека Народниот правобранител го почитува законскиот рок од 15 дена

за доставување на известување за непокрнување или покренување на постапка по поднесената претставка, 14 % дека не го почитува, 14 % не знаат дали се почитува законскиот рок и 14 % одговорија со делумно.



Исто така, здруженијата во најголем број се изјасниле дека просечното времетраење на првата фаза од постапката, од поднесување на претставка до добивање на известување од Народниот правобранител дали ќе покрене постапка, изнесува до 15 дена.

Во канцеларијата на Народниот правобранител во 2020 година примени се 62 претставки во областа недискриминација и соодветна и правична застапеност, додека во 2021 година примени се 43 претставки. Во согласност со статистичките податоци, во последните години постои намалување на бројот на претставки за заштита од дискриминација, а во 2021 година тој број е најмал. Паралелно со овој податок, намален е и вкупниот број на поднесени претставки во изминатите две години. За споредба, до КСЗД во 2021 година се поднесени вкупно 90 претставки за заштита од дискриминација<sup>[43]</sup>, што претставува двапати поголема

43. Годишен извештај на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за 2021 година.  
Достапен на: <<https://kszd.mk/Godisen-izvestaj-2021>>

бројка од претставките примени во канцеларијата на НП. Иако КСЗД е орган кој согласно Законот е специјализиран за промоција, заштита и превенција за еднаквоста, човековите права и недискриминацијата, на неа сè уште не се гледа како на значаен општествен чинител од областа на заштита од дискриминација и човекови права. Сепак, според бројот на поднесени претставки за заштита од дискриминација, се добива впечаток дека зголемувањето на нивниот број кај една, а намалување кај друга институција, може да е показател дека граѓаните развиле повеќе доверба за заштита од дискриминација во КСЗД, иако потребни се дополнителни податоци и истражувања за да се потврди оваа забелешка.

Табела 1: Примени претставки во период 2017 – 2021 година

Примени претставки во канцеларијата  
на Народниот Правобранител

Година	2017	2018	2019	2020	2021
Вкупно	3.223	3.458	3.453	2.448	2.686
Недискриминација и соодветна и правична застапеност	70	77	60	62	43

Во согласност со податоците кои беа добиени во периодот ноември 2020 – август 2022 година, во канцеларијата на Народниот правобранител примени се вкупно 88 претставки за дискриминација. Од вкупниот број примени претставки покрената е постапка по вкупно 57 претставки, а не е покрената постапка по вкупно 23 претставки.<sup>[44]</sup> Од собраните податоци согласно барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер, се јавува недостиг од 8 претставки, за кои немаме податок дали по нив се покренати или не се покренати постапки или, доколку се покренати, дали се запрени или прекинати.

44. Доставени податоци од страна на Народниот правобранител по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер од 02.09.2022 година.

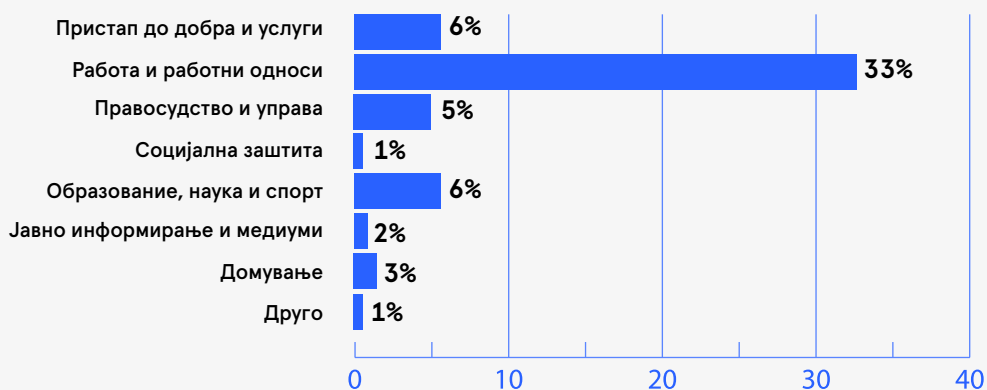
Табела 2: Претставки за дискриминација за период ноември 2020 – август 2022

### Претставки за дискриминација

Примени претставки	88
Покрената е постапка	57
Не е покрената претставка	23
Непознато	8

Од вкупниот број на примени претставки за дискриминација, покрената е постапка по вкупно 57 претставки, од кои 6 за пристап до добра и услуги; 33 за работа и работни односи; 5 за правосудство и управа; 1 за социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и заштита; 6 за образование, наука и спорт; 2 за јавно информирање и медиуми; 3 За домување и 1 претставка – друго.<sup>[45]</sup>

Графикон 2: Покренати претставки за дискриминација по области за период ноември 2020 – август 2022



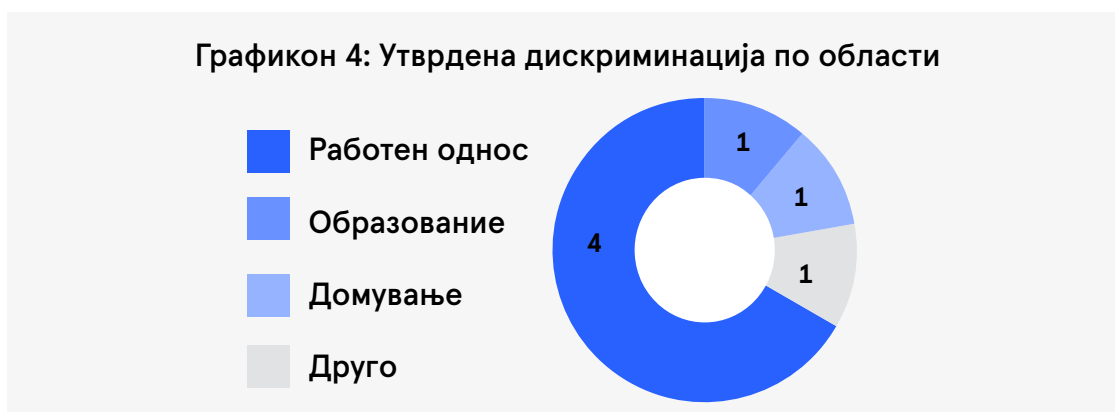
Постапка не е покрената по вкупно 23 претставки, од кои 1 е анонимна, 4 поради некомплетност, односно недополнување со потребните објаснувања, информации и докази од подносителите, 5 поради непостоење повреда на уставните и законските права на подносителот или лицето во име на кое е поднесена претставката, 5 поради ненадлежност на Народниот правобранител, 2 бидејќи од дејствието или од последната одлука на органот, организацијата или установата

45. Доставени податоци од страна на Народниот правобранител по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер од 02.09.2022 година.

изминало повеќе од една година, 4 затоа што по предметот на претставката е во тек судска постапка, и 2 по даден правен совет.<sup>[46]</sup> Позитивна промена претставува фактот што Институцијата ги собира податоците за претставките на дискриминација поделени по основи и области, и по претставки по кои е запрена, а по кои не е покрената постапка, нешто што беше препорачано за унапредување на практиките на НП во претходниот Извештај



Постоење на дискриминација во овој период утврдено е во 7 случаи, од кои по основ работен однос 4, образование 1, други области 1 и домување 1.<sup>[47]</sup>

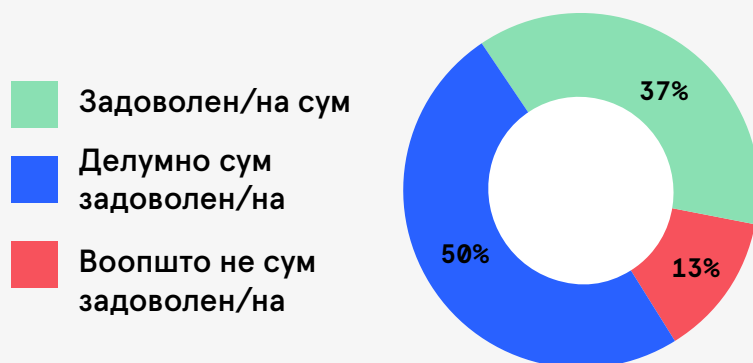


46. Доставени податоци од страна на Народниот правобранител по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер од 02.09.2022 година.

47. Ibid.

Во однос на вкупниот број примени претставки за дискриминација, оваа бројка претставува 7,9 %. Овој процент е многу мал и може да укажува на непознавање на дискриминацијата од страна на институцијата. Генерално, здруженијата се делумно задоволни од постапувањето на Народниот правобранител по поднесените претставки за заштита од дискриминација. Од нив 37 % се изјасниле дека се задоволни, 50 % делумно се задоволни и 14 % истакнале дека воопшто не се задоволни.

Графикон 5: Задоволство од постапувањето на Народниот правобранител



Како причини за незадоволство го наведуваат фактот што Народниот правобранител своите мислења ги темели врз одговорот од државните институции. Иако редовно се поднесуваат голем број претставки за дискриминација, една од организациите истакна дека досега не добила ниту еден позитивен одговор, односно дека е утврдена дискриминација. Како пример наведуваат поднесена претставка за неукажување на соодветна медицинска помош од лице кое издржувало казна затвор. Народниот правобранител постапил по претставката, лицето било посетено во затворот, но не е добиен никаков писмен одговор, а воедно и по посетата не е отстранета дискриминацијата. Но и тука се јавува проблем во времетраењето на постапките, а како најголем недостаток се наведува неможноста да се констатира повреда затоа што институциите недоволно соработуваат.

Кога станува збор за сензибилизација на Народниот правобранител за препознавање на дискриминацијата, здруженијата во најголем процент (72 %) сметаат дека

Институцијата делумно е сензибилизирана, 14 % дека е целосно сензибилизирана, и 14 % се изјасниле дека воопшто не е.

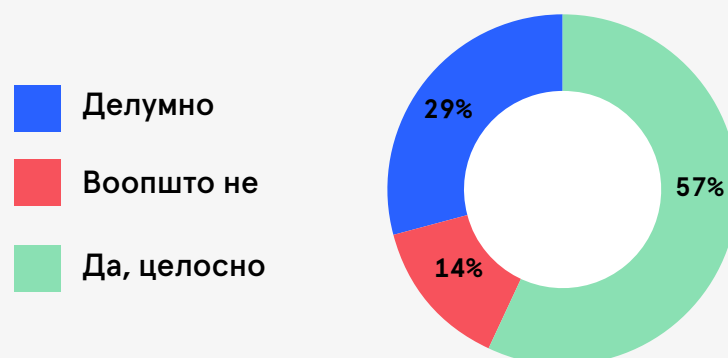
Графикон 6: Сензибилизација за препознавање на дискриминација



Здруженијата сметаат дека Институцијата не гледа на проблемот со дискриминацијата како на нешто што претставува суштествен проблем. Заштитата од дискриминација им претставува второстепена форма што би можела да се оствари доколку се остварени сите останати дејствија.

Во однос на сензибилизацијата на Институцијата за работа со маргинализирани групи и нивна заштита од дискриминација, 57 % се изјасниле дека НП е целосно сензибилизиран, 29 % делумно, додека 14 % се изјасниле дека воопшто не е.

Графикон 7: Сензибилизација за работа со маргинализирани групи



Проблем претставува селективноста во постапувањето на Народниот правобранител, односно тој препознава, реагира,

понекогаш и јавно го конкретизира проблемот, односно повредата на правата, меѓутоа во случаи кога станува збор за заштита на деца или на Роми. Изостанува заштитата на другите маргинализирани групи, особено на лицата кои употребуваат дроги, сексуалните работнички и ЛГБТИ заедницата. Народниот правобранител не е сензитивен за работа со овие заедници, а доказ е тоа што не е добиено ниту едно позитивно мислење и утврдена дискриминација кон овие заедници по поднесените претставки. Дел од здруженијата наведуваат дека досега кај нив не се случило да се обрати разочарана или изреволтирана странка која не била сослушана и не била препратена од страна на институцијата. Сепак, тоа се организации кои работат со одредени заедници, во случајов социјално загрозувани, па оттука не може со сигурност да се каже за сензибилизацијата кон другите маргинализирани заедници. Она што се истакнува е фактот дека кога Народниот правобранител постапува по претставки за заштита на правата и на деца, вклучително и со елемент на дискриминација, целосно го игнорира елементот на дискриминација и се фокусира на заштита на другите права.

Согласно НП, просечното времетраење на целата постапка, во предметите за кои покренуваат постапка, од започнувањето на постапката, па сè до нејзино завршување, изнесува најмалку 30 дена, па сè до 6 и 8 месеци, иако прават напори тие да завршуваат во рок од 3 месеци, за да можат да излезат со мислење, укажување и препорака.<sup>[48]</sup> При развлекување на постапките во случаи кога траат подолго од законски предвидениот рок, од НП се јавуваат кај органите кои се должни да постапат по нивните барања. Потенцираат дека дискриминаторот многу ретко одговара во законски предвидениот рок, па затоа потребно е да се прават повеќе ургенции од нивна страна. Како проблем се јавува и нефункционалната поштенска услуга – се случува на територијата на Град Скопје да патуваат писма и дописи по една-две недели.

---

48. Спроведено интервју со претставник од институцијата Народен правобранител – Одделение за дискриминација, на ден 09.09.2022 година.



Кога Народниот правобранител ќе констатира дека се повредени уставните и законските права на подносителот на претставката, може:

- да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди;
- да предложи повторно да се спроведе определена постапка согласно со Законот;
- да покрене иницијатива за поведување на дисциплинска или прекршочна постапка против службено, односно одговорно лице и
- да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување на постапка заради утврдување на казнена одговорност, против службено односно одговорно лице, како и активно да учествува во постапката со право да даде предлози и мислења.

Народниот правобранител може да даде препорака кога со сигурност е утврдено дека станува збор за повреда на правата со конкретен акт или дејствие, додека мислење дава кога ќе оцени дека е потребна измена или дополнување на општ акт на органот или организацијата. Укажувања се упатуваат во случај кога од фактичката состојба произлегува дека со продолжувањето на одредено однесување на органот или организацијата би се повредиле правата на подносителот на претставката.

Оттука, согласно податоците добиени од страна на Народниот правобранител, во периодот ноември 2020 – август 2022 година не е дадено мислење за начинот на отстранување на констатираните повреди, а дадени се 5 укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди (4 по основа на работен однос и 1 на образование) и 2 препораки за начинот на отстранување на констатираните повреди (други области и домување).<sup>[49]</sup>

Покрај постапувањето по претставки, канцеларијата на НП обезбедува и правни совети за жртвата/ите на дискриминација, и доколку се бара правен совет, нивниот систем содржи категорија за даден правен совет, односно по

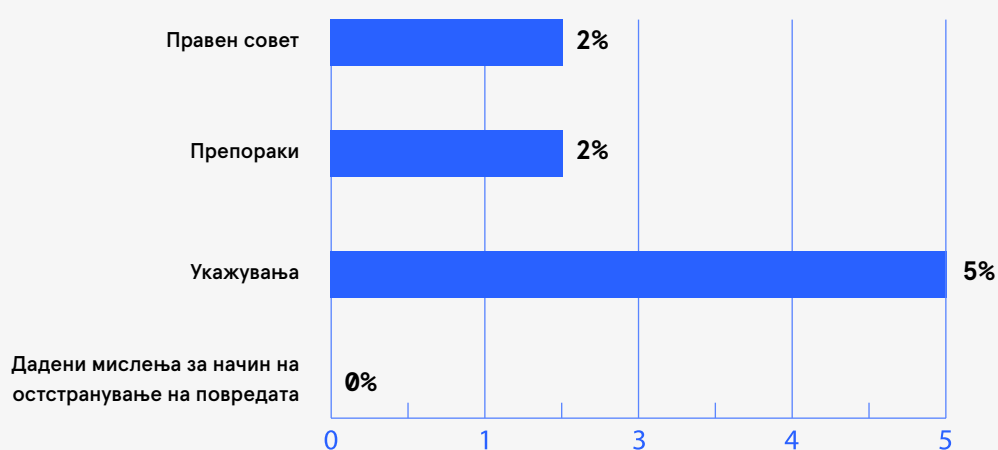
---

49. Доставени податоци од страна на Народниот правобранител по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер од 02.09.2022 година.

поднесено барање може да биде даден само правен совет без да се преземаат понатамошни дејствија. На странката ѝ се дава совет на кој начин може да оствари одредено право. Во периодот ноември 2020 – август 2022 година, по 2 предмета за дискриминација (социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и заштита и работни односи), даден е правен совет за начинот на кој подносителите на претставки може да го остварат правото.

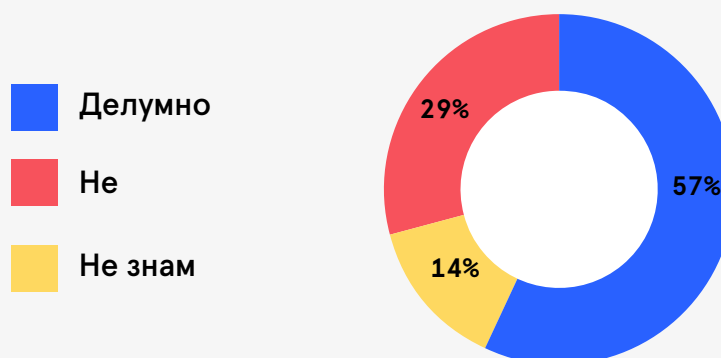
Во овој контекст здруженијата генерално се задоволни; укажуваат дека странките биле сослушани и им бил даден совет каде да се упатат, поради што сметаат дека односот кон странки и процедурата за упатување за помош е во ред. За да биде поддршката целосна изостанува делот со соодветно постапување на Народниот правобранител. Сепак, во постапувањето Народниот правобранител повеќе насочува кон други институции кај кои жртвите треба да се обратат, а не обезбедува директно поддршка.

Графикон 8: Дадени совети, мислења, препораки и укажувања во периодот ноември 2020 – август 2022



Кога станува збор за препораките што ги изрекува Народниот правобранител во случаите на дискриминација и дали тие се соодветни и дали со нивното почитување би прекинала дискриминацијата, 57 % се изјасниле со делумно, 29 % сметаат дека препораките не се соодветни и 14 % не знаат.

Графикон 9: Соодветност на препораките во случаите на дискриминација



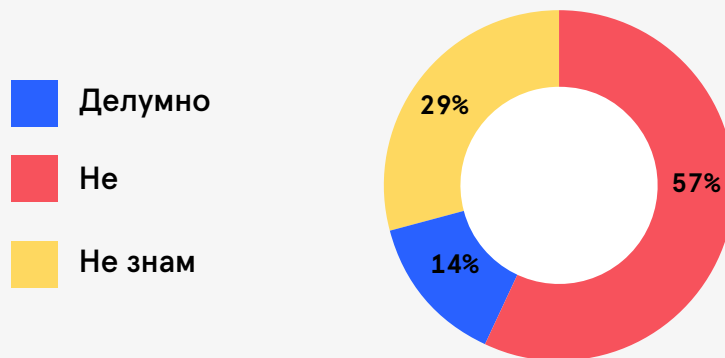
Организациите во најголем дел сметаат дека Народниот правобранител постапува проформа и не проценува дали суштински постои прекршување на правото. За голем дел од поднесените претставки сметаат дека не утврдил дискриминација кон маргинализирани заедници. Впечатокот е дека државните институции не чувствуваат обврска да ги почитуваат препораките на Народниот правобранител. Оттука, препораките не се соодветно решение во ситуација кога во институциите имаме целосно несензибилизирани лица кои не сметаат дека треба да постапуваат по одредени препораки. Народниот правобранител мора да има механизам за промена на однесувањата и пристапот кон работата, а тој механизам не е препорака. НП истакнува дека во околу 40 % од предметите за кои има укажано мислење или препорака до органите, тие ги почитуваат препораките кои се упатени и го отстрануваат проблемот, меѓутоа поголем број продолжуваат да тврдат дека не сториле дискриминација и остануваат на ставот дека имаат право. Во предмети каде што НП констатирал повреди на правата на самото место веднаш ги упатуваат странките да побараат судска заштита.<sup>[50]</sup>

Сепак, здруженијата во поголем дел (57 %) сметаат дека институциите не постапуваат по препораките на НП. Во согласност со искуството, во делот на индивидуалните постапки во кои се донесени препораки од страна на Народниот правобранител, институциите не ги почитуваат и не ги исполнуваат. Во делот на годишните извештаи на Народниот

50. Спроведено интервју со претставник од институцијата Народен правобранител – Одделение за дискриминација, на ден 09.09.2022 година.

правобранител се споменуваат, на пример, проблемите со гинеколошките услуги со кои се соочуваат Ромките, но не се преземени чекори од страна на институциите со цел решавање на овој долгогодишен проблем.

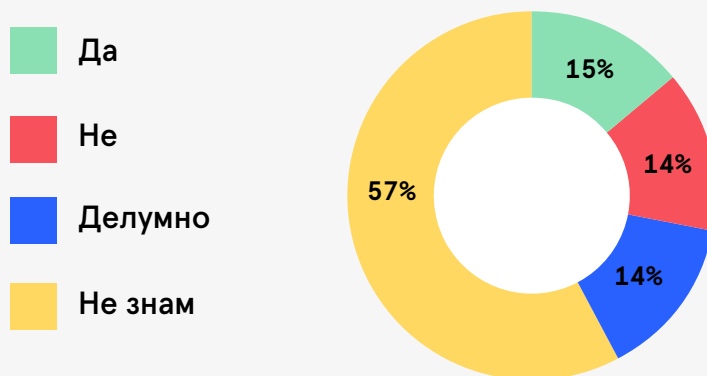
Графикон 10: Дали државните органи ги почитуваат укажаните мерки од страна на Народниот правобранител?



НП нема систем за следење дали се спроведуваат неговите препораки и мислења, и дали има капацитети за тоа, а на странките им укажува, доколку забележат непочитување на препораките, повторно да ја известат институцијата.

Согласно резултатите, 57 % не знаат дали НП го следи спроведувањето на препораките кои ги изрекува, 15 % сметаат дека НП го следи спроведувањето, 14 % делумно и 14 % посочиле дека институцијата не го следи спроведувањето на изречените препораки.

Графикон 10: Дали државните органи ги почитуваат укажаните мерки од страна на Народниот правобранител?



Здруженијата немаат пример и искуство дека Народниот правобранител ги следи препораките укажани по претставките поднесени од нивна страна. Истакнуваат дека Народниот

правобранител треба да биде известен за преземени дејствија од страна на сторителот, меѓутоа здруженијата подносители на претставката не добиле известување дали органот постапил или не постапил. Впечатокот на граѓанските организации е дека во најголема мера државните органи не го сфаќаат сериозно НП и неговите барања, и дека не само што не постапуваат туку и не одговараат, даваат делумни одговори и слично. Институциите не преземаат комплетни активности за решавање на укажаните препораки, само делумно им праќаат писмен одговор кој воопшто не го решава проблемот, односно прекршувањето на правата на граѓаните. Сметаат дека процентот на непочитување на препораките укажани од страна на Народниот правобранител се зголемува, што укажува на тоа дека нема подобрување во однос на постапувањето од страна на државните институции.

Претставувајќи го Годишниот извештај за 2021 година, Народниот правобранител истакна дека Владата не ги спроведува мерките што произлегуваат од препораките на Народниот правобранител, а во изминативе две години ниту еднаш не поднела извештај за спроведување на мерките барајќи да се исполнат условите за дејноста на Омбудсманот.<sup>[51]</sup> Со ова само се продолжува непочитувањето и непостапувањето на државните институции по мерките и укажувањата од страна на Народниот правобранител и нема доследен систем за нивно санкционирање. Исто така, резултатите покажуваат дека во 2021 година се зголемил процентот на државни институции кои не ги прифатиле и не постапиле по интервенциите од страна на НП.

Табела 3: Процент на прифатени и неприфатени интервенции од Народниот правобранител до државните органи за 2021 и 2022 година

Година	2020	2021
Прифатени интервенции	73,78 %	66,23 %
Неприфатени интервенции	26,22 %	30,43 %

51. Види повеќе: <<https://mk.tv21.tv/vladata-go-opstruira-ombudsmanot>>

Главни недостатоци во постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација што организациите ги посочуваат се непостоењето на механизам кој обезбедува доследна примена на препораките на НП; **потоа фактот дека НП не ги користи прекршочните одредби**; најчесто товарот на докажување се бара кај жртвата, а Народниот правобранител не се впушта во дополнително обезбедување на докази и не презема дополнителни дејствија. Во таа насока се движеше и препораката на претходниот Извештај,<sup>[52]</sup> со кој се препорача да се предвиди законска можност за покренување на прекршочна постапка од страна на НП.

Графикон 12: Недостатоци во постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација



Како конкретни предлози за подобрување на постапувањето на Народниот правобранител по претставки се наведува поголема сензибилизација на кадарот за работа со маргинализирани групи, поголема активност во користењето на сите мерки што му ги дозволува Законот (да врши непосреден увид во предметите во службените простории на институцијата прекршител со цел да обезбеди докази, да ја

52. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др. Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>

известува Владата доколку институцијата прекршител не ги следи неговите препораки и не ја отстрани дискриминацијата, да се вмешува во судски постапки за дискриминација итн.) Следен предлог претставува отворањето на повеќе подрачни единици и овозможување континуирана едукација и обука на кадарот за најновите трендови во антидискриминациското меѓународно право, особено праксата на ЕСЧП, која е правнообврзувачка и за Република Северна Македонија. Овие се неколку од причините поради кои дел од организациите, откако е формирана КСЗД, помалку се обраќаат со претставки за заштита од дискриминација до Народниот правобранител, бидејќи сметаат дека е поголема можноста да ја добијат заштитата од Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Сепак, НП треба почесто да го користи своето овластување и секогаш да ги известува повисоките органи и Владата кога се попречува неговата работа и не се почитуваат неговите препораки.

**Графикон 13: Предлози за подобрување на постапувањето на Народниот правобранител по претставки**



Согласно надлежностите, кога ќе констатира дека одредено лице е дискриминирано, Народниот правобранител може да покрене иницијатива за поведување на дисциплинска или прекршочна постапка против службеното лице сторител на дискриминацијата, односно до одговорното лице, и може да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за покренување на постапка заради утврдување на казнена одговорност против службеното односно одговорното лице, како и активно да учествува во постапката со право да даде предлози и мислења. Сепак, во периодот ноември 2020 – август 2022 година, по предмети за дискриминација, Народниот правобранител нема покренато иницијативи за поведување на дисциплинска постапка против службено и одговорно лице, нема поднесено барање до надлежно обвинителство за поведување казнена постапка. Исто така, Народниот правобранител ги нема искористено своите надлежности и нема дадено предлог за повторно спроведување на одредена постапка. Освен тоа, во предметниот период Народниот правобранител нема преземено дејствија поради неоправдано одолжување на судските постапки или поради несовесно и неодговорно вршење на работата на судските служби по предмети за дискриминација.

НП постапува по случаи на дискриминација по службена должност кога институцијата самоиницијативно отвора предмет за заштита на одредени права. Заштитата може да се одвива и на терен, доколку постојат сознанија за одредени дискриминаторски дејствија, како што е интервенирање на полицијата врз одредена група, на пример, за постапување по протест од страна на жители кои со дискриминирачки и навредливи пароли и говор на омраза протестираше против изградбата на социјални станови во Кичево. Народниот правобранител постапува и по допрен глас, со помош на јавните гласила. По сопствена иницијатива, во периодот ноември 2020 – август 2022 година, формирани се 6 предмети на НП, од кои 3 се однесуваат за пристап до добра и услуги (јазик/лично својство и општествен статус/потекло, национална или етничка припадност), во кои како можни вршители на дискриминација се јавуваат Општина Тетово (за 2 предмета) и ТАВ Македонија ДООЕЛ Скопје (за 1 предмет).



Постапувајќи по овие предмети, од Народниот правобранител дадени се 2 укажувања и 1 препорака за начинот на надминување на констатираните повреди. Потоа, 2 предмета се однесуваат за работа и работни односи (друг основ/лично својство и општествен статус), во кои како можен вршител на дискриминација се јавува Владата на Република Северна Македонија. За овие предмети е дадено укажување за начинот на отстранување на констатираните повреди и иницијатива до овластени предлагачи за измена и дополнување на закони и други подзаконски акти. Еден (1) предмет се однесува за домување (потекло, национална или етничка припадност), во кој како можен вршител на дискриминација се јавува Општина Кичево.<sup>[53]</sup> За овој предмет преземени се дејства за обезбедување објаснувања, информации и докази.

НП нема учествувано во судска постапка како пријател на судот за заштита од дискриминација. Вработените во канцеларијата на НП, согласно нивните надлежности, присуствуваат во предмети по поднесена претставка и во случаи за заштита на јавен интерес, но тоа конкретно не се случило по претставка за дискриминација. Во одредени постапки за заштита од дискриминација, претставник од Одделението за дискриминација се јавува како сведок на одбраната, а судот го зема предвид мислењето на канцеларијата на НП. Потребно е да се предвиди законска можност НП да се јавува како замешувач во судски постапки, па дури и самиот да ги иницира.

---

53. Спроведено интервју со претставник од институцијата Народен правобранител – Одделение за дискриминација, на ден 09.09.2022 година.

## 2.2 Активности за зголемување на свесноста во областа дискриминација

Народниот правобранител презема активности за промовирање на човековите слободи и права, кои може да се спроведат преку соодветни истражувања, кампањи и различни форми за зголемување на свеста и едукацијата кај пошироката јавност, како и заеднички промотивни активности во соработка со граѓанскиот сектор, меѓународните организации и академската јавност. Во однос на активностите на Народниот правобранител за зголемување на свесноста во областа на дискриминацијата за периодот ноември 2020 – август 2022 година, нивниот број е многу мал, речиси и ги нема. Имено, Народниот правобранител нема подготвени извештаи во однос на дискриминацијата, ниту, пак, има поднесени такви извештаи до меѓународни тела.<sup>[54]</sup>

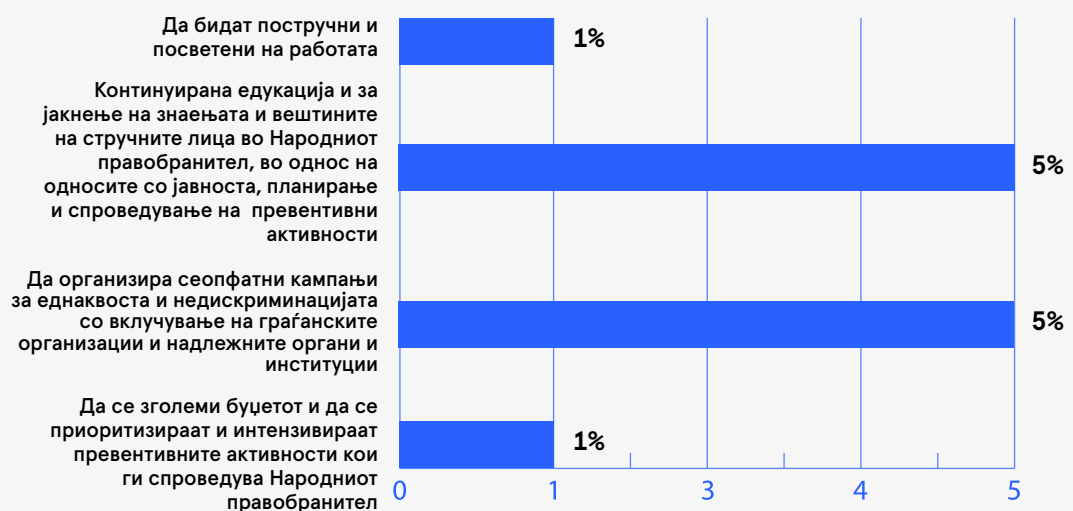
Од страна на Народниот правобранител во овој период не се спроведени кампањи за спречување на дискриминацијата. Притоа, претставник на Народниот правобранител како надворешен член има учествувало во работна група за изготвување на Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита од вознемирување на работно место, формирана од министерот за труд и социјална политика. Може да се заклучи дека Народниот правобранител речиси и не презема никакви активности за зголемување на свесноста за дискриминацијата, вклучувајќи и превенција и дискриминаторски практики. Иако во претходниот Извештај беа дадени препораки НП редовно, а најмалку еднаш годишно да спроведува истражувања во различни области и за различни основи на дискриминација, како и редовно спроведување на кампањи за еднаквост и недискриминација,

54. Доставени податоци од страна на Народниот правобранител по барања за слободен пристап до информации од јавен карактер, од 02.09.2022 година.

сепак тие не се земени предвид, а со тоа немаме напредок во оваа насока.

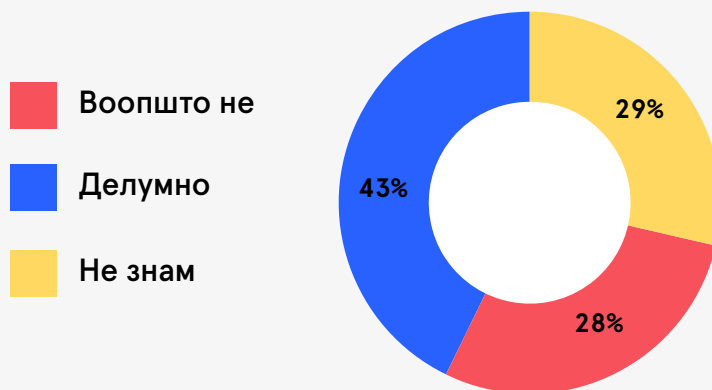
Конкретни предлози од страна на здруженијата за подобрување на извршувањето на надлежностите поврзани со превентивните активности за спречување на дискриминација се: организирање сеопфатни кампањи за еднаквоста и недискриминацијата со вклучување на граѓанските организации и надлежните органи и институции и континуирана едукација за зголемување на знаењата и вештините на стручните лица во институцијата Народен правобранител, во однос на односите со јавноста, како и за планирање и спроведување на превентивни активности. Следни предлози се зголемување на буџетот и приоритизирање и интензивирање на превентивните активности што ги спроведува Народниот правобранител, поголема стручност и посветеност, како и директни активности на терен заради промена на ставови и мислења. Да се бара забрана за работа со странки и забрана за одлучување во рамки на институциите на лица кои не го разбираат концептот на дискриминација и кои одбиваат да ги прифатат препораките. Да се побара поголема гаранција од Владата на РСМ дека препораките на НП ќе бидат сфатени сериозно и ќе се постапува по нив (ова не претставува рушење на независниот статус на НП, туку инструмент за гаранција на човековите права – каде што Владата од своите министерства ќе бара отчетност за постапување по препораките на независни органи).

Графикон 14: Предлози за подобрување на извршувањето на надлежностите поврзани со превентивните активности за спречување на дискриминацијата



Гледајќи од аспект на тоа дали Народниот правобранител презема активности за превенција на дискриминацијата преку подигнување на јавната свест, организирање на кампањи, објавување соопштенија за јавноста, алармирање за одредени дискриминаторски практики, спроведување обуки и други активности, 43 % одговорија со делумно, 28 % со воопшто не и 29 % одговорија со не знам.

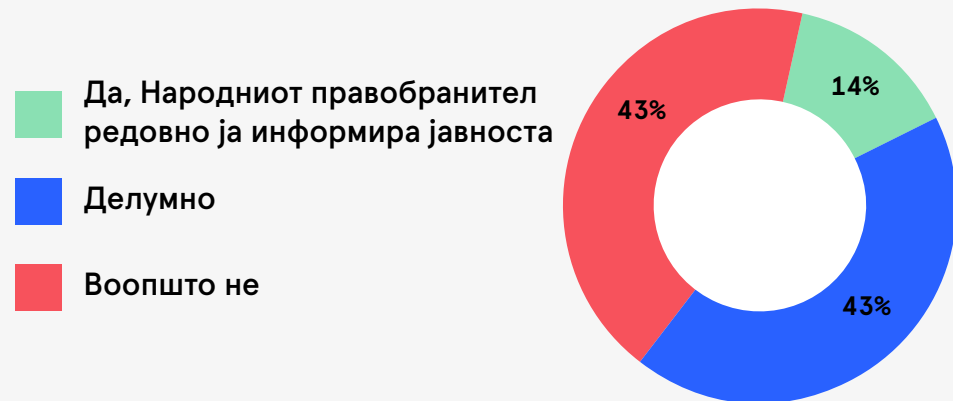
Графикон 15: Дали Народниот правобранител презема активност за подигнување на јавната свест?



Последните две години се намалија видливоста и активното дејствување на НП поради целокупната ситуација во РСМ: пандемијата, политичките неусогласености, корупцијата, економијата и сл. За подигање на јавна свест не е потребен само годишен извештај. Исто така, подигањето на јавната свест без барање за промена на ставовите и однесувањата кај институциите што го диктираат општественото однесување претставува чиста формалност. Институцијата мора да стане потранспарентна и на годишно ниво да објавува извештаи за состојбата со дискриминацијата, како и сеопфатни податоци за предметите и одлуките што ги донесува. Не треба да се исклучи и потребата од одржување на редовни конференции за јавноста, со цел поголема информираност за работата на институцијата и состојбата со дискриминацијата.

Само мал дел од организациите, и тоа 14 %, се задоволни од претставувањето на Народниот правобранител во јавноста, 43 % се делумно задоволни, а 43 % воопшто не се задоволни.

Графикон 16: Претставување на Народниот правобранител во јавноста



Потребна е поголема транспарентност на институцијата, особено во одредени постапки во кои биле извршени поголеми прекршувања на правата, а јавноста би требало да биде информирана за нив, а сепак, од одредени причини тоа не е направено. Исто така, потребно е воведување на електронски систем преку кој граѓаните ќе го изразат своето (не)задоволство од донесеното решение и постапувањето на Народниот правобранител; овие податоци треба да бидат јавни и транспарентни, со цел при промовирањето на годишните извештаи да се увиди колкав е бројот на незадоволни граѓани во постапките наспроти донесените решенија.

Институцијата има основна соработка со КСЗД, вклучително и во предмети кои се водат против нив. Во однос на останатите институции и органи, соработката е различна; за одредени податоци што се собираат од институциите понекогаш со месеци се упатуваат ургенции и барања со цел да се добијат, поради немањето механизам за санкционирање.<sup>[55]</sup>

55. Спроведено интервју со претставник од институцијата Народен правобранител – Одделение за дискриминација, на ден 09.09.2022 година.

## 2.3 Иницијативи за заштита од дискриминација

Народниот правобранител, преку својот механизам за граѓанска контрола, има овластувања да ја следи примената на прописите, да ги утврдува пропустите и да поднесува иницијативи за измени и дополнувања на закони и други подзаконски акти и нивно усогласување со меѓународни договори ратификувани во согласност со Уставот на РСМ. Согласно Годишниот извештај на Народниот правобранител за 2021 година, Институцијата до Владата на РСМ има доставено Иницијатива за изготвување предлог за изменување и дополнување на одредбите од Законот за социјална заштита од причина што: е утврдено дека дипломираните семејнолози и стручњаци по родова проблематика се предвидени како кадри во установите за социјална заштита, но не и во јавните установи за социјална заштита, како што се центрите, со што овие стручни лица се ставени во нерамноправна положба во однос на останатите стручни лица од оваа сфера.

Слична иницијатива, но за измена на Правилникот за поблиските услови и начинот на остварување на правата за заштита на децата, како и за утврдување на состојбата на приходите, имотот и имотните права на домаќинството и семејството за правата детски додаток, родителски додаток за дете и додаток за образование, е доставена до МТСП, од причина што со овој подзаконски акт е утврдена дискриминирачка одредба со која нееднакво се третираат децата со попреченост во зависност од местото на живеење во однос на остварувањето на правото на посебен додаток, како и во однос на другите деца кои се сместуваат во ученички дом како редовни ученици. Во однос на интервенцијата, ресорното Министерство најавило измени во посочениот Правилник, во согласност со укажувањата од страна на Народниот правобранител.

## 2.4 Капацитети на Народниот правобранител

Во согласност со Правилникот за систематизација на работните места во Стручната служба, Тимот на националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител за 2020 година, од предвидените 155 работни места за извршување на работните односи пополнети беа вкупно 86, додека за 2021 година од предвидените 183 пополнети беа 85 работни места. Оттука можеме да забележиме дека Институцијата постојано се наоѓа во дефицит со кадар, а во 2021 година функционира со помалку од половина од потребните работни места.

Дополнително, основниот буџет на институцијата за 2020 година претрпе два ребаланса, со што првичните 88.333.000 денари се намалија на 82.055.000 денари. Основниот буџет за 2021 година од 83.755.000 денари, со еден ребаланс и една прераспределба, се намали на 77.738.000 денари, што претставува 5,3 % намалување во однос на изминатата година. Годишниот буџет за 2022 година изнесува 85.600.000 денари. При презентацијата на Годишниот извештај на институцијата за 2021 година, Народниот правобранител истакна дека се соочуваат со финансиски пречки за работа, немајќи средства за вршење на активностите.<sup>[56]</sup> Дополнително, со намалувањето на буџетот од година во година, се врши опструкција на работата на институцијата.

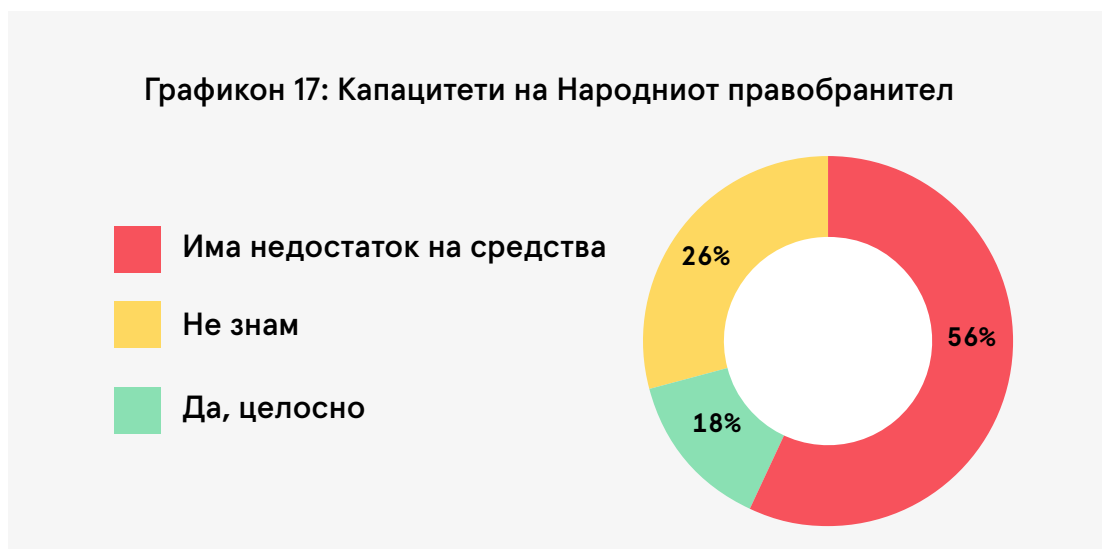
Од канцеларијата на Народниот правобранител истакнаа дека институцијата со свој личен буџет одамна не организираше обука за стручно оспособување и усовршување на НП, неговите заменици и стручната служба, бидејќи имаат ограничен буџет; но одржуваат

---

56. Види повеќе: <<https://alsat.mk/mk/institutsijata-pravobranitel/>>

заеднички обуки заедно со други организации/донатори кои ги покриваат финансиските трошоци (како ОБСЕ и сл.). Но притоа проблем е нивото на обуките што се спроведуваат, кои честопати се основни и повторувачки.<sup>[57]</sup>

Во однос на потребните човечки, финансиски и технички капацитети за исполнување на надлежностите за спречување и заштита од дискриминација, здруженијата во поголем дел (58 %) сметаат дека институцијата има недостиг од средства, 26 % не знаат и 18 % сметаат дека целосно располагаат со потребните капацитети.



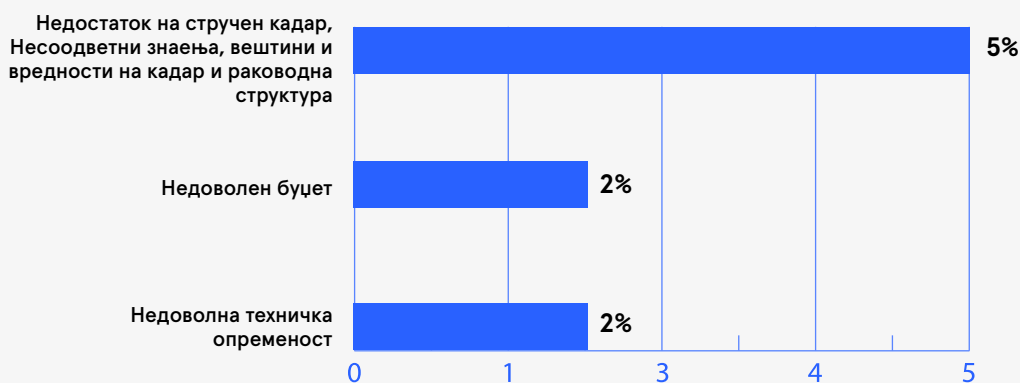
Во однос на тоа во кои капацитети се јавува недостаток, најголем број се изјасниле дека институцијата има недостиг од стручен кадар, несоодветни знаења, вештини и вредности на кадарот и раководната структура, недоволни финансиски средства и недоволна техничка опременост.

Потребни се промени во Законот за Народниот правобранител, во начинот на избор на Народниот правобранител и на неговите заменици исклучиво во делот на критериумите. Потребни се системски промени на Институцијата кои ќе значат персонална и функционална независност. Оттука, потребно е во Законот да се предвиди транспарентна и инклузивна постапка за избор на НП и на неговите заменици, со активно учество на сите заинтересирани релевантни страни, а исто така да се воведат и засилување на капацитетите за работа со маргинализирани групи граѓани.

57. Спроведено интервју со претставник од институцијата Народен правобранител – Одделение за дискриминација, на ден 09.09.2022 година.



Графикон 18: Недостатоци на Народниот правобранител

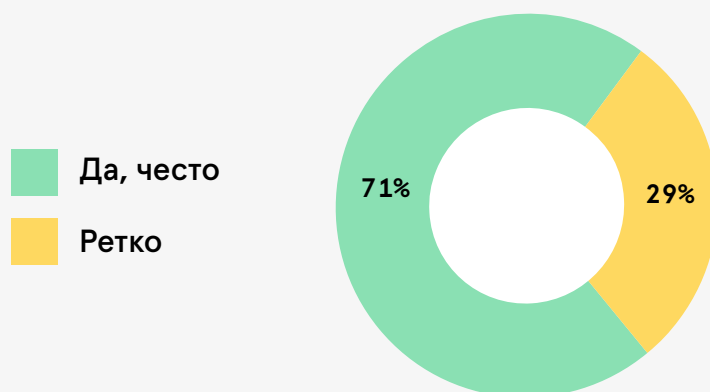


Согласно Законот за Народниот правобранител, постапувањето во заштитата од дискриминација се одвива исклучиво во канцеларијата во Скопје – централната канцеларија. Подрачните канцеларии можат да бидат вклучени само по нивно барање со дадени конкретни насоки за постапување со цел економичност на постапувањето. Ова се потенцира како главен недостаток на Институцијата, зашто ако сакаме Народен правобранител којшто е достапен за народот, тоа значи дека треба да биде достапен во сите општини еднакво, вклучително и во руралните средини.

## 2.5 Соработка со граѓански организации

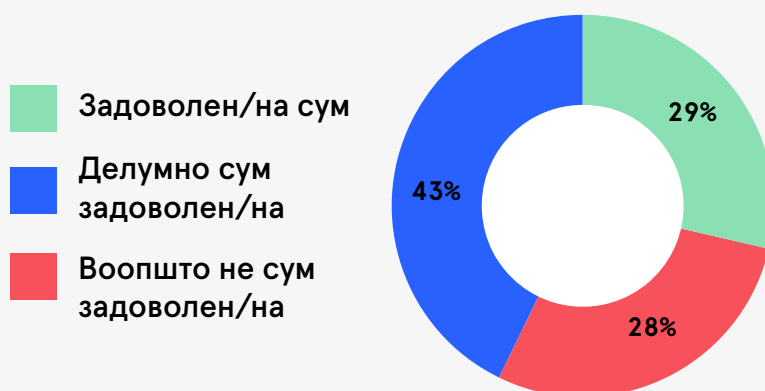
Во однос на соработката на граѓанските организации со канцеларијата на НП, поголем дел од организациите (71 %) истакнаа дека често соработуваат со канцеларијата на НП, додека 29 % одговорија со ретко. Соработката се одвива на повеќе начини, најчесто преку соработка за поднесени претставки, учество во дискусии, разни програми и обуки.

Графикон 19: Соработка меѓу граѓанските организации и Народниот правобранител



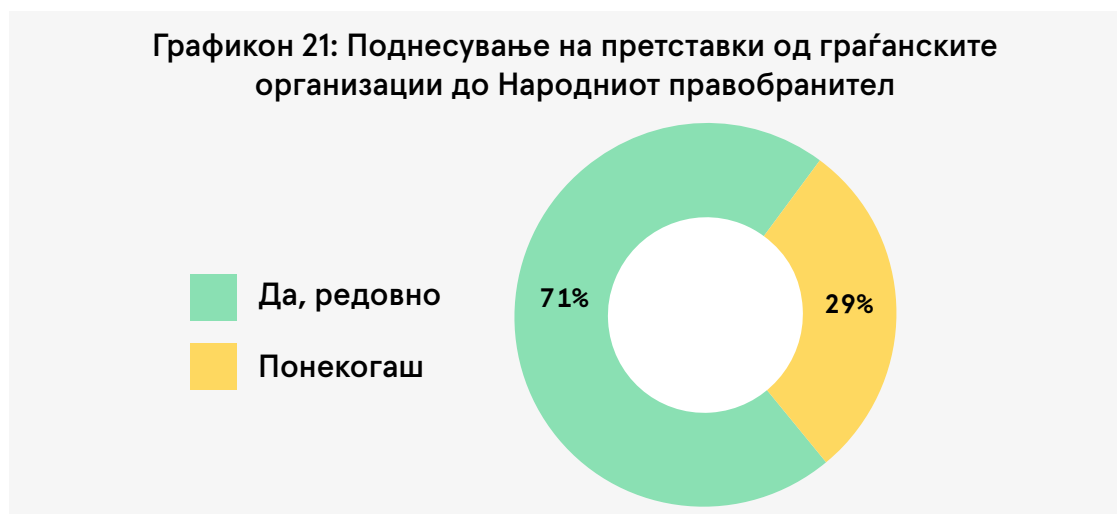
Во однос на задоволството на граѓанските организации од соработката со НП, 28 % одговорија дека се задоволни, 43 % делумно се задоволни, додека 29 % воопшто не се задоволни.

Графикон 20: Задоволство од соработката на граѓанските организации со Народниот правобранител



Главна причина за процентот на незадоволство претставува немањето соработка со одредени здруженија, односно одредени здруженија воопшто немаат соработка со НП. Затоа што за успешна соработка меѓу Народниот правобранител и граѓанските организации не е потребно само потпишување на меморандуми за соработка, потребни се директни средби на кои би се претставиле заемните очекувања.

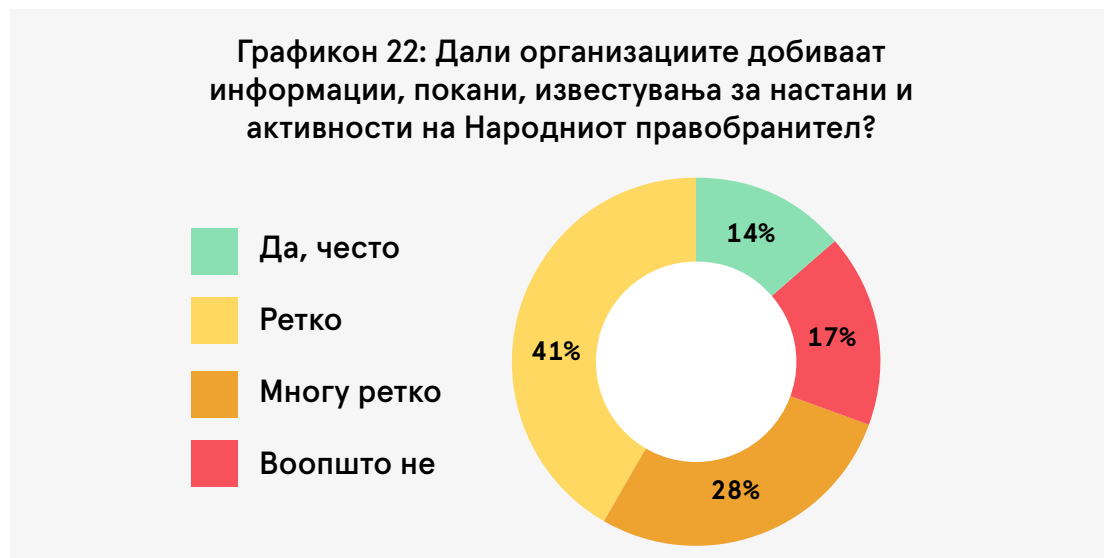
Во однос на искористеноста на институцијата Народен правобранител од страна на организациите во поднесување на претставки за заштита од дискриминација, вклучително и од име на поединци од целните групи со кои работат, 71 % одговорија дека редовно поднесуваат, додека 29 % одговорија со понекогаш. Во согласност со податоците, дел од организациите истакнаа дека по формирањето на новата Комисија за спречување и заштита од дискриминација, повеќе го користат тој инструмент како тело специјализирано за заштита од дискриминација.



Народниот правобранител, пак, смета дека има задоволителна соработка со граѓанските организации во постапки, па и во разни процеси, но како проблем ја посочува непостојаноста на организациите во процесите и нивното ориентирање согласно финансиите. НП е институција која работи во согласност со законите и прописите, додека граѓанските организации имаат повеќе слобода во постапувањето. Соработката може да се подобри со наоѓање на заеднички интерес и волја, а потпишувањето на меморандум не претставува доказ за успешна соработка.<sup>[58]</sup>

58. Спроведено интервју со претставник од институцијата Народен правобранител – Одделение за дискриминација, на ден 09.09.2022 година.

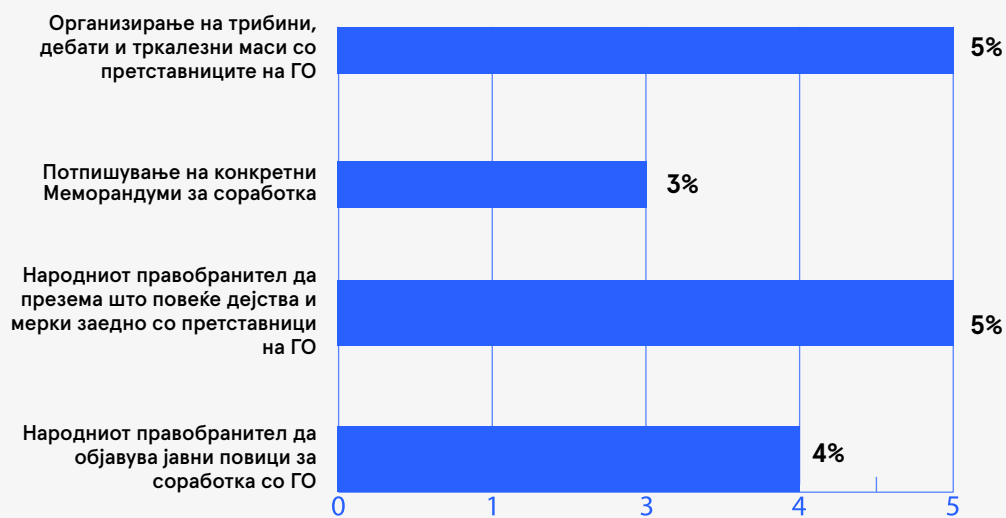
Во однос на тоа дали здруженијата добиваат информации, покани, известувања за настани и активности на Народниот правобранител, 14 % одговорија со ДА, 41 % одговорија со ретко, 28 % одговорија со многу ретко, додека 17 % одговорија со воопшто не.



Дел од организациите имаат добиено покана само за промоција на извештај, меѓутоа и тоа е ретко, затоа што и таквите настани се ретки (гледано од аспект на ГО).

Конкретни предлози за подобрување на соработката на Народниот правобранител со граѓанските организации се следните: организирање на трибини, дебати и тркалезни маси со претставниците на ГО со цел размена на искуства и мислења за унапредување на постапувањето на Народниот правобранител во предметите за дискриминација; Народниот правобранител да презема што повеќе дејства и мерки за обезбедување поддршка и заштита на жртвата/ите, нивните права и претставување на нивните интереси заедно со претставници на граѓанските организации; Народниот правобранител да објавува јавни повици за соработка со граѓански организации на одредени теми важни во конкретни период. Институцијата не се смета за независна, туку како државен орган и оттука доаѓа тој дефанзивен став кон граѓанските организации, како кон некои од спротивната страна кои редовно ги критикуваат.

**Графикон 23: Предлози за подобрување на соработката на Народниот правобранител со граѓанските организации**



## Заклучоци

Институциите на Народниот правобранител преставуваат составен дел на современиот модел на добро владеење. Тие играат важна улога во заштитата и унапредувањето на човековите права, обезбедувајќи им на поединците можност за жалба во случај на наводни прекршувања на човековите права. Сепак, во согласност со податоците и годишните извештаи, бројот на примени претставки е во опаѓање во споредба со претходните неколку години, што може да е показател за тоа дека е намалена довербата на јавноста во институцијата која може да им помогне во заштитата на нивните права. Реферирајќи на заклучоците од претходниот Извештај<sup>[59]</sup>, можеме да заклучиме дека тие се повторуваат, односно не се направени суштествени промени во однос на спречувањето и заштитата од дискриминација.

Иако здруженијата на граѓани поднесуваат претставки за заштита од дискриминација, вклучително и од име на поединци од целните групи со кои работат, сепак, откако е формирана новата Комисија за спречување и заштита од дискриминација, повеќе го користат тој инструмент како тело специјализирано за заштита од дискриминација. Народниот правобранител на проблемот со дискриминацијата повеќе гледа како на нешто што не претставува суштествен проблем, туку второстепена форма што би можела да се оствари доколку се остварени сите останати дејствија. Проблем претставува и селективноста во постапувањето на Народниот правобранител, односно тој препознава, реагира, понекогаш и јавно го конкретизира проблемот, односно повредата на правата, но во случаи кога станува збор за заштита на деца или на Роми. Она што се истакнува е фактот дека кога постапува по претставки за заштита на права и деца што вклучуваат и елемент на дискриминација, Народниот правобранител целосно го игнорира елементот на дискриминација и им дава предност на заштитата на другите права. Изостанува

59. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др. Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>

заштитата на другите маргинализирани групи, особено на лицата кои употребуваат дроги, сексуалните работнички и ЛГБТИ заедницата, односно Народниот правобранител не е сензибилизиран за работа со овие заедници.

Општ е заклучокот дека Народниот правобранител ги почитува законските рокови за одлучување по поднесените претставки за заштита од дискриминација. Сепак, изостанува почитувањето на роковите од страна на надлежните државни органи, нешто што беше нагласено и во претходниот Извештај подготвен од страна на МЗД.<sup>[60]</sup> Државните органи не одговараат и не постапуваат по барањата на Народниот правобранител. Впечатокот е дека државните институции не чувствуваат обврска да ги почитуваат препораките, од што произлегува и заклучокот дека препораките не се соодветно решение во ситуација кога во институциите имаме целосно несензибилизирани лица кои не сметаат дека треба да постапуваат по одредени препораки. А тоа, пак, ни укажува дека нема подобрување во однос на постапувањето од страна на државните институции. Народниот правобранител нема воспоставен механизам за следење на препораките и затоа не го следи нивното спроведување.

Иако Народниот правобранител наведува дека треба да биде известен за преземени дејства од страна на сторителот, сепак, здруженијата подносител на претставки не добиле известување дали органот постапил или не постапил. Оттука и незадоволството што се јавува како последица на непреземањето на дополнителни дејства од страна на Народниот правобранител во случаите кога надлежните органи не ги почитуваат доставените препораки и мислења. Народниот правобранител мора почесто да праќа известувања до повисоките органи, до Владата и Собранието, кои исто така мора посериозно да пристапуваат кон нив и поактивно да постапуваат по тие известувања. Главни недостатоци во постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација се непостоењето на механизам кој обезбедува доследна примена на препораките, како и

---

60. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др. Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>

фактот дека не може да изрече парична или друга казна. Народниот правобранител треба повеќе да ги користи своите надлежности и по службена должност самоиницијативно да отвора предмети за заштита од дискриминација. Потребни се промени во Законот за Народен правобранител за негово усогласување со меѓународните стандарди за национални институции, преку транспарентен процес на кој ќе се земат предвид препораките на граѓанските организации. Потребно е ревидирање на начинот на избор на Народниот правобранител и на неговите заменици, исклучиво во делот на критериумите, како и системски промени на институцијата кои ќе значат персонална и функционална независност. Соработката на Народниот правобранител со граѓанските организации е делумна, од причина што одредени граѓански организации немаат воопшто никаква соработка со него. Зашто за успешна соработка меѓу Народниот правобранител и граѓанските организации не е потребно само потпишување на меморандуми за соработка, потребни се директни средби на кои би се претставиле заемните очекувања. Потребна е поголема активност на полето на превенција на дискриминацијата преку подигнување на јавната свест, организирање кампањи, објавување соопштенија за јавноста, алармирање за одредени дискриминаторски практики, спроведување на обуки и други активности кои во овој момент, гледано од аспект на граѓанските организации, е многу мала.

Во последните две години се намали интензитетот на видливоста и активното дејствување од аспект на целокупната ситуација во РСМ: пандемијата, политичките неусогласености, корупцијата, економијата и сл. За подигање на јавната свест не е потребен само годишен извештај, туку потребни се промени во ставовите и однесувањата кај институциите што го диктираат општественото однесување. Институцијата се соочува со немање доволно потребни човечки, финансиски и технички капацитети за исполнување на надлежностите за спречување и заштита од дискриминација. Во таа насока е потребно унапредување на финансиската независност на институцијата и обезбедување на средства за реализација на надлежностите.





## Препораки

За унапредување на ефикасноста и делотворноста во спречувањето и заштитата од дискриминација на Народниот правобранител, потребно е унапредување на законската рамка, вклучително и унапредување на практиките. Иако во претходниот Извештај<sup>[61]</sup> беа дадени конкретни препораки за унапредување на законската рамка, сепак, тие не беа применети. Исто така, немаме и унапредување во однос на практиките на Народниот правобранител, што следствено укажува на тоа дека препораките се повторуваат и во овој Извештај.

- Измена на Законот за Народен правобранител и усогласување на законските регулативи со законодавството на Европската Унија преку инклузивен процес;
- Зголемување на бројот на вработени лица при Одделението за дискриминација;
- Поголема сензибилизација на кадарот за работа со маргинализирани групи, особено со лица кои употребуваат дроги, сексуални работнички, ЛГБТИ заедницата;
- Поактивно учество на Народниот правобранител во судски постапки како пријател на судот за заштита од дискриминација;
- Континуирана едукација и обука за стручно оспособување и усовршување на НП, на неговите заменици и на стручната служба за најновите трендови во антидискриминациското меѓународно право, особено праксата на ЕСЧП;

---

61. Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др. Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>

- Зголемување на бројот на подрачни единици, особено во општините со поголемо население заради поголема достапност, особено на маргинализираните заедници;
- Обезбедување финансиска независност на Народниот правобранител во согласност со надлежностите;
- Приоретизирање и интензивирање на превентивни активности во областа на дискриминацијата;
- Создавање систем за следење на спроведувањето на препораките и мислењата на Народниот правобранител;
- Зголемување на соработката со граѓанските организации преку организирање трибини, дебати и тркалезни маси со цел размена на искуства и мислења за унапредување на постапувањето на Народниот правобранител во предметите за дискриминација;
- Народниот правобранител да објавува јавни повици за соработка со граѓански организации на одредени теми важни во конкретни периоди;
- Поголема транспарентност на Институцијата, посебно во одредени постапки во кои биле извршени поголеми прекршувања на правата;
- Воведување на електронски систем преку кој граѓаните ќе го изразат своето (не)задоволство од донесеното решение и постапувањето на Народниот правобранител.

# Литература

- Универзална декларација за човекови права, 1948 година.
- Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, 1950 година.
- Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права, Генерално собрание на ОН, Резолуција 2200А (XXI), 1966.
- Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, Генерално собрание на ОН, Резолуција 2200А (XXI), 1966.
- Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Генерално собрание на ОН, Резолуција 2106 (XX), 1965.
- Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, Генерално собрание на ОН, 1979.
- Институциите на Народниот правобранител, Венецијанска комисија. Достапно на: <<https://www.venice.coe.int/Ombudsmen>>
- Заштита, промоција и развој на институцијата Народен правобранител, Совет на Европа, 2019.
- Достапно на: <<https://rm.coe.int/protection-promotion-and-development-of-the-ombudsman-institution/1680a13325>>
- Закон за Народниот правобранител, неофицијален Пречистен текст, Пречистениот текст на Законот за Народниот правобранител ги опфаќа: Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 60/03), Одлука У бр. 111/2007 на Уставниот суд, Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 114/09), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 181/16), Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 189/16) и Законот за Народниот правобранител („Службен весник на РМ“ бр. 35/2018). Достапен на: <<https://ombudsman.mk/Zakon>>

- Закон за спречување и заштита од дискриминација (30 октомври 2020), Скопје: Собрание на Република Северна Македонија. Достапен на: <<https://www.mtsp.gov.mk/content/>>
- Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права – 2020, Народен правобранител. Достапен на: <<https://ombudsman.mk/NarodenPravobranitel/Godisenizvestaj-2020>>
- Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права – 2021, Народен правобранител. Достапен на: <<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/NPM-dokumenti/2021/NPM%20Godisen%20izvestaj-2021.pdf>>
- Деловник за работа на Народниот правобранител. Достапен на: <<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Interni%20akti/Delovnik%20na%20NP/Delovnik%202011-mk.pdf>>
- Правилник за систематизација на работните места во Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител. Достапен на: <<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Interni%20akti/Pravilnici%20na%20NP/Pravilnik-sistematizacija-2017.pdf>>
- Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител. Достапен на: <<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Interni%20akti/Pravilnici%20na%20NP/Pravilnik-izmeni%20sistematizacija-2018.pdf>>
- Правилник за организација и делокруг на работата на Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на

Народниот правобранител. Достапен на:<<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Interni%20akti/Pravilnici%20na%20NP/Pravilnik-organizacija-2017.pdf>>

- Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за организација и делокруг на работата на Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител. Достапен на: <<https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/>>
- Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020. Достапна на: <[https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/7.7\\_Strategija%20za%20ednakvost\\_%20i%20nediskriminacija.pdf](https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/7.7_Strategija%20za%20ednakvost_%20i%20nediskriminacija.pdf)>
- Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026. Достапна на: <<https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija>>
- Збирка на прописи, Народен правобранител. Достапна на: <<https://www.osce.org/files/f/documents/3/9/87913.pdf>>
- Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2010 – 2019). 2020, Мишев С., и др. Достапен на: <<http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/10/Koalicija-Margini-Izvestaj-Naroden-pravobranitel-ZA-WEB.pdf>>
- Извештај од следењето на постапката за избор на Народниот правобранител, Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ и Мрежа за заштита од дискриминација, Скопје, 2021. Достапен на:<[Извештај-НП-МЗД.pdf \(coalition.org.mk\)](http://coalition.org.mk)>

