

Извештај за работата на

Народниот правобранител

со фокус на спречувањето

и заштитата од дискриминација

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

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, ноември 2022



МРЕЖА ЗА
ЗАШТИТА ОД
ДИСКРИМИНАЦИЈА



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.

Извештај за работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2020–2022)

Еднаквиот третман претставува основа на човековите права. Правото на еднаков третман бара сите лица да бидат третирани еднакво пред законот, без дискриминација. Принципите 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.

Целта на „Извештајот за работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (2020 – 2022)“ е да се направи 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.

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 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.

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 Извештај¹ 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 голем дел од препораките се повторуваат и во овој Извештај. Такви се:

- 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;

¹ 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>

- 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;
- 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/Inter-ni%20akti/Pra_vilnici%20na%20NP/Pravil-nik-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>
- 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 \(coalition.org.mk\)](#)>

