

ИЗВЕШТАЈ

ОД НАБЉУДУВАЊЕ НА РАБОТАТА
НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ
СО ФОКУС НА СПРЕЧУВАЊЕТО И
ЗАШТИТАТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

(2010 – 2019)



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

Автори: Стојан Мишев и Сања Јовановиќ-Панева

Коавторка: Драгана Дрндаревска

Уредничка: Мања Величковска

Лектура: Виолета Танчева-Златева

Графичко уредување: КОМА

Печати: Винсент графика

Тираж: 100

Скопје, август 2020

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

351.941:342.72/.73.037(4977)"2010/2019"(047)

351.941:316.64782(4977)"2010/2019"(047)

МИШЕВ, Стојан

Извештај од набљудување на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација : (2010-2019) / [автори Стојан Мишев и Сања Јовановиќ-Панева ; коавторка Драгана Дрндаревска]. - Скопје: Коалиција Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници МАРГИНИ, Мрежа за заштита од дискриминација, 2020. - 87 стр.; 21 см Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. [82]-87

ISBN 978-608-4803-20-1

1. Јовановиќ-Панева, Сања [автор] 2. Дрндаревска, Драгана [автор]

а) Народен правобранител -- Дискриминација -- Спречување и заштита --Македонија -- 2010-2019 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 52084485



МРЕЖА ЗА
ЗАШТИТА ОД
ДИСКРИМИНАЦИЈА



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

Проектот „ЗСЗД под лупа: Следење на спроведувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација“ 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

ОД НАБЉУДУВАЊЕ НА РАБОТАТА
НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ
СО ФОКУС НА СПРЕЧУВАЊЕТО И
ЗАШТИТАТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

(2010 – 2019)

СОДРЖИНА

06

Извршно резиме

14

Воведни забелешки

17

Методологија

20

1. Правна рамка за законските
надлежности на Народниот
правобранител и заштитата
од дискриминација

20

1.1. Устав на Република
Северна Македонија

20

1.1.1. Положбата на Народниот
правобранител согласно Уставот

22

1.1.2. Забраната за дискриминација во Уставот
на Република Северна Македонија

23

1.2. Меѓународни документи

23

1.2.1. Еднаквоста и антидискриминацијата
во меѓународните и европските инструменти за
човекови права

24

1.2.2. Меѓународни стандарди
за институцијата Народен правобранител

25

1.3. Национална законска рамка

26

1.3.1. Закон за спречување
и заштита од дискриминација

27

1.3.2. Закон за Народен правобранител

31
1.4. Деловник, правилници и програми за
работа на Народниот правобранител

32
1.5. Стратегија за еднаквост и
недискриминација (2016 – 2020)

35
2. Фактичко спроведување
на законските надлежности за
заштита од дискриминација

35
2.1. Постапување по претставки за
заштита од дискриминација

44
2.2. Преземени иницијативи
за заштита од дискриминација

49
2.3. Спроведување на активности за
покренување на јавната свест против
дискриминација

51
2.4. Иницијативи за измена на закони и
подзаконски акти и укинување на спорни
одредби поврзани со унапредување на
еднаквоста и заштитата од
дискриминација

53
3. Искуства и перспективи
на граѓанските организации
за работата на
Народниот правобранител

53
3.1. Искуство на здруженијата на граѓани
во поднесување на претставки за заштита
од дискриминација

75
Заклучоци

79
Препораки

83
Библиографија



ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Заштитата од дискриминацијата е суштински дел од сите човекови права и го гарантира правото на еднаквост на сите. Еднаквоста на слободите и правата на сите граѓани е уставно загарантирана, независно од полот, родот, расата, бојата на кожа, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената состојба итн. Постоенето на институционално независно тело какво што е Народниот правобранител, кое ќе одговара пред законодавната власт чиешто претставници се народните избраници – пратениците, има огромно значење за целокупниот правен систем во една држава и за практичното спроведување на спречувањето и заштитата од дискриминација. Тоа треба секогаш да стои на страната на граѓаните кога нивните човекови права се повредени од страна на државната управа и другите органи со јавни овластувања. Народниот правобрани-

тел има изречна обврска да ги штити граѓаните од дискриминација, активно да ги следи нивните правни проблеми поврзани со дискриминацијата, да учествува во нивно решавање и да постапува соодветно по претставките за заштита од дискриминација, но и да се застапува за унапредување на законската рамка за недискриминација и надминување на нејзините недостатоци.

Земајќи ја предвид огромната одговорност на оваа институција, овој Извештај од набљудувањето на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (за периодот 2010 – 2019 година) има за цел да придонесе за унапредување на ефикасноста и делотворноста на работата на Народниот правобранител особено во спречувањето и заштитата од дискриминација во Република Северна Македонија. Документот се заснова врз преглед на различен тип на податоци за исполнување на законскиот мандат на ова тело во унапредувањето на недискриминацијата во земјата и особено – на поединечните проблеми на ранливите групи граѓани (ЛГБТИ, лица кои живеат со попреченост, луѓе кои користат дроги, лица кои живеат со ХИВ, жени, сексуални работници/чки, Роми, сиромашни луѓе итн.) кои се жртви на дискриминација од страна на различни надлежни државни органи, јавни установи и служби.

Клучните наоди од Извештајот покажуваат недостатоци во работата на Народниот правобранител во повеќе области. Во однос на постапувањето по претставките за заштита од дискриминација, од набљудуваниот десетгодишен период се забележува повеќекратно зголемување на бројот на поднесени претставки за заштита од дискриминација, додека бројот на завршени предмети на годишно ниво е помал од вкупниот број на предмети по кои телото постапувало, што е особено изразено во периодот 2009 – 2014 година. Сепак, во последните две години има зголемување на стапката на завршени предмети по поднесени претставки за заштита од дискриминација и имаме речиси изедначен број на завршени предмети за дискриминација, во споредба со останатите предмети. Стапката, пак, на практиката на непокренување или запирање на постапки за заштита од дискриминација е помала во однос на другите предмети на кои правобранителот работи, што укажува на поголема ефикасност во случаите на дискриминација, иако нивниот број е помал. За жал, во Годишните извештаи на Народниот правобранител нема податоци за причините поради кои се донела одлука за запирање или непокренување на постапка, што значи дека не може да се добијат попрецизни информации за односот на прифатени запрени и одбиени предмети. Не постојат ниту податоци за бројот на предмети во кои не биле доставени препораки или

мислења од страна на Народниот правобранител и образложенија за недадена препорака во одредени случаи.

Неопходно е да се спомене дека, иако Народниот правобранител ги почитувал утврдените законски рокови при постапувањето, неговите препораки не биле запазени од страна на надлежните органи во помалку од половина од предметите и тие го прекршиле законскиот рок за доставување на информации до Народниот правобранител и за преземање на дејствија за надминување на утврдените дискриминациски практики. Забележани се и 18 предмети во кои надлежните органи не постапиле по барањата на ова тело и 104 предмети за кои има општа формулација дека Народниот правобранител ги презел сите законски дејствија, без да се прецизира што е преземено во случаите на дискриминација и дали во нив спаѓаат и осумнаесетте случаи на непостапување од страна на државните институции. А во дел од предметите во кои не се почитувале препораките од Народниот правобранител оваа институција не презела дејствија за да алармира за непочитувањето, што значи дека таа нема соодветна практика за следење на спроведувањето на препораките кои ги дава и не презема дополнителни акции за секој од случаите во кои има потреба од тоа. Очигледно е отсуство на информации за преземени дејствија и за надми-

нување на дискриминацијата во предметите заведени под друга основа, а во кои е увидена дискриминација, како и систематско адресирање на проблемот со дискриминацијата и непостоењето на соодветна методологија за собирање на податоци и целокупен систем за следење на сите активности коишто се во надлежност на Народниот правобранител (вклучително и следење на постапувањето на државните органи по препораките). Неопходно е Народниот правобранител да биде потранспарентен и отчетен преку промена на постојниот систем за собирање на податоци кои ќе бидат јавно достапни во однос на основата и областа на дискриминација, родот, возраста, етничката припадност, образованието, работниот статус и местото на живеење на лицата кои биле дискриминирани, податоците за изречените препораки и постапувањата по нив.

Неодминливо е да се спомене дека, покрај тоа што Народниот правобранител и самиот ја констатира потребата за покренување на јавната свест на граѓаните како клучна за заштитата од дискриминација, од 2016 година, кога на ова тело му се дава надлежноста за промоција на принципот на недискриминација, нема драстичен пораст на активности насочени кон покренување на јавната свест и за промоција на човековите права од претходно. Најчесто телото дејствува во оваа насока преку соработка со националните и меѓународните граѓански организации и учество

во нивните кампањи, и тоа обично во форма на поддршка, а не во облик на самостојни активности за подигање на јавната свест. Искуствата, пак, на граѓанските организации јасно укажуваат на тоа дека Народниот правобранител не презема доволно активности и не е доволно видлив во јавноста дури и за здруженијата кои ја следат неговата работа.

Народниот правобранител е назначен за Национален превентивен механизам уште во 2008 година, со Законот за ратификација, и оттогаш постои како посебно тело за спречување на тортура и друг вид сурово, нечовечко или понижувачко постапување и казнување во земјата. За жал, сè до пред 2016 година, Народниот правобранител нема учествувало во подготвувањето на сопствениот буџет и тоа ја ограничувало неговата работа во полето на човековите права и слободи. Впрочем, наодите покажуваат дека институцијата долго се справувала и со недостиг на финансиски, човечки и технички ресурси за спроведување на законските надлежности во полето на превенција и заштита од дискриминација, што резултирало со тоа Република Македонија да остане без Национален превентивен механизам во 2015 година.

Со измените на Законот за Народен правобранител во 2016 година, пак, ова тело доби можност да поднесува предлог-пресметка за буџетот до

Министерството за финансии со кое го усогласува разделот на Буџетот на РСМ наменет за него, да изготвува извештај во случај на несогласност, да учествува во утврдување на предлог пресметката на седница во Владата и да располага самостојно со користењето, распределбата и намената на средствата за работа. Покрај тоа, 13 % од буџетот на Народниот правобранител во 2017 година останал нереализиран, а тоа е долгогодишен проблем со кој оваа институција се соочува, а кој потекнува од постојаното одлагање за вработување на соодветен кадар, што резултира со 65 непополнети работни места во 2019 година, што пак го спречува функционирањето на институцијата во полн капацитет. Граѓанските организации, укажаа и на дополнително проблематичното досегашно вработување во институцијата на недоволно стручни и обучени кадри. Проблематичен е и просечно долгиот мандат (8 години со можност за уште еден реизбор) на Народниот правобранител во нашата земја, споредбено со ваквите институции во другите земји.

Народниот правобранител годишно прави во просек и едно-две истражувања за дискриминација, но се забележува дека многу маргинализирани и ранливи категории на граѓани кои се во постојан ризик се изоставени од оваа активност или им е посветено помало внимание. Такви се: ЛГБТИ, луѓето кои живеат во сиромаштија, луѓето

кои живеат со ХИВ, сексуалните работници/чки и други. Иако тоа го има како обврска согласно Националната стратегија за еднаквост и недискриминација, во периодот 2016 – 2020 година, Народниот правобранител нема направено ниту една анализа за состојбата со дискриминацијата по основа на род и родов идентитет.

Освен тоа, искуствата и перспективите на здруженијата на граѓани поврзани со работата на Народниот правобранител покажуваат дека во поднесувањето на претставки за заштита од дискриминација голем дел (8/11) од граѓанските организации се делумно задоволни од начинот на постапување, а помал дел не се воопшто задоволни (3/11). Организациите кои работат со Ромите и со другите сиромашни и ранливи групи граѓани генерално изразија делумно задоволство од воспоставената соработка, за разлика од организациите кои работат со ЛГБТИ заедницата, сексуалните работници/чки, лицата кои употребуваат дроги и жените жртви на насилство, кои воопшто не се задоволни од соработката со Народниот правобранител. Причина за незадоволството се недоволната независност, недовербата во институцијата, недоволната ефикасност, непознавањето на повредата на правата и дискриминацијата, изнаоѓањето оправдување за дискриминациското постапување на институциите, непочитувањето на препораките од страна на

државните органи, немањето суштинско подобрување на состојбите и доставување на некавалитетни и нејасни мислења до институциите извршители на дискриминација. Покрај позитивните аспекти од работата на Народниот правобранител – какви што се: почитувањето на законските рокови, излегувањето на терен, спроведувањето на увид по предметите, навременото доставување на мислења и препораки – здруженијата увидуваат и дека оваа институција полага голема верба во одговорите од институциите без подлабоко да навлезе во случајот, не го применува префрлањето на товарот на докажување (не бара од државниот орган што сторил дискриминација да го докаже тоа и утврдува дека нема дискриминација) и не ги познава доволно меѓународните стандарди за заштита на ранливите групи граѓани. Последново е најзагрижувачко, особено затоа што сите граѓански организации сметаат дека телото е недоволно сензибилизирано за работа со сите маргинализирани луѓе во нашето општество. Следствено, недоволната подготвеност на Народниот правобранител да работи со одредени ранливи групи граѓани резултира со одолжување на постапката за нивна заштита и одложување на делотворната заштита од дискриминација. Втор фактор кој придонесува за одолжување на постапката е пасивноста на Народниот правобранител во случаите кога органите доцнат, т. е. ја попречуваат работата на институцијата. Во

ваквите случаи Народниот правобранител може да го извести непосредно повисокиот орган, но од претходно кажаното видливо е дека оваа можност ретко се користи.

Други недостатоци се: несоодветноста на препораките за надминувањето на дискриминација изречени од страна на Народниот правобранител и неговата пасивност во случаи на непочитување на препораките од страна на државните органи. Затоа, уште позагрижувачко е отсуството на соодветен систем за следење на спроведувањето на препораките и мислењата на оваа институција од страна на надлежните државни органи. Како резултат на тоа, од јавно достапните податоци не може да се добие јасна претстава за бројот на предмети во кои органите не постапиле согласно укажувањата на Народниот правобранител, како и за последователно преземените дејствија од негова страна. Утврдена е и пракса на завршување на постапка за заштита од дискриминација по добиено известување од државни органи за преземање на идни дејствија, без притоа да се следи дали тие навистина биле преземени, по што е забележано повторување на дискриминацијата од страна на истите државни органи и по иста основа. Така, како клучен проблем се јавуваат: непостоењето на механизам за обезбедување на обврзно спроведување на препораките и мислењата од страна на државните институции

и непостоењето на законска можност за санкционирање на нивното неспроведување.

По однос на обезбедувањето помош и заштита на жртвите од дискриминација, Народниот правобранител обезбедува правни совети и упатува кон надлежни институции, но не нуди поголема помош и поддршка од тоа, особено не за општествено маргинализираните лица. Притоа, генерален е заклучокот дека Народниот правобранител соодветно ги презема законски предвидените обврски од формално правен аспект, меѓутоа во практиката отсуствуваат делотворната заштита на лицата кои се дискриминирани и спречувањето на истите случаи на дискриминација во иднина.

Конечно, позитивно е тоа што Народниот правобранител покренал постапка за утврдување на прекршување на правата и за заштита од дискриминација во сите претставки поднесени од страна на здруженијата. Народниот правобранител во речиси сите претставки навремено ги известил здруженијата за покренување на постапката во рок од 15 дена од приемот на нивната претставка. Оттука, кога зборуваме за одолжување на постапката, тоа се должи главно на непочитувањето на законските рокови од страна на државните органи, односно законскиот рок за информирање на Народниот правобранител. Во оваа насока, загрижува големиот број постапки по поднесени

претставки за заштита од дискриминација кои се завршени во рок подолг од 90 дена, главно поради наведената причина. Во ниту еден предмет на здруженијата нема информација дека Народниот правобранител реагирал до повисок орган за спречување на неговата работа или дека одобрил нов рок за доставување на информациите. Во однос на видот на одлуките, во известувањата на Народниот правобранител не е секогаш изречно наведено дали утврдил постоење на дискриминација, иако информира за завршена постапка и преземени дејствија од страна на оваа институција, како и од страна на државните органи кои биле обвинети за дискриминација.

Заклучно, мерките за заштита од дискриминација кои ги препорачува Народниот правобранител мора да бидат сразмерни, делотворни и да бидат обврзни за даден рок, по кој ќе биде задолжителен увид во спроведувањето на препораката. Во случај на неспроведување, Народниот правобранител треба да има можност да покрене прекршочна постапка. Тој мора и да обезбеди соодветни и точни податоци од своето работење и да овозможи преглед во предметите со заштита на личните податоци, јавно да ги објавува квалификациите на вработените и редовно да ја известува јавноста за својата работа преку различните канали за јавно информирање. Нужно е и предуслов за исполнување на мандатот во оваа

институција е да се вработуваат стручни кадри, кои имаат искуство во заштитата на човековите права и кадри кои не се блиски до нити една политичка партија. Немањето политичка волја за градење на независна и професионална институција треба да се надминува со законски гаранции и т.н. стражари за независност и компетентност. Неопходно е да се ревидираат постапката и критериумите за избор на Народниот правобранител и замениците, за да се обезбеди и гарантира транспарентна, инклузивна постапка во која најдобрите познавачи на човековите права ќе ги добијат овие значајни позиции. Народниот правобранител не смее да зависи од Министерството за финансии за да ги реализира вработувањата во институцијата, бидејќи тоа доведува до попречување на неговата работа од страна на државната управа.

Надлежностите на Народниот правобранител треба да се прошират кон можност да се јави како замешувач во судски постапки и сам да иницира постапки пред судовите и пред други институции. Тој треба да поведува постапки по сопствена иницијатива, но нивниот број е мал во споредба со вкупниот број на предмети. Народниот правобранител треба да остварува и поголема соработка со здруженијата на граѓани, со меѓународните организации, со синдикатите и сите други тела за унапредување на човековите права и мора сам

да иницира и да спроведува кампањи и едукативни активности, кои ќе бидат континуирани, развојни и претходно планирани преку подготовка и имплементација на стратешки документи.

Надминувањето на погореидентификуваните проблеми е остварливо само доколку во Законот за Народниот правобранител се направат измени согласно препораките од клучните домашни и странски организации што работат во областа на човековите права и согласно меѓународните стандарди. Скратувањето на мандатот на Народниот правобранител на 7 до 8 години вкупно, исто така ќе придонесе кон унапредување на работата на институцијата од повеќе аспекти. Критериумите за избор на Народниот правобранител, на замениците и на другите вработени во институцијата треба да бидат построги и треба да се бара конкретно искуство во областа на човековите права и недискриминацијата. Освен тоа, за позицијата Народен правобранител треба да се отвори можност за избор и на кандидати од други професии од општествените науки, покрај правници, кои исто така имаат соодветно и долгогодишно искуство во полето на човековите права и кои добро ги познаваат правните процеси. Институцијата Народен правобранител ќе ја зајакне својата улога како активен чинител во полето на спречувањето и заштитата од дискриминација и доколку: е финансиски независен, има можност

за покренување на прекршочна постапка кога државните органи не постапуваат по препораките или не одговараат на барањата за информации, ако може да се јави како замешувач во судска постапка и сам да иницира такви постапки. Телото ќе може да обезбеди поголема ефикасност доколку се предвиди законска обврска за префрлање на товарот на докажување во постапките пред него, во случаите на дискриминација и случаите поврзани со тродот.

Во однос потенцијалите за унапредување на своите практики, Народниот правобранител треба да биде потранспарентен во работата, како и во спроведувањето на вработувањата во институцијата. Тој треба да предвиди афирмативни мерки за вработување на луѓе од маргинализираните заедници и да обезбеди целосна пристапност на лицата со попреченост до неговите простории. Институцијата треба да инвестира во едукација и доедукација на сопствениот кадар преку континуирани современи обуки, особено за работа со ранливи групи како ЛГБТИ, сексуални работници, луѓе што живеат со ХИВ, луѓе што употребуваат дроги и луѓе со попреченост. Освен тоа, препорачливо е телото месечно да ја информира јавноста за својата работа. Народниот правобранител треба редовно да одржува конференции за медиуми, експертски конференции и други активности и јавно да реагира на прашањата поврзани

со повредите на човековите права и недискриминацијата, преземајќи постапки по сопствена иницијатива секогаш кога има сознание за нив. Најмалку еднаш годишно, тој треба да спроведува истражувања во различни области, да организира кампањи за еднаквост и недискриминација и редовно да поднесува извештаи за состојбата во овие две области до меѓународните и регионалните механизми за човекови права. Народниот правобранител треба да донесе и нова методологија за прибирање на податоци за случаите на коишто работи, која ќе овозможи поголем увид во неговата работа и пристап до податоци за дискриминација, одвоено по основа и по област. Освен тоа, Народниот правобранител мора да донесе стратешки план и слични стратешки документи за спроведување на активности и за сопствен развој, да воведи внатрешни политики за еднаквост и заштита од дискриминација и вознемирување на работното место и да создаде внатрешна политика за соработка со здруженија на граѓани. Народниот правобранител треба да реагира и да известува секогаш кога неговата работа е попречена, а препораките се неспроведени, и да ги реализира сите активности согласно националните политики за еднаквост и недискриминација.



ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Дискриминацијата е еден од клучните проблеми во македонското општество кој ги спречува граѓаните еднакво да ги уживаат своите права и слободи, создава незаконски привилегии за едни, а социјално исклучување и сиромаштија за други. Дискриминацијата е проблем кој негативно влијае врз демократијата и владеењето на правото, но и врз социјалната правда. Генерално, дискриминацијата во Република Северна Македонија најмногу ги погодува ранливите и маргинализираните групи граѓани, околу чии идентитети опстојуваат стигма и предрасуди. Дискриминацијата е широкораспространета и се провлекува, без исклучок, во сите сфери на општественото живеење.

Законот за спречување и заштита од дискриминација за првпат беше донесен во 2011 година, по што беше воспоставена Комисијата за заштита од дискриминација како специјализирано тело за еднаквост и за заштита на граѓаните од дискриминација. Во годините по нејзиното формирање Комисијата за заштита од дискриминација не успеа да се постави како независно тело кое обезбедува ефикасна заштита од дискриминација, главно поради: несоодветните законски одредби што ја регулираат нејзината работа, недостигот од човечки и технички капацитети за исполнување на законските обврски и немањето систем за следење на работата на ова тело. Ваквите несоодветни законски решенија и пречките за делотворно спроведување на законот беа забележани од страна на здруженијата на граѓани кои работат со ранливите групи на граѓани, кои постојано се застапуваа за унапредување на постојната законска рамка и за ефективно спроведување на мандатот од страна на Комисијата за заштита од дискриминација. Како резултат на ваквите заложби, но и поради потребата од усогласување на законодавството со европските и со меѓународните стандарди, во 2019 година беше усвоен новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, со кој се создадоа законските услови за суштинско унапредување на системот и на институционалните капацитети

за заштита од дискриминација. Со новиот закон се проширија и надлежностите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и се создадоа законски предуслови за поголема професионализација и департизација на ова тело. Но во мај 2020 година Уставниот суд го укина Законот за спречување и заштита од дискриминација поради недоследности во постапката за негово донесување. Во периодот на изготвување на овој Извештај во Република Северна Македонија не постои Закон за спречување и заштита од дискриминација, поради што анализата на правната рамка е направена врз основа на Законот за спречување и заштита од дискриминација од 2019 година, додека се чека тој да се биде донесен без поголеми промени.

Покрај Комисијата, клучна улога во справувањето со дискриминацијата и со заштитата на правата на дискриминираните граѓани има и Народниот правобранител. Обврските на Народниот правобранител за заштита на начелото на недискриминација датираат многу порано од регулирањето на областа со посебен закон и формирањето на Комисијата за заштита од дискриминација. Во 2001 година, со усвојувањето на уставните амандмани како резултат на Охридскиот рамковен договор, Народниот правобранител доби уставна обврска за заштита на начелото за недискриминација и соодветна и правична за-

стапеност на припадниците на заедниците, која дополнително беше операционализирана со формирањето на посебно Одделение за заштита од дискриминација, како резултат на усвоените измени во Законот за Народен правобранител од 2009 година. Одредбите од посебниот Закон за спречување и заштита од дискриминација од 2011 година, кои налагаат соработка на Комисијата со Народниот правобранител во конкретните случаи на дискриминација, уште повеќе ја нагласија улогата на оваа институција во обезбедување на делотворна заштита на граѓаните од дискриминација.

Наспроти институционалните механизми за заштита од дискриминација, како резултат на заложбите на граѓанскиот сектор, во 2010 година е формирана Мрежата за заштита од дискриминација, чија стратешка определба е унапредувањето на состојбата со еднаквоста и со недискриминацијата во нашето општество. Од една страна, Мрежата работи на решавање на проблемите со кои се соочуваат лицата кои се дискриминирани, преку обезбедување на бесплатна правна помош и стратешко застапување на случаи на дискриминација на ранливи групи на граѓани: Роми, сексуални работници/чки, лица што употребуваат дроги, жени, ЛГБТИ луѓе, луѓе кои живеат со ХИВ, лица кои живеат со попреченост, помали етнички заедници, сиромашни и социјално исклучени

граѓани и други. Од друга страна, Мрежата во континуитет го следи исполнувањето на законскиот мандат на надлежните институции, телата за еднаквост и правосудните органи и предлага мерки за подобрувањето на институционалниот одговор за спречување и заштита од дискриминација.

Целта на овој Извештај е да го процени исполнувањето на уставните и на законските надлежности на Народниот правобранител во полето за промоција на еднаквоста и недискриминацијата во општеството, како и постапувањето по претставки за заштита од дискриминација во еден подолг временски период, односно од 2010 до 2019 година. Тој треба да биде корисна алатка при планирање и преземање на активности за застапување, насочени кон унапредување на законската рамка за спречување и заштита од дискриминација, како и надминување на недостатоците при нејзиното спроведување во практиката.



МЕТОДОЛОГИЈА

Прimaryна цел на овој Извештај е да го процени начинот на спроведување на законските надлежности на Народниот правобранител, односно успешноста и делотворноста во полето на промовирање на еднаквоста и на заштита на граѓаните од дискриминација. Методолошки, подготовката на овој Извештај е заснована врз: преглед на правната рамка за заштита од дискриминација, анализа на содржината на секундарните извори на податоци и анализа на квалитативни податоци од избрани граѓански организации коишто работат во областа на човековите права.

Правна рамка за заштита од дискриминација

За време на подготовката на Извештајот прегледани беа релевантните меѓународни и регионални документи за заштита од дискриминација, како и националната правна рамка за законските надлежности на Народниот правобранител во ова поле, како што се: Уставот, Стратегијата за еднаквост и недискриминација (2016 – 2020), Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за Народен правобранител, како и Деловникот, правилниците и програмите на Народниот правобранител. Предмет на анализа беа: улогата, надлежностите и институционалната поставеност на Народниот правобранител во полето на промовирање на еднаквоста и заштитата од дискриминација.

Анализа на содржината на секундарни извори на податоци

Подготовката на Извештајот опфати собирање, преглед и анализа на секундарни извори на податоци, какви што се годишните извештаи, анализите и документите за работата на Народниот правобранител. Анализирани беа исполнувањето на законските надлежности поврзани со недискриминацијата: постапувањето по поднесе-

ните претставки за заштита од дискриминација, преземањето сопствените иницијативи за надминување на проблемот со дискриминацијата, спроведувањето на активностите за подигање на јавната свест, спроведувањето на истражувањата во областа на еднаквоста и недискриминацијата, соработката со граѓанскиот сектор и учеството во иницијативите за измени и за дополнувања на правната и на законската рамка за заштита од дискриминација. Во однос на постапувањето на Народниот правобранител по претставки, предмет на анализа беа одделните аспекти од постапувањето, како што се: ефикасноста, односно успешноста – што се гледа од стапката на завршени предмети, почитувањето на законските рокови во постапката, изрекувањето на препораките и нивната соодветност/делотворност, почитувањето на препораките од страна на државните органи и преземените последователни дејствија од страна на Народниот правобранител за нивно спроведување.

За добивање на подетални податоци за постапувањето на Народниот правобранител, беа пратени 21 барање за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Анализа на квалитативните податоци од граѓанските организации

При подготовката на Извештајот како извор на квалитативни податоци беа искористени граѓанските организации кои обезбедуваат помош и поддршка на дискриминираните групи на граѓани и имаат искуство во поднесување на претставки за заштита од дискриминација пред Народниот правобранител. Податоците беа собрани преку следните методолошки инструменти:

- ▣ Структуриран прашалник составен од 45 прашања во однос на: почитувањето на законските рокови за постапување по претставки за заштита од дискриминација, просечното времетраење на постапката, стапката на утврдување на дискриминација и предлагањето мерки за нејзино надминување, следењето на изречените мерки, препораки, мислења и преземањето мерки за нивно почитување, задоволството на граѓанските организации од начинот на постапување и од преземените активности, соработката на Народниот правобранител со здруженијата на граѓани, предлозите за подобрување на постапувањето, превентивните активности и соработката со граѓанскиот сектор. Прашалникот беше одговорен од страна на: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните

заедници" – МАРГИНИ, Хелсиншки комитет за човекови права, ХОПС – „Опции за здрав живот" – Скопје, Асоцијација за здравствена едукација и истражување – ХЕРА, Македонско здружение на млади правници – МЗМП, „Полио плус" – Движење против хендикеп, Хуманитарно и делотворно здружение на Ромите „КХАМ", Национален ромски центар (НРЦ), Национална мрежа против насилство врз жените и семејно насилство, ЗАЕДНО ПОСИЛНИ Скопје и Здружение за сексуални и родови малцинства – „Субверзивен фронт".

- ▣ Спроведена фокус група со претставници на здруженијата на граѓани, со цел продлабочување и верификување на наодите од прашалникот; и
- ▣ Спроведен увид во 18 предмети по поднесени претставки за заштита од дискриминација по основа на: здравствена состојба (6), родов идентитет (6), сексуална ориентација (6), социјален статус (2), маргинализирана група (1), брачен и семеен статус (1), род (1), пол (1), попреченост (1) и религија (1).

Ограничувања на Извештајот

Основно ограничување во подготовката на овој Извештај е репрезентативноста на податоците. Од една страна, податоците презентирани

во годишните извештаи за работата на Народниот правобранител се општи и не дозволуваат подетален увид во спроведувањето на законските надлежности, особено не во делот за постапување по претставки за заштита од дискриминација. Од друга страна, Народниот правобранител не е директен извор, односно дел од податоците се добиени преку граѓанските организации, односно документираните предмети по поднесени претставки за заштита од дискриминација, и се само дел од вкупниот број на претставки за заштита од дискриминација по кои постапувал Народниот правобранител. За надминување на ова ограничување, Мрежата за заштита од дискриминација презеде мерки насочени кон обезбедување на подетални податоци за начинот на постапување на Народниот правобранител и преземање на сите законски надлежности на полето на заштита од дискриминација. Во оваа насока, до Народниот правобранител беа доставени 21 барање за слободен пристап до информации од јавен карактер, со цел обезбедување детални податоци за постапувањето во периодот 2009 – 2019 година. Од страната, пак, на Народниот правобранител беше доставено известување со објаснување дека тие не располагаат со бараните информации.



1. ПРАВНА РАМКА ЗА ЗАКОНСКИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И ЗАШТИТАТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

1.1. Устав на Република Северна Македонија

1.1.1. Положбата на Народниот правобранител согласно Уставот

Прегледот на правната рамка за заштита од дискриминација има за цел идентификување на улогата, надлежностите, институционалната поставеност и постапувањето на Народниот правобранител во системот за спречување и заштита од дискриминација. Затоа предмет на анализа се и Уставот, меѓународните документи за заштита на човековите права и слободи, меѓународните стандарди за национални институции за човекови права, Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за Народен правобранител, Деловникот, програмите и внатрешните правилници на Народниот правобранител и Стратегијата за еднаквост и недискриминација (2016 – 2020).

Народниот правобранител е национална институција за човекови права, востановена со член 77 на Уставот на РСМ, со кој се пропишува дека Собранието го избира Народниот правобранител како орган кој е задолжен да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога тие им се повредени од органите на државната управа и од другите органи и организации што имаат јавни овластувања. Народниот правобранител се избира на осум години, со право на уште еден мандат. Согласно својата надлежност, Народниот правобранител има суштествена важност во унапредувањето и консолидирањето на владеењето на правото, демократијата, доброто владеење, гарантирањето и промоцијата на човековите права на национално ниво.

Иако со Уставот се регулираат само надлежноста и времетраењето на мандатот, самото регулирање на Народниот правобранител со Уставот зборува за неговата централна важност во гарантирањето на човековите права и слободи на граѓаните наспроти органите на државната управа.

ва. Оттука, улогата на Народниот правобранител е да ги штити правата на индивидуалецот или групата од т.н. лошо владеење кое може да вклучува самоволно и незаконско донесување на одлуки од страна на администрацијата и властите, доцнење, нееднакво постапување, пропуштање да се даде услуга или информација, непрофесионалност или несензитивност. Исто така, мандатот на Народниот правобранител вклучува заштита и промоција на човековите права, како и спречување и заштита од дискриминација. Оваа значајна улога сама по себе наметнува потреба Народниот правобранител да е отворен и да стои на страната на граѓаните, да ги разбира нивните животни околности и потреби, да наоѓа начини како да им помогне во решавањето на правните проблеми, постојано и будно да ја следи работата на институциите, да презема мерки и да алармира за повредите на човековите права кои можат да произлезат од практиките на институциите или од законската рамка. Независноста е клучна карактеристика на оваа институција и е предуслов за остварување на улогата на заштита на правата од нивна повреда од страна на државата. Токму затоа, Народниот правобранител се избира и одговара на законодавната власт, т. е. на пратениците како народни избраници, со цел да се избегне какво било замешување на извршната власт во неговата работа и да се зајакне неговата институционална независност. Споредбено со мандатот

на другите институции кои ги избира Собранието, на пример, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, мандатот на Народниот правобранител е значително подолг. Мандатот на членовите на КСЗД е од 3 до 4 години, додека за Народниот правобранител е 8 години. Ова е еден од најдолгите мандати на институција за човекови права на европско ниво. Долгите мандати, иако имаат позитивни страни, во случај на институција која треба да биде огледало за почитување на демократските вредности, на законитоста, на транспарентноста и на отчетноста – придонесува и кон нивно намалување. Препораките за должината на мандатот на Народниот правобранител се движат од 5 до 6 години, додека Венецијанската комисија препорачува еден долг мандат од 7 до 8 години, без можност за реизбор¹. Оттука, скратувањето на мандатот на Народниот правобранител може да придонесе кон унапредување на работата на институцијата, особено во делот на отчетноста, како и кон пресретнувањето на меѓународните стандарди.

По завршувањето на оружениот конфликт во Република Северна Македонија во 2001 година, како дел од афирмативните мерки кои беа преземени со цел одржување на мирот и постигнување

1 Report, 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.

на фактичка еднаквост меѓу етничките заедници, Собранието го донесе Амандманот 11 на Уставот, согласно кој Народниот правобранител добива уште една надлежност, а тоа е: заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, во органите на единиците на локална самоуправа и во јавните служби.

Иако регулирањето на Народниот правобранител со Уставот е позитивна практика и е во согласност со меѓународните стандарди², таа има потенцијал за унапредување доколку времетраењето на мандатот на Народниот правобранител се скрати на максимум 7 до 8 години и доколку се из земе можноста за негов реизбор; што ќе придонесе за поголема гаранција за независност и ефикасно работење на оваа институција.

1.1.2. Забраната за дискриминација во Уставот на Република Северна Македонија

Првичната надлежност на Народниот правобранител, „да ги штити уставните и законските права на граѓаните од државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања“, несомнено ја вклучува заштитата од дискриминација. Заштитата од дискриминација е негативно изразено право на еднаквост на сите. Како таква, еднаквоста е општествена, споделена вредност во Република Северна Македонија, темел на уставниот поредок изразена преку повеќе уставни и законски одредби.

Пред сè, Уставот на Република Северна Македонија, во член 9, како уставно загарантирано право ја пропишува еднаквоста во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, односно како уставно загарантирано право ја пропишува еднаквоста на граѓаните пред Уставот и пред законите. Со уставниот Амандман 11, обврската да штити од дискриминација станува изречна надлежност на Народниот правобранител, со што дополнително се зајакнува неговата улога во заштитата на човековите права.

² Principles on the protection and promotion of the Ombudsman institution ("The Venice Principles"). Adopted. Venice (15-16 March 2019): Venice Commission, 118th Plenary Session. / Endorsed. Strasbourg (2 May 2019): Committee of Ministers, 1345th Meeting of the Ministers' Deputies. [Втор принцип на Венецијанската комисија за институцијата Народен правобранител: „институцијата Народен правобранител треба да е основата на цврста правна основа, препорачливо на уставно ниво.“]

1.2. Меѓународни документи

1.2.1. Еднаквоста и антидискриминацијата во меѓународните и европските инструменти за човекови права

Меѓународните договори, меѓу кои и конвенциите кои гарантираат и промовираат човекови права во различни области, се дел од правниот поредок на Република Северна Македонија. На полето на меѓународното право за човекови права, еднаквоста е позитивно право, но истовремено и носечка вредност, идеал и цел на правото за човекови права. Оттука, заштитата од дискриминација е составен дел на секое човеково право, без разлика дали е загарантирано со закон или со меѓународен договор, но е и самостојно право кое не е нужно поврзано со останатите човекови права. Голем број инструменти за човекови права, какви што се: Универзалната декларација за човекови права, Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација на жената, Конвенцијата против тортура и друго свирепо, нечовечко и деградирачко постапување и казнување, Конвенцијата за правата на детето,

Меѓународната конвенција за правата на луѓето со попреченост, Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, Европската социјална повелба, Конвенцијата за превенција и борба против насилството врз жените и семејното насилство и други, имаат за цел да ја промовираат еднаквоста и да штитат од дискриминација во областа која ја уредуваат.

Стандардите за заштитата од дискриминација пропишани во меѓународните документи се најнапредени во системот на Советот на Европа, односно во правото кое произлегува од Европската конвенција за човекови права и донесените Протоколи кон неа. Имено, иако член 14 од Европската конвенција за човекови права содржи одредба која забранува дискриминација во однос на уживањето на правата пропишани со оваа Конвенција, подоцна со донесување на Протоколот 12, опсегот на член 14 се проширува, и тоа на „кое било право изнесено со закон“, со што се формира право на заштита од дискриминација поврзано со кое било право кое е гарантирано со национално законодавство, а не само кон права гарантирани со Конвенцијата. Забраната за дискриминација во Европската конвенција за човекови права содржи наброени основи и отворена клаузула со која се остава можност да се опфати која било основа. Преку судската практика, Европскиот суд за човекови права дава толкување на тоа кои лични карактеристики влегуваат под

„друг статус“ и за кои Конвенцијата гарантира заштита, како, на пример, за: сексуалната ориентација, родовиот идентитет, попреченоста, здравствениот статус и други.³ Судот во последната деценија почнува да развива пристап преку кој дискриминацијата на ранливите групи ја анализира преку историски, општествени и социјални фактори што влијаат врз нивниот статус.⁴

1.2.2. Меѓународни стандарди за институцијата Народен правобранител

Во 1993 година Генералното собрание на ООН ја донесе Резолуцијата A/RES/48/134, со која се усвојуваат т.н. Париски принципи за национални институции за промоција и заштита на човековите права, меѓу кои е и институцијата Народен правобранител. Принципите ги дефинираат клучните стандарди како што се независност, широко прецизен мандат за промоција и заштита на човековите права, транспарентна и отворена постапка за избор на Народен правобранител, вклученост и блиска соработка на оваа институција со здруженијата на граѓани, самостојност во организирање на работата, одредување на буџетот и вработувањата во институцијата, соодветно професионално искуство и висок морален интегритет на лицата на чело на институцијата, пристапност, можност да постапува по претставки за индивидуални случаи и да спроведува независни истраги, покренување на иницијативи за измени на закони и практики, замешување во судски случаи, соработка со и известување на комитетите на ООН итн.

Во 2011 година Народниот правобранител доби статус Б на национална институција за човекови права, што означува дека институцијата работи делумно во согласност со Париските прин-

3 Глигуроска, М., Цветановска, А. и Јовановска-Кануркова, Ј. (2020). Прирачник за практиката на Европскиот суд за човекови права за заштита од дискриминација. Скопје: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ, Мрежа за заштита од дискриминација, стр. 8. Достапен на: <http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/Proracnik-Koalicija-Margini-ZA-WEB.pdf>

4 Глигуроска, М., Цветановска, А. и Јовановска-Кануркова, Ј. (2020). Прирачник за практиката на Европскиот суд за човекови права за заштита од дискриминација. Скопје: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ, Мрежа за заштита од дискриминација, стр. 9. Достапен на: <http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2020/06/Proracnik-Koalicija-Margini-ZA-WEB.pdf>

ципи. Клучните недостатоци поради кои институцијата има статус Б се немањето јасна, транспарентна и партиципативна постапка за избор на Народен правобранител, недостиг на плурализам во постапката, како и потреба од поширок мандат во промоција и заштита на човековите права и поголема соработка и вмреженост со здруженија на граѓани, меѓународни и регионални организации.⁵

Во 2017 година Венецијанската комисија на Советот на Европа ги објави Венецијанските принципи за заштита и промоција на институциите Народен правобранител, како документ со прецизно одредени стандарди за работата на овие институции, во голема мера во линија на Париските принципи.

1.3. Национална законска рамка

Во однос на националната законска рамка, основен закон кој ја регулира превенцијата и забраната за дискриминација и врз чија основа постапува и Народниот правобранител е Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Спречувањето и заштитата од дискриминација се предвидени и во низа национални закони кои пропишуваат одредени аспекти на дискриминација во конкретните области што ги регулираат: Законот за еднакви можности на жените и мажите, Законот за работните односи, Законот за вознемирување на работно место, Законот за социјална заштита, Законот за права на пациенти, Законот за судовите, Законот за извршување на санкциите, Законот за Јавното обвинителство и други закони. Кривичниот законик предвидува и казна затвор за оној кој, поради расна или друга дискриминација, ги повредува основните човекови права и слободи признати од страна на меѓународната заедница.

⁵ Европската мрежа на национални институции за човекови права/ENNHRI – European Network of National Human Rights Institutions, (2011): our members/ North Macedonia. Достапна на: <http://ennhri.org/>

1.3.1 Закон за спречување и заштита од дискриминација

Во Република Северна Македонија Закон за спречување и заштита од дискриминација за првпат е донесен во 2010 година, како општ закон кој ја забранува дискриминацијата. Тој имаше одложена примена до 1 јануари 2011 година. Предмет на Законот за спречување и заштита од дискриминација е спречување и заштита од дискриминација во рамките на остварувањето на уставно загарантираните права, законот и меѓународните ратификувани договори. Законот ги набројува основите на дискриминација, случаите во кои Законот се применува, формите на дискриминација и дозволените исклучоци. Со него беше воспоставена Комисијата за заштита од дискриминација, се предвиде судска заштита од дискриминација и се одредија казни одредби во случај на негово прекршување. Овој Закон претрпе четири измени, главно во врска со критериумите за избор на Комисијата или за глобите за дискриминациско постапување. Драстична промена и подобрување на заштитата од дискриминација беше направена со донесувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, објавен во „Службен весник на РСМ“ бр. 101 од

22.5.2019 година⁶. Со овој Закон се направи чекор напред, односно се предвидоа професионализација на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, построги критериуми за избор на нејзините членови, јавно спроведен избор на комисионери, пократки рокови на постапката за заштита од дискриминација, јакнење на независноста на ова тело и зголемување на надлежностите во делот на превенција, ослободување од плаќање на трошоци за судски такси за граѓаните коишто ќе поведат постапка за дискриминација, овозможување тужба за заштита од јавен интерес (*actio popularis*), се додадоа и сексуалната ориентација и родовиот идентитет како основи за дискриминација, а се проширија и доуредија облиците на дискриминација – експлицитно се препозна сегрегацијата, интерсекциската и другите облици на дискриминација.

Кога постапува во случаи на дискриминација, Народниот правобранител има обврска да го спроведува Законот за спречување и заштита од дискриминација, во согласност со своите надлежности од матичниот закон – Законот за Народен правобранител. Според член 3, став 4 од овој Закон, сите субјекти кои се законски должни да

⁶ Овој Закон е укинат од страна на Уставниот суд во мај 2020 година, со одлуката по предметот Убр.115/2019-1. Во моментот на објавување на овој Извештај се очекува Собранието на РСМ во најскор можен рок да го донесе Законот за спречување и заштита од дискриминација, без поголеми измени на текстот од 2019 година.

прибираат, евидентираат и обработуваат податоци, имаат обврска овие податоци да ги прикажуваат според дискриминациските основи дефинирани со овој Закон, релевантни во областа, а со цел промоција и унапредување на еднаквоста и превенција од дискриминација. Со оглед на тоа дека Народниот правобранител, согласно Законот за Народниот правобранител⁷, е должен да изготвува Годишен извештај во кој, меѓу другото, го анализира и степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на уставните и законските права на граѓаните, значи дека за тоа тој прибира и евидентира податоци, па оттука, според Законот за спречување и заштита од дискриминација, должен е тие податоци да ги прикажува според различните дискриминациски основи.

Согласно член 31 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација соработува со институциите што постапуваат по претставки за заштита од дискриминација и човековите права за конкретни случаи на дискриминација. Ова секако се однесува и на Народниот правобранител.

1.3.2. Закон за Народен правобранител

Првиот Закон за Народен правобранител е донесен на 20.2.1997 година („Службен весник на РСМ“ бр. 7/97). Шест години подоцна, на 22.9.2003 година, донесен е нов Закон за Народен правобранител („Службен весник на РСМ“ бр. 60/03), кој со повеќе измени и дополнувања е во важност до денес.

Со Законот се пропишува дека Народниот правобранител е орган на Република Северна Македонија „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 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 како и врши и други работи утврдени со друг закон“⁸.

⁷ Закон за Народен правобранител, член 36 („Сл. весник на РСМ“ бр. 60/03, 114/2009, 181/2016, 189/2016, 35/2018)

⁸ Закон за Народен правобранител, член 2, став 1. (Пречистен текст) Достапен на: <https://bit.ly/3lCdEs3>

Надлежности на Народниот правобранител се:

- ▣ да постапува при случаи на повреда на права покренати од граѓани или по сопствена иницијатива;
- ▣ да спроведува постапки по претставки;
- ▣ да дава иницијатива за измена и дополнување на закони и други подзаконски акти и нивно усогласување со меѓународни договори ратификувани во согласност со Уставот, до овластените предлагачи;
- ▣ да поднесува предлози до Уставниот суд на Република Северна Македонија за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи или општи акти; и
- ▣ да ги следи состојбите на почитувањето и заштитата на уставните и законските права на лицата во органите, организациите и установите во кои слободата на движење е ограничена.

Во однос на јавност во работата, со овој Закон тој е задолжен да достави Годишен извештај до Собранието на РСМ, кој содржи анализа на: работата на Народниот правобранител, степенот на обезбедувањето почитување, унапредување-

то и заштитата на уставните и законските права на граѓаните, почитувањето на начелата на недискриминација и соодветната и правична застапеност на припадниците на заедниците, како и препораки за надминување на констатираните состојби.

Законот досега е менуван четирипати, и тоа во однос на надлежностите:

- ▣ На 14.09.2009 година (објавен во „Сл. весник на РСМ“ бр. 114/09), кога се пропишува посебна заштита на правата на децата, лицата со посебни потреби и на лицата кои се предмет на тортура и друг вид на свирепо, нечовечко или понижувачко постапување или казнување во органите, организациите и установите во кои слободата на движењето е ограничена, како и изготвување на посебен извештај за лицата во органите, организациите и установите во кои слободата на движење е ограничена;
- ▣ На 29.09.2016 година (објавен во „Сл. весник на РСМ“ бр. 181/16), кога му е доделена надлежност за промоција на човековите права

и слободи⁹, доуредени се начините за избор на Народниот правобранител и замениците и вработените, се утврдува надлежност за Народниот правобранител како пријател на судот, воспоставен е Националниот превентивен механизам итн.;

- На 14.10.2016 година (објавен во „Сл. весник на РСМ“ бр. 189/16), кога му е дадена надлежност да прака извештаи за попречување во работата од државни органи до повисоки органи, односно до Владата на РСМ, самостојно да спроведува постапки за вработување во институцијата и да учествува во носење на буџетот; и
- На 23.02.2018 година (објавен во „Сл. весник на РСМ“ бр. 35/2018), кога му е дадена надлежност заедно со претставници на невладини

организации (здруженија) да презема дејства и мерки за обезбедување поддршка и заштита на жртвата/ите, нивните права и претставување на нивните интереси во сите постапки кои 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 имаат смрт, тешка телесна повреда, телесна повреда, противправно лишување од слобода, мачење и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување и казнување, доколку со закон е предвидено кривично гонење по службена должност, механизам за граѓанска контрола.

Законот за Народен правобранител во детали ја пропишува постапката за заштита на уставните и законските права на граѓаните. Имено, постапката може да ја покрене секое лице за себе или Народниот правобранител по сопствена иницијатива. Службен јазик на постапката е македонскиот јазик и кирилското писмо, како и друг јазик што го зборуваат најмалку 20 % од граѓаните и неговото писмо. Претставката за покренување на

⁹ Закон за Народен правобранител, член 2, став 2 и 3: „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, организира едукативни активности, навремено и редовно ја информира јавноста, соработува со граѓанскиот сектор, меѓународните организации и академската јавност, како и дава иницијативи за усогласување на правната регулатива со меѓународните и регионалните стандарди за човековите права. Промоцијата на човековите права може да се спроведува преку јавниот радиодифузен сервис кој е должен при производството и обезбедувањето на радио и телевизиски програми да придонесува за почитување и промоција на основните човекови права и слободи, како и преку едукативно-промотивни настани со цел јакнење на свеста кај граѓаните и вработените во органите на државната управа и локалната власт.“ Достапен на: <https://bit.ly/3lCdEs3>

постапката може да биде пратена писмено, но и дадена усно на записник. Народниот правобранител е должен по претставката да постапува совесно, непристрасно, ефикасно и одговорно. Народниот правобранител, постапувајќи по претставката, може: да не покрене постапка, да покрене постапка, и да запре или прекине постапката. Кога Народниот правобранител ќе одлучи да покрене постапка, за тоа го известува подносителот на претставката во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием. Заради испитување на претставката, Народниот правобранител во рамките на својата надлежност, од органите со јавни овластувања може: 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, 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 со друг пропис.

Народниот правобранител, во рамките на својата надлежност, ги следи состојбите во однос на обезбедувањето почитување и заштита на уставните и законските права на граѓаните и

почитување на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците и со вршење посети и увиди во органите од кои е направена наводната повреда на права.

Одбивањето и непочитувањето на барањата на Народниот правобранител за преземање на горенаведените дејствија се сметаат за попречување на работата на Народниот правобранител. За тоа Народниот правобранител може со посебен извештај да го информира непосредно повисокиот орган, функционерот кој раководи со органот или Владата на Република Северна Македонија, а доколку тие не ги преземат потребните мерки, може да го информира и Собранието на Република Северна Македонија. Народниот правобранител може, кога е утврдена повреда на уставните и законските права, на трошок на органот на кој се однесува предметот, случајот да го објави во средствата за јавно информирање.

Надлежност за промоција на принципот на недискриминација

Законската надлежност да ги промовира уставните и законските права на граѓаните, меѓу кои е и заштитата од дискриминација, Народниот правобранител изречно ја стекнува дури со Законот за изменување и дополнување на Законот за Народен правобранител донесен на 29.9.2016 го-

дина, иако законската надлежност за промоција на човековите права е еден од Париските принципи за национални институции за човекови права. Тоа претставуваше и една од причините поради кои Народниот правобранител на Република Северна Македонија во октомври 2011 година¹⁰, по поднесено барање за акредитација до Меѓународниот координативен комитет за Национална институција за човекови права, доби Статус Б.

Поткомитетот му оддаде признание на Народниот правобранител за тоа што широко го интерпретира својот мандат и спроведува промотивни активности, но ја повика институцијата „да се залага за поширок мандат кој ги вклучува сите права воспоставени со меѓународните, регионалните и домашните инструменти, кој ги покрива сите области на човековите права и кој дава експлицитни функции и во областа на заштита и на унапредувањето на сите човекови права“.¹¹

Законски измени со кои на Народниот правобранител изречно му се дава во надлежност промоцијата на човекови права, па со тоа и прин-

ципот на недискриминација, се донесени дури во 2016 година.

1.4. Деловник, правилници и програми за работа на Народниот правобранител

Деловникот на Народниот правобранител е за првпат донесен во февруари 2005 година, а потоа е повеќепати менуван. Се однесува на основните начела на организацијата, постапката и начинот на работа на Народниот правобранител и други прашања значајни за неговата работа.

Врз основа на деловникот донесени се два правилника, и тоа:

- ▣ Правилник за организација и делокруг на работата на стручната служба, тимот на националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител; и
- ▣ Правилник за систематизација на работните места во Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, Посебните одделенија и Канцелариите на Народниот правобранител.

10 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2013 (март 2014), Скопје: Народен правобранител, стр. 8. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2013.pdf>

11 Пешиќ, С. Национални институции за човекови права и процес на акредитација. (2012) Скопје: Евродижалог, бр. 16, Студиорум. (Пристапено на: 29.2.2020.) Достапно на: http://studiorum.org.mk/evrodijalog/16/pdf/Evrodijalog_br_16_1A_Silva-Pesic.pdf

Со Правилникот за систематизација на работните места воспоставен е Оддел за заштита од дискриминација и правична и соодветна застапеност, во кој се предвидени четири работни места, и тоа: државен советник за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност, советник за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност, соработник за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност и помлад соработник за заштита на граѓаните од дискриминација и правична и соодветна застапеност.

Овие правилници се изменети во август 2018 година, поради формирање на Одделението за заштита на правата на децата и на лицата со попреченост.

1.5. Стратегија за еднаквост и недискриминација (2016 – 2020)

Националната стратегија за еднаквост и недискриминација е стратешки документ на Владата на РСМ што ги дефинира целите, мерките, индикаторите, клучните творци на политиката за унапредување на правата и еднаквите можности, одговорните чинители и сите засегнати страни во воспоставувањето еднаквост и недискриминација.

По истекот на важноста на првата Национална стратегија за еднаквост и недискриминација¹² за 2012 – 2015 година, и по направената евалуација на спроведувањето на таа стратегија од страна на Министерството за труд и социјална политика, во соработка со Мисијата ОБСЕ, во мај 2016 година беше донесена нова Национална стратегија за еднаквост и недискриминација за периодот 2016 – 2020 година.

Со новата стратегија се надминаа слабостите на старата стратегија, која беше насочена само

¹² Во понатамошниот текст, кога се споменува Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2012 – 2015 се мисли на Национална стратегија за еднаквост и недискриминација по основ на етничка припадност, возраст, ментална и телесна попреченост и пол (2012 – 2015). Скопје: Влада на Република Македонија, Министерство за труд и социјална политика.

кон четири основи на дискриминација (ментална и телесна попреченост, етничка припадност, возраст и пол) и беше пропишано таа да се однесува на сите дискриминациски основи. Оваа Национална стратегија предвидува дека Владата треба да обезбеди поголеми финансиски средства за спроведување на предвидените стратешки цели и активности. Со Стратегијата се утврдени три специфични стратешки цели:

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

За секоја од стратешките цели, пак, предвидени се активности кои треба да ги спроведат определени одговорни институции. Така, согласно стратешката рамка, Народниот правобранител е одговорна институција за остварување на следните активности:

1. За Стратешката цел 1, Народниот правобранител е задолжен да се застапува за доне-

сување Закон за измена и дополнување на Законот за Народен правобранител, проширување на надлежностите и усогласување со Париските принципи на ООН за националните институции за човекови права, во периодот 2016 – 2017 година.

2. За Стратешката цел 2, Народниот правобранител е задолжен за:
 - ▣ воспоставување и развивање на мултисекторски координиран пристап за спречување и заштита од дискриминација, заедно со другите надлежни институции, преку координативно тело кое ќе одржува редовни координативни состаноци и доставување на извештаи за степеност на реализација на активностите предвидени со Стратегијата;
 - ▣ спроведување на Националниот акциски план за примена на Законот за спречување и заштита од дискриминација 2015 – 2020, преку спроведување на активности за превентивната улога на ЗСЗД, превенција и спречување од дискриминација;
 - ▣ остварување на соработка и користење на невладиниот сектор како можност за спроведување на Стратегијата и заштита од дискриминација, со потпишување на меморандуми за соработка;

- ▣ следење на спроведувањето на заклучоците и препораките за унапредување на работењето на институциите добиени од меѓународните тела;
 - ▣ градење на капацитетите на институциите и организациите на национално и локално ниво;
 - ▣ Обезбедување сознанија за состојбата со дискриминација во Република Северна Македонија преку спроведување на истражувања и анализи, посебно Анализа за состојбата со дискриминација по основа на род и родов идентитет, Анализа за состојбата со дискриминација по основа на ментална и телесна попреченост; и
 - ▣ следење на спроведувањето на принципот на правична застапеност на Ромите и другите малцински етнички групи при вработувањето, преку изработка на Годишни извештаи за правичната застапеност во вработувањето со анализа и обработени статистички податоци.
3. *За Стратешката цел 3, Народниот правобранител е задолжен за:*
- ▣ спроведување на континуирани активности за подигање на јавната свест за препознавање на формите на дискриминација, преку спроведени медиумски кампањи за подигнување на општествената свест за еднаквост и недискриминација на ранливите категории на граѓани;
 - ▣ организирање на Отворени денови за недискриминација и еднаквост со единиците на локалната самоуправа;
 - ▣ информирање на работниците за нивните права и концептот на недискриминација преку трибини, дебати, јавни настапи, објави во електронски и печатени медиуми, радио и ТВ-емисии; и
 - ▣ промовирање на еднаквост и недискриминација во пристапот до правда преку дебати, јавни настапи, прес-конференции итн.



2. ФАКТИЧКО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ЗАКОНСКИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

Во делот што следува изложени се информации за извршувањето на законските надлежности на Народниот правобранител во полето на заштита од дискриминација, врз основа на податоците обезбедени од Годишните извештаи на Народниот правобранител и другите јавно достапни податоци во ова поле. Притоа, предмет на анализа беа следните параметри:

- ▣ постапувањето на Народниот правобранител по поднесените претставки за заштита од дискриминација;
- ▣ формирањето на предмети за заштита од дискриминација по сопствена иницијатива;
- ▣ надлежностите за промоција на принципот на недискриминација и спроведувањето на кампањите за покренување на јавната свест против дискриминацијата;
- ▣ спроведувањето на истражувања; и
- ▣ иницијативите за измена на законите и на подзаконските акти и укинувањето на спорните одредби.

2.1. Постапување по претставки за заштита од дискриминација

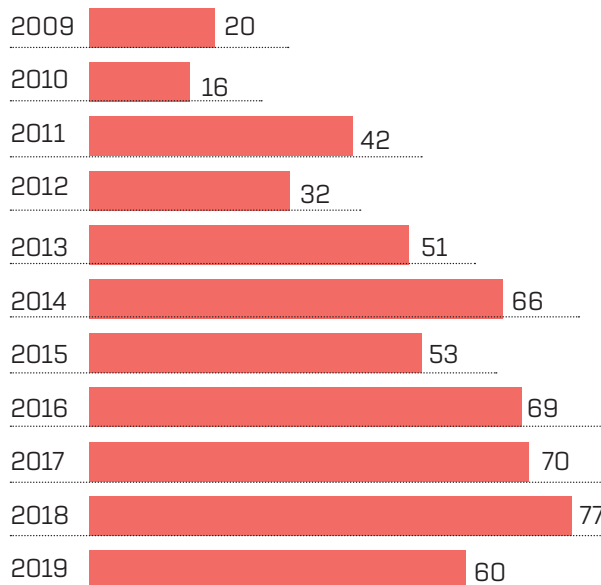
Анализата на податоците за постапувањето на Народниот правобранител по поднесени претставки за заштита од дискриминација беше значително ограничена поради немањето доволно детални податоци во однос на сите аспекти од постапувањето, како што се: основот на дискриминација, областа на дискриминација, податоци за лицата кои биле дискриминирани, преземени дејствија и следењето на извршувањето на препораките од страна на државните органи.

Анализата на успешноста и делотворноста во постапувањето на Народниот правобранител по поднесените претставки за заштита од дискриминација се засноваше врз следните параметри:

- ▣ број на претставки за заштита од дискриминација примени во период од 10 години;
- ▣ стапка на завршени предмети за заштита од дискриминација на годишно ниво;

- споредба на стапката на завршени предмети со просечната стапка на решавање на предмети по поднесени претставки по други основи;
- делотворност на препораките и мислењата на Народниот правобранител; и
- други преземени дејствија за надминување на дискриминацијата.

Во периодот 2009 – 2019 година до Народниот правобранител биле поднесени вкупно 556 претставки за заштита од дискриминација, или 1,3 % од вкупниот број на поднесени претставки (42.618). Во последните неколку години забележителен е трендот на зголемување на бројот на поднесени претставки за заштита од дискриминација во споредба со претходниот период. За споредба, во 2018 година биле поднесени вкупно 77 претставки, споредено со 2010 година, кога биле поднесени само 16 претставки за заштита од дискриминација (види *Графикон 1*).



Графикон 1. Број на поднесени претставки за дискриминација во периодот 2009 – 2019 година (по години)

Според наодите на Народниот правобранител, бројот на предмети за дискриминација реално е многу повисок, со оглед на тоа што во голем број предмети за заштита на уставните и законските права што се заведени по други основи очигледно е постоењето на дискриминацијата. Народниот правобранител навел дека „малиот број на претставки не ја отсликува реалната состојба во однос на постоењето на дискриминацијата. На-

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0,55%	0,4%	0,99%	0,74%	1,35%	1,55%	1,2%	1,83%	2,17%	2,23%	1,73%

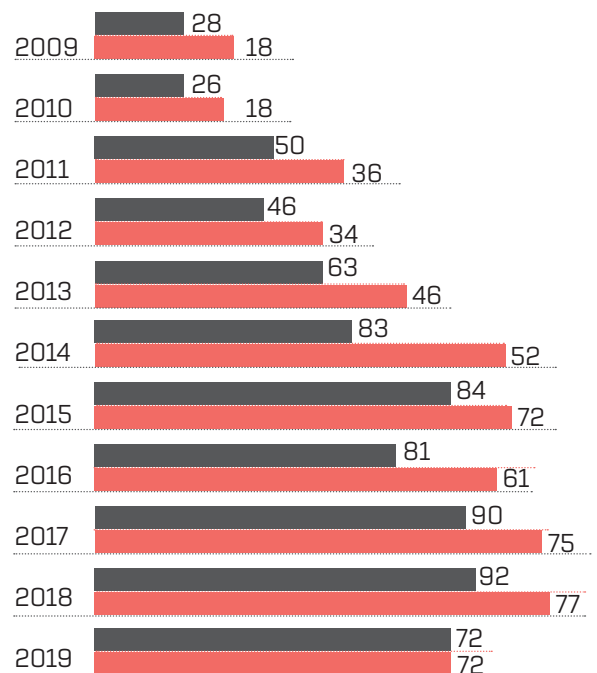
Табела 1. Процент на претставки за заштита од дискриминација од вкупниот број на претставки по години

против, овој феномен има централно место во повредата на сите човекови права и слободи и присутен е во сите сфери на општествениот живот¹³. Впрочем, ова е констатирано и од страна на самите здруженија на граѓани, кои имаат поднесувано претставки за заштита од дискриминација, но и претставки за прекршување на правата на ранливите групи на граѓани по различни основи.

Паралелно со зголемувањето на бројот на претставки за заштита од дискриминација, се зголемувало и нивното процентуално учество во вкупниот број на претставки за заштита на уставните и законските права на граѓаните. Споредбено, во 2009 година процентот на претставки за дискриминација изнесувал 0,55 %, додека во 2019 година процентот на претставки за заштита од дискриминација бил трипати повисок и изнесувал 1,73 % (види *Табела 1*).

Бројот на завршени предмети на годишно ниво е помал од вкупниот број на предмети по кои Народниот правобранител постапувал. Притоа, стапката на завршени предмети по поднесени претставки за дискриминација за периодот 2009 – 2019 година се движи од 63 % до 96 % во последната 2019 година. Во последните пет години зголемена е ефикасноста во постапувањето

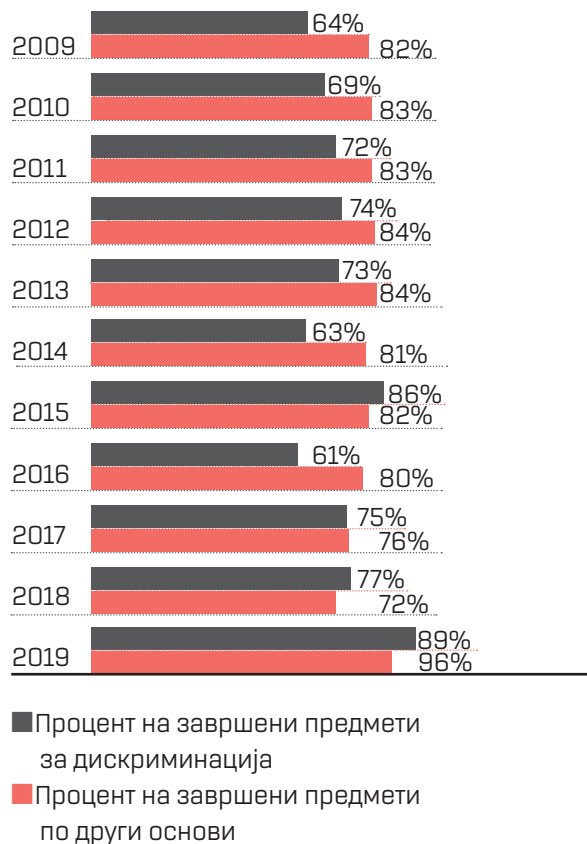
на институцијата, со оглед на тоа што наспроти поголемиот број на поднесени претставки за заштита од дискриминација, зголемен е и процентот на завршени предмети по кои постапувал Народниот правобранител (види *Графикон 2*).



Графикон 2. Вкупен број на предмети наспроти број на завршени предмети за дискриминација по години

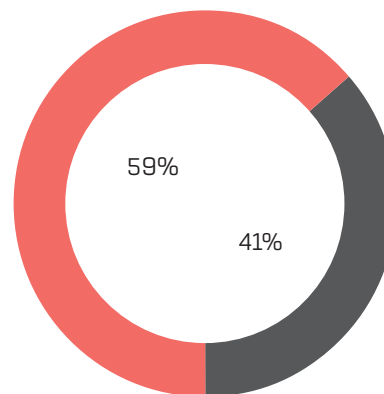
¹³ ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ 2009 (март 2010). Скопје: Народен правобранител, стр. 30. Достапен на: <https://bit.ly/34VbiTE>

Просечната стапка на завршени предмети за дискриминација (71 %) е пониска од просечната стапка на завршени предмети генерално (80 %). Ваквата разлика е особено изразена во периодот од 2009 до 2014 година, кога постапувањето на Народниот правобранител во предметите за дискриминација е за 10-18 % помалку ефикасно споредено со постапувањето во останати предмети. Сепак, во последните две години имаме речиси изедначена стапка на завршени предмети за дискриминација, споредено со останатите предмети по претставки на кои Народниот правобранител работел (види *Графикон 3*).



Графикон 3. Процент на завршени предмети за дискриминација наспроти процент на завршени предмети генерално по години

Утврдена е и практика на запирање или непокрнување на постапка за заштита од дискриминација во повеќе од половина од претставките (59%) за периодот од 11 години (види *Графикон 4*). Но стапката на претставки за заштита од дискриминација во кои било одлучено да не се покрене или да се запре постапката (59%) е пониска од стапката на непокрнување или запирање на постапка во сите предмети во кои постапува Народниот правобранител (68%), што може да укажува на поголема делотворност на Народниот правобранител во постапувањето по претставки за заштита од дискриминација, споредено со другите основи. Сепак, треба да се земе предвид дека бројот на претставки кои официјално се водат како претставки за дискриминација е значително помал во споредба со сите останати, а и во бројот на другите претставки има предмети за дискриминација. Согласно законските надлежности по поднесените претставки, Народниот правобранител може да не покрене постапка; да покрене постапка; да ја запре или прекине постапката.



- Процент на предмети кои биле запрени или непокрната постапка
- Процент на предмети во кои било постапувано

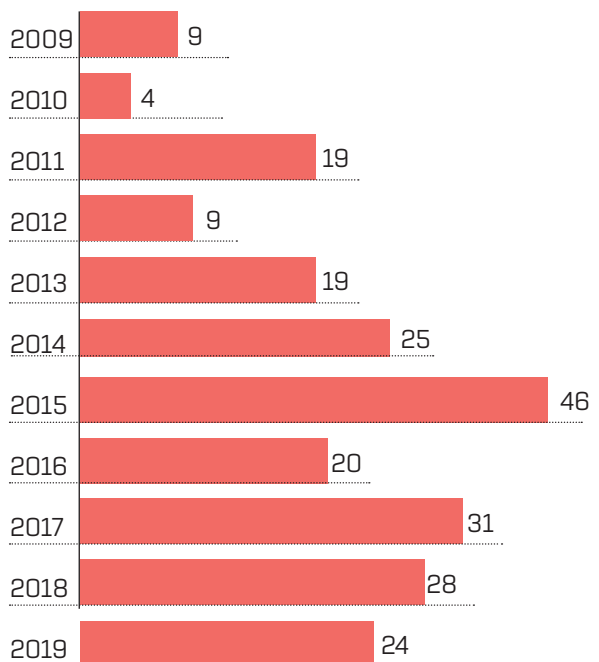
Графикон 4. Процент на предмети за дискриминација во кои била запрена или непокрната постапка наспроти вкупниот проценти на предмети

Во Годишните извештаи (2010 – 2019) на Народниот правобранител нема податоци за причините поради кои била донесена одлука за запирање или непокрнување на постапка. Во Законот стои дека Народниот правобранител може да не покрене постапка доколку: се работи за анонимна претставка; со претставката се навредува органот или се злоупотребува правото на

поднесување на претставка; претставката не е комплетна и подносителот и покрај укажувањето од Народниот правобранител не ја комплетира претставката; се работи за помалку значаен случај; од претставката и поднесените докази произлегува дека не се работи за повреда на уставните и законските права; не е надлежен да постапува; поминало повеќе од една година од дејствието или одлуката на органот, организацијата или установата; во тек е судска постапка за тој предмет. Согласно Законот, Народниот правобранител ќе ја запре или прекине постапката доколку по завршувањето на постапката по претставката се утврди дека нема повреда на уставните и законските права на подносителот; во текот на постапката подносителот поведе судска постапка; подносителот на претставката не покажува интерес за понатамошно водење на постапката; подносителот ја повлече претставката; во текот на постапката подносителот починал и неговите законски наследници не бараат продолжување на постапката; и подносителот во меѓувреме го остварил правото од претставката.¹⁴ Но бидејќи недостигат разделени податоци во однос на бројот на непокренати постапки, наспроти бројот на запрени постапки, не можат да се добијат попрецизни податоци во однос на стапката на прифатени но запрени, наспроти стапката на одбиени предмети.

Во однос на преземените дејствија во случаите кога било утврдено постоење на дискриминацијата, во вкупно 234 предмети, Народниот правобранител доставил препораки, сугестии или мислења до надлежните органи за надминување на дискриминацијата. Не постојат податоци за бројот на предмети во кои не биле доставени препораки или мислења од страна на Народниот правобранител, нити, пак, какво било образложение за тоа зошто не е дадена препорака во некои случаи.

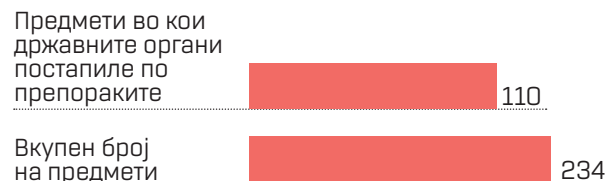
¹⁴ Закон за Народен правобранител, чл. 23. „Службен весник на РМ“ бр. 60/2003.



Графикон 5. Број на предмети во кои биле донесени препораки, сугестии или мислења по години

Загрижува податокот што препораките на Народниот правобранител биле испочитувани од страна на надлежните органи во помалку од половина од предметите 110 (47 %) (види *Графикон 6*). За ефективно надминување на дискриминацијата и подобрување на животот на граѓаните кои биле дискриминирани, неопходно е спроведување на препораките и мислењата на Народниот правобранител од страна на државните органи.

ПРЕДМЕТИ



Графикон 6. Број на предмети во кои биле почитувани препораките на Народниот правобранител, наспроти вкупниот број на предмети

Во извештаите на Народниот правобранител забележани се само 18 предмети во кои надлежните органи не постапиле по барањата на Народниот правобранител, како и 104 предмети за кои има општа формулација дека Народниот правобранител ги имал преземено сите закон-

ски дејствија. Притоа, не е прецизирано кои законски дејствија биле преземени во случаите на дискриминација и дали тие се однесуваат на случаите во кои државните органи не постапиле согласно препораките на Народниот правобранител. Од податоците единствено може да се види дека Народниот правобранител доставил информации до Владата во девет предмети и информации до други органи во три предмети. Ова значи дека во најголем дел од предметите во кои не се почитувале неговите препораки, Народниот правобранител не презел ништо за да алармира за непочитувањето. Овие податоци укажуваат на непостоењето на соодветна практика на Народниот правобранител за следење на спроведувањето на препораките од страна на надлежните органи, што резултира со непоземање на соодветни дополнителни дејствија во сите случаи каде што имало потреба.

Впрочем, ваквата констатација е потврдена и со увидот во завршени предмети по претставки за заштита од дискриминација поднесени од страна на здруженијата на граѓани, кои се обработени во посебен дел во овој Извештај. Имено, дел од предметите биле завршени со Известување за завршување на постапката, во кое Народниот правобранител информирал за следни дејствија кои надлежните државни органи се обврзале да ги спроведат за надминување на дискриминацијата, без да следи дали навистина наведените

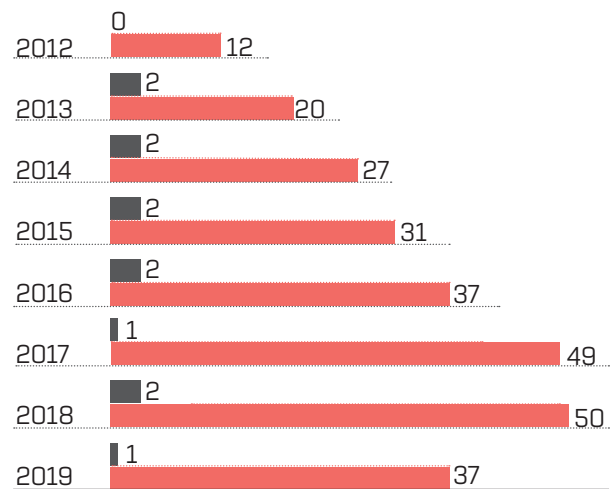
дејствија биле и спроведени. Неопходно е воспоставување на соодветен систем и практика на следење на извршувањето на препораките на Народниот правобранител, со цел преземање на сите последователни дејствија за надминување на дискриминациските практики и оневозможување на нивно повторување од страна на истите државни органи во иднина.

Од обезбедените податоци од Народниот правобранител не може да се добие јасна претстава за бројот на предмети во кои надлежните државни органи не постапиле согласно укажувањата на Народниот правобранител, ниту пак за последователно преземените дејствија од страна на Народниот правобранител во овие случаи. Освен тоа, нема информации за преземени дејствија за надминување на дискриминацијата во предметите кои се заведени по друга основа, а во кои Народниот правобранител увидел постоење на дискриминација. Во Годишните извештаи Народниот правобранител известува за преземени дејствија во индивидуални случаи на дискриминација, меѓутоа евидентно е отсуството на систематско упатување на проблемот со дискриминацијата, како и непостоење на соодветна методологија за собирање на податоците и систем за следење на извршувањето на препораките, мислењата и барањата од страна на државните органи кои ги дискриминираат граѓаните.

Неопходно е да се зголемат транспарентноста и отчетноста на Народниот правобранител преку промена на постојниот систем за собирање на податоци. Истовремено, потребно е да се воспостави соодветна практика на следење на постапувањето на државните органи. За континуирано следење на состојбите, утврдување на трендови и надминување на дискриминацијата, потребно е Народниот правобранител да обезбеди јавно достапни податоци во однос на основата на дискриминација, областа на дискриминација, детални податоци за лицата кои биле дискриминирани (род, возраст, етничка припадност, образование, работен статус, место на живеење), податоци за изречените препораки и постапувањето од страна на државните органи на кои тие се однесуваат.

Народниот правобранител има овластување да формира претставки за заштита на права по сопствена иницијатива, особено во случаи кога жртвите немаат моќ да го направат тоа сами. Сè до 2012 година, Народниот правобранител во своите извештаи не води евиденција за тоа колку предмети формирал по сопствена иницијатива во различни области и наведува само збирен податок. Од 2012 година, ова е променето и во извештаите прикажана е бројка на вкупен број на предмети кои се воделе по сопствена иницијатива и во различни области. Во периодот од 2012 до 2019 година, бројот на предмети оформени по

сопствена иницијатива на основ недискриминација се движи помеѓу 0 или 2 предмети (види Графикон 7). Сопствена иницијатива за заштита од дискриминација преку формирање нови предмети на Народниот правобранител е мала, што укажува дека Народниот правобранител воопшто не е проактивен во заштитата од дискриминација и недоволно ја користи законската можност која му е дадена.



■ предмети по сопствена иницијатива за недискриминација

■ вкупно предмети формирани по сопствена иницијатива

Графикон 7.

2.2. Спроведување на кампањи за окренување на јавната свест против дискриминација

Од годишните извештаи од 2010 до 2015 година (иако тоа е период кога промоцијата на човекови права не е со закон утврдена надлежност на Народниот правобранител), може да се забележат одредени активности за покренување на јавната свест, какви што се учество во контактни емисии, организирање прес-конференции за промоција на надлежностите, тркалезни маси и обука на државни службеници, издавање на Билтен за работата на Народниот правобранител и учество во организација на конференции.

Како што се гледа од Годишните извештаи, во периодот 2010 – 2015 година Народниот правобранител организирал по просечно две активности годишно за подигање на јавната свест на граѓаните против дискриминацијата. Во истиот период, Народниот правобранител успеал да организира или да се вклучи во организирање на најмалку една обука на државни службеници за начелото на недискриминација. Оваа заложба, иако е призната од Поткомитетот за акредитација на националните институции за човекови права, сепак не е доволна. Од анализата на Годишните

извештаи на Народниот правобранител од 2010 до 2019 година произлегува дека Народниот правобранител и самиот во сите свои Годишни извештаи ја констатира потребата за покренување на јавната свест на граѓаните како клучна за заштитата од дискриминација.

Во 2016 година донесени се законски измени со кои на Народниот правобранител изречно му се дава во надлежност промоцијата на човековите права, па со тоа и промоција на принципот на недискриминација, а за истото е задолжен и со донесувањето на Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020. Но и покрај тоа, Годишните извештаи на Народниот правобранител не бележат драстичен пораст на активностите во смисла на структурирани и директни кампањи за покренување на јавната свест на граѓаните, ниту општо за промоција на човековите права, ниту пак конкретно за принципот на недискриминација.

Во однос на активности за покренување на јавната свест за недискриминација на граѓаните во периодот 2016 – 2018, Народниот правобранител остварува неколку различни видови на активности, но тие, во принцип, секогаш се остварени во соработка со граѓанските организации во земјата и меѓународните организации. Така, забележано е вклучување во активностите во кои се спроведуваат обуки на претставници на повеќе

невладини организации за спречување и заштита од дискриминацијата, потоа вклучување во обуката за полициските службеници вработени во Граничната полиција, за пренесување на искуства од своето работење по претставки кои се однесуваат на повреда на правата на слобода на движење, или сторена дискриминација по расна и етничка основа, како и вклучување во кампањата за намалување на дискриминацијата кон ромската етничка заедница. Во делот на подигање на јавната свест спаѓа и печатењето на промотивни материјали од кои во однос на предметната тема се идентификувани информативните летоци, кои имаат за цел спречување на ксенофобијата и нетолеранцијата кон лицата што привремено престојуваат, транзитираат или се баратели на азил во Република Северна Македонија.

Во 2019 година Народниот правобранител почнал соработка со УСАИД насочена кон промоцијата на институцијата, за што се потпишал Меморандум за соработка, а потоа преку надворешен партнер ангажиран од страна на УСАИД, била спроведена обука за медиуми и комуникации за потребите на вработените во институцијата Народен правобранител.

Сепак, темата недискриминација останала само вклучена во рамки на активности со поширок опфат, и тоа најчесто во форма на поддршка. Така, на пример, Народниот правобранител дал

поддршка на националната кампања „Гласно против гласини“ за отстранување и надминување на родовите стереотипи и предрасуди за жените, поддршка на проектот „Мој омбудсман – Театарот како метод за зголемување на основните човекови права“ преку присуство и одговарање на прашања од публиката на театарската претстава „Хумана приказна“, како и со поддршка и вклучување во одбележување на Светскиот ден на детето и 30-годишнината од усвојувањето на Конвенцијата за правата на детето под мотото „Сите сме = во правата“.

На интернет-страницата има и „Весник на Народниот правобранител“, но последниот број достапен преку електронски пат е од февруари 2013 година. Весникот излегувал двапати годишно во 2010, 2011 и 2012 и еднаш годишно во 2013 година.

Самиот Народен правобранител во сите објавени извештаи, со исклучок на Извештајот за 2018 и 2019 година, редовно дава препораки за потребата од спроведување на обуки за заштита од дискриминација за вработените во институциите, како и за едукативни кампањи за зголемување на свеста на граѓаните за доследна примена на стандардите за еднаквост, толеранција и недискриминација.

Но имајќи ги предвид Програмите за работа 2016 и 2017 година, кои се единствено достапни

на интернет-страницата на Народниот правобранител, како и Годишните извештаи, евидентно е дека Народниот правобранител во овие години не испланирал спроведување на самостојни активности за подигање на јавната свеста на граѓаните. Главно, институцијата се вклучува во вакви активности во кои носители се меѓународните или националните граѓански организации.

Причина за ова Народниот правобранител бара во немањето доволно буџет, па во своите извештаи тоа и редовно го бележи. Ова е особено важно, бидејќи сè до 2016 година Народниот правобранител не учествува при подготвување на буџетот, а во Законот за Народен правобранител е утврдено дека на седница на Парламентот тој треба да ги образложи бараните средства.¹⁵ Се забележува одредено неоправдано фиксирање на износите на одредени ставки, на кои без оглед

на издржаноста на образложението за оправданоста на бараните средства – никогаш не се добива согласност. Тоа во огромна мера ја ограничува работата на институцијата на полето на промоција на човековите права и слободи, што е дел од нејзиниот мандат.¹⁶ Дури во 2015 година, недавањето согласност и одземањето на средствата доведе до тоа земјата да остане без Национален превентивен механизам.¹⁷

Со измените на Законот за Народен правобранител во 2016 година¹⁸, Народниот правобранител доби можност да поднесува предлог-пресметката за буџетот до Министерството за финансии со кое го усогласува разделот на Буџетот на Република Македонија наменет за него, а доколку не се постигне согласност, тој може да изготви извештај и да го достави до Владата. На седница на Владата на која се расправа за утврдување на предлог-пресметката за буџетот на Народниот

15 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ 2010 (март 2011), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/documents/izvestaj%202010-MK.pdf>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ 2011 (март 2012), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2011/Izvestaj%202011-MK.pdf>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2012 (март 2013), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2012/GI-2012.pdf>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2013 (март 2014), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2013.pdf>

16 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2014 (март 2015), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2014/GI%202014.pdf>

17 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2015 (март 2016), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2015/GI_2015-za_pecat.pdf

18 Закон за изменување и дополнување на Законот за Народен правобранител („Сл. весник на РСМ“ бр. 181/16) и Закон за изменување и дополнување на Законот за Народен правобранител (објавен во „Сл. весник на РСМ“ бр. 189/16).

правобранител, задолжително присуствува Народниот правобранител. Понатаму, важно право со кое се стекна Народниот правобранител е тоа што со користењето, распределбата и намената на средствата за работа обезбедени во разделот на Буџетот на Република Македонија наменет за Народен правобранител, тој располага самостојно.

Буџетот на Народниот правобранител за 2017 година е реализиран за 87 %, што во најголема мера се должи на непополнувањата на празните работни места, инаку долгогодишен проблем на институцијата, образложуван, меѓу другото, и во Годишните извештаи на Народниот правобранител веќе седум години.¹⁹ Но тоа значи дека 13 % од буџетот останал нереализиран, а Народниот правобранител не направил пренамена со која ќе може да ги финансира промотивните активности.

Целокупниот одобрен буџет за Народниот правобранител за 2018 година е за 4,29 %, повисок во споредба со буџетот од 2017 година²⁰. Но тоа не

прави никаква разлика во поглед на промотивните активности. Се поставува прашањето на што се должи ова занемарување на промотивните надлежности од страна на Народниот правобранител. Со поддршка на меѓународните организации тој спроведува одредени проекти кои вклучуваат промоција, но тоа се главно активности на организациите кои се спроведуваат ад хок без стратешко планирање и континуирано следење на резултатите од промотивните активности кон покренувањето на свеста и едукацијата на населението. Особено ако се земе предвид дека во Правилникот за систематизација на работните места во Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, Посебните одделенија и Канцелариите на Народниот правобранител постои посебен Оддел за промовирање на човековите права и слободи, се воспоставуваат дури три работни места директно надлежни за работа на промоција на човековите права, а тоа се: државен советник за промовирање на човековите слободи и права, советник за промовирање на човековите слободи и права и виш соработник за промовирање на човековите слободи и права.

Во Годишниот извештај на Народниот правобранител за 2019 година констатирано е дека:

„Основниот буџет за Народниот правобранител за 2019 година беше за 19 % повисок во споредба со буџетот од 2018 година. Ова зголеми-

19 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2017 (март 2018), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2017.pdf>

20 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2018 (март 2019), Скопје: Народен правобранител. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2017/GI-2018.pdf>

вање се должеше во голема мера на отворањето на нови потпрограми потребни за функционирањето на посебните оддели на Институцијата следствено на измените на Законот за Народниот правобранител. Во 2019 година се отворија уште две потпрограми покрај постоечката на Националниот превентивен механизам и тоа за функционирање на одделите механизам за граѓанска контрола и механизмот за правата на децата и лицата со попреченост. Средствата беа одобрени во достатен износ, но неискористени заради доцното екипирање на одделите и адаптацијата на нововработените лица која се очекуваше да се случи порано.²¹

Ова повторно го покренува прашањето кои се изговорите на Народниот правобранител за константното одлагање да вработи соодветен кадар, кога буџетот кој со години беше проблем, веќе е обезбеден.

Во Годишниот извештај за 2016 година на Народниот правобранител е запишано: „Во институцијата постои повеќегодишен тренд на слабеење на кадровските капацитети поради недобивање согласност за пополнување на испразнетите работни места, со што бројот на вработените во

Стручната служба постојано се намалува. Така, почнувајќи од 2011 година, Народниот правобранител не може да ги пополнува испразнетите работни места, затоа што Министерот за финансии упорно одбива да ја даде потребната согласност“. И понатаму во Извештајот се појаснува: „Ваквата состојба се одразува на квалитетот и ефикасноста во сите сегменти од утврдената надлежност – заштитата, превенцијата и промоцијата и предизвикува реална невозможност Народниот правобранител да одговори на обемот на работа и потребите на граѓаните и другите лица.“²²

Но веќе во наредната 2017 година, Народниот правобранител добива согласност за самостојно спроведување на постапка за вработување, а сепак во Извештајот (2018 г.) сè уште се препознава сериозен недостиг на кадар. Во 2019 година изменет е и Правилникот за систематизација на

21 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2019 (март 2020), Скопје: Народен правобранител, стр. 175. Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019.pdf>

22 ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2016 (март 2017), Скопје: Народен правобранител, стр. 179. [„Инаку, мора да се истакне дека не постои никаков разумен основ, ниту објективни причини на Народниот правобранител да му се наметнуваат кадри, односно неговото кадровско екипирање да се врши по пат на преземање на лица од други институции (органи на државната управа, јавни претпријатија како ЈП 'Македонски шуми' и сл.). Ова, особено што таквите лица, од Владата се вработени за потребите на органите на државната управа и по ниту еден основ не ги задоволуваат критериумите и стандардите за работење во Стручната служба на Народниот правобранител. Покрај тоа, таквиот систем на кадровско екипирање ќе ја наруши со Уставот прокламираната независност и самостојност на Народниот правобранител.“] Достапен на: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2016/GI-2016.pdf>

работните места во Стручната служба, Тимот на Националниот превентивен механизам, Посебните одделенија и Канцелариите на Народниот правобранител уште во март 2019 година и предвидени се вкупно 155 работни места. Сепак, во Годишниот извештај за 2019 г. е констатирано дека, и покрај спроведените вработувања, моментално вработени се само 90 лица. Тоа значи дека дури 65 работни места останале непополнети од непознати причини, што е одраз на непрофесионално работење и негрижа, а очигледно го попречува ефикасното функционирање на целата институција.

2.3. Спроведување на истражувања

Во однос на истражувањата кои се спроведуваат со цел да се добие слика за состојбите со човековите права, па соодветно на тоа и превентивно да се дејствува, конкретно на полето на недискриминацијата, Народниот правобранител редовно, на годишно ниво, подготвува посебен извештај за соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државна власт, во органите на единиците на локалната самоуправа и во јавните служби, што претставува негова уставна обврска утврдена со Амандманот 11 на Уставот од 16.11.2001 година. Во-

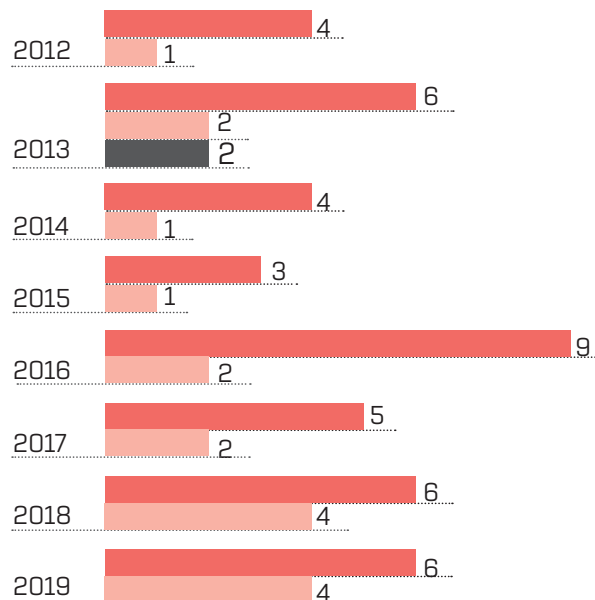
едно, без исклучок, тој секоја година подготвува и Извештај за полова застапеност во институциите според вид на образование и работно место.

Народниот правобранител изработува и посебни извештаи во одделни области: здравство, социјала, работни односи, затвори, деца со посебни потреби итн. Но кога во фокусот ни е дискриминацијата, мораме да ги имаме предвид големиот број дискриминациски основи во кои дискриминацијата се јавува. Според тоа, предмет на анализа на овој Извештај е тоа колку Народниот правобранител прави истражувања за дискриминација и по други различни дискриминациски основи, од вкупниот број на истражувања кои ги прави во тековните години. Народниот правобранител е должен да презема активности за промоција и унапредување на еднаквоста и за превенција од дискриминација, а истото може да го постигне само врз основа на истражувања кои јасно ќе ги покажат основите, причините и последиците од дискриминацијата.

Од анализата на Годишните извештаи од 2010 до 2019 година на Народниот правобранител, може да се констатира дека во овој период само две истражувања се посветени директно на дискриминацијата, и тоа: „Истражување од областа на заштита од дискриминација, податоци за личната перцепција на ромската заедница за дискриминација“, со поддршка на Канцеларијата за

демократски институции и човекови права ОБСЕ/ОДИХР (2013), и „Истражување за познавањата на поимот дискриминација и користењето на механизмите за заштитата од дискриминација“ (2013).

Во наведениот период се забележува дека Народниот правобранител прави истражувања за состојбите на одредени ранливи категории на лица во кои ја истражува и дискриминацијата врз нив, но периодично гледано, истражувањата во кои се следи дискриминацискиот аспект се главно 1-2 во тековната година, а само во 2018 година нивниот број е четири (види *Графикон 8*).



- Вкупно истражувања
- Истражувања кои вклучуваат теми на дискриминација
- Истражувања конкретно за дискриминација

Графикон 8. Истражувања

По категории, Народниот правобранител во периодот 2010 – 2019 година има спроведено истражувања за состојбата на посебни ранливи категории на лица и по следните дискриминациски основи: Роми (етничка припадност), лица кои живеат со попреченост, со оштетен вид и слух, деца со аутизам, лица со посебни потреби (здравствен статус), бездомни лица (социјален статус), деца кои употребуваат дроги и други психотропни супстанции (здравствен статус).

Но многу маргинализирани и ранливи категории кои се исто така во постојан ризик се испуштени во овој процес и им е посветено малку или никакво внимание од аспект на спречување дискриминација и стигматизација. Такви се, на пример: ЛГБТИ луѓето, луѓето кои живеат во сиромаштија, луѓето кои живеат со ХИВ, сексуалните работници/чки и други.

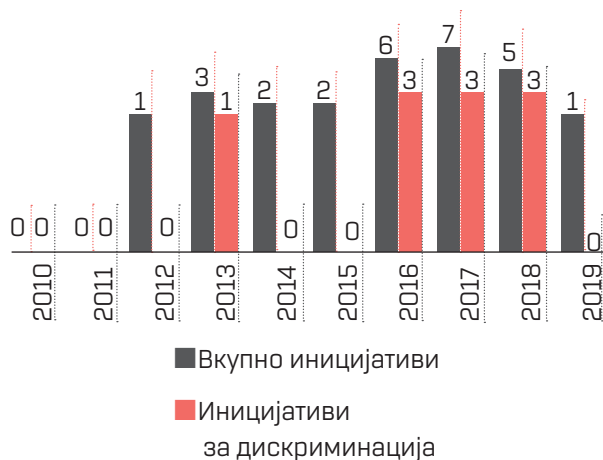
Согласно Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2016 – 2020, Народниот правобранител има посебна обврска да прави анализа за состојбата со дискриминација по основа на род и родов идентитет, како и анализа за состојбата со дискриминација по основа на ментална и телесна попреченост. Во периодот во кој е зададена таа обврска, Народниот правобранител нема направено ниту една Анализа за состојбата со дискриминација по основа на род и родов идентитет.

2.4. Иницијативи за измена на закони и подзаконски акти и укинување на спорни одредби

Народниот правобранител на својата веб-страница има посебен дел каде што информира за посебните иницијативи кои ги има реализирано во насока на промена на постојаното законодавство со цел да се унапреди и да обезбеди доследно почитување на човековите права и слободи загарантирани со Уставот и законите. Но оваа листа не е целосна, што е уште еден индикатор за недостигот на транспарентност и комуникација со граѓаните. Од таа причина, иницијативите што ги поднесува Народниот правобранител беа анализирани согласно неговите Годишни извештаи.

Во анализираниот период од 2010 до 2019 година се забележува дека освен во 2010 и 2011 година, во сите останати години се поднесени сопствени иницијативи за измени на закони од страна на Народниот правобранител. Што се однесува до сопствени иницијативи за измена на закони или иницијативи за укинување на спорни одредби до Уставниот суд, а кои се поднесени поради тоа што оставаат простор за дискриминирање на одредени групи граѓани, такви иницијативи не се

застапени во сите години. Имено, во 2013 година Народниот правобранител има поднесено само една, а во 2016, 2017 и 2018 година – по три (види *Графикон 9*).



Графикон 9. Вкупен број на сопствени иницијативи за промена на законодавството наспроти вкупен број на иницијативи за промена на законодавството поради дискриминација

Во Годишниот извештај за 2018 година Народниот правобранител известува дека претставник на Одделението за заштита од дискриминација учествувал во експертскиот тим за изработка на Предлог-закон за спречување и заштита од дискриминација. Учествувал во работна група за подготовка на Предлог-текстот на Националната стратегија за еднаквост и недискриминација, а воедно бил вклучен и во работата на Националното координативно тело за следење на состојбите со недискриминација.

Народниот правобранител во својот Годишен извештај за 2019 година искажал јавна критика што Законот е заглавен во собраниска процедура, но сепак, од достапните информации не може да се забележат конкретни изречни заложби да се прекине одложувањето на донесувањето на новиот Закон, во форма на прес-конференција, официјална препорака или сопствена иницијатива до Собранието или слично.



3. Искуства и перспективи на здруженијата на граѓани за работата на Народниот правобранител

Постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација и исполнувањето на законските надлежности на ова поле беше анализирано низ перспективата на здруженијата на граѓани кои имаат искуство во поднесувањето на претставки за заштита од дискриминација и работат на промовирањето на еднаквоста и недискриминацијата во општеството. Податоците изнесени во следниот дел се добиени врз основа на податоци прибрани преку структуриран прашалник за здруженија, фокус-група и увид во 18 предмети по поднесени претставки за дискриминација.

3.1. Искуства на здруженијата на граѓани во поднесување на претставки за заштита од дискриминација

Во однос на нивното претходно искуство на ова поле, три од здруженијата на граѓани редовно поднесуваат претставки за заштита од дискриминација, седум од нив понекогаш поднесуваат претставки, додека едно здружение има искуство во преземање на превентивни активности за промовирање на еднаквоста и недискриминацијата.

Задоволство од постапувањето на Народниот правобранител и сензибилизираноста за работа со ранливи групи на граѓани

Генерално, здруженијата се делумно задоволни (8 /11) од постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација, додека помал дел од нив воопшто не се задоволни (3/11) од начинот на постапување. Ниту едно здружение не е целосно задоволно од постапувањето на Народниот правобранител (види *Графикон 10*).



Графикон 10. Задоволство од постапувањето на Народниот правобранител по претставки

Здруженијата кои воопшто не се задоволни од постапувањето на Народниот правобранител како причини за ова ги наведуваат следните: недоволна независност и недоверба во институцијата; недоволна ефикасност; непрепознавање на повреда на правата и дискриминација; изнаоѓање на оправдување за институциите; непочитување на препораките од страна на државните органи. Од страна на здруженијата беа посочени и конкретни примери каде што постапувањето на Народниот правобранител било само декларативно и не придонело за суштинско подобру-

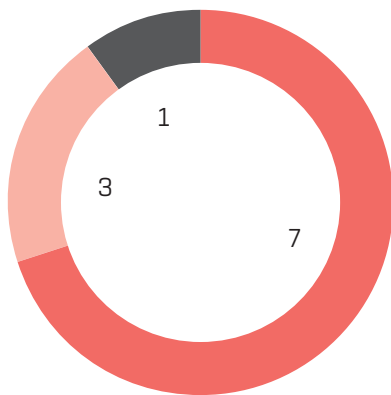
вање на состојбите, каков што е случајот со укинувањето на социјалната парична помош поради трансфер на пари од странство и ретроактивната примена на Правилникот на Министерството за труд и социјална политика, како и случајот со дискриминацијата на Ромите на граница, односно недозволувањето да ја напуштат државата.

Здруженијата кои беа делумно задоволни од начинот на постапување на Народниот правобранител како позитивни аспекти од постапувањето ги наведоа преземањето на законските надлежности од страна на Народниот правобранител, како што се почитувањето на законските рокови, излегување на терен и спроведување на увид за секој предмет, односно доставување на мислења и препораки во законскиот рок. Како негативна страна, здруженијата наведуваат дека мислењата кои Народниот правобранител ги доставува до институциите кои извршиле дискриминација не се квалитетни, односно не даваат јасни насоки за отстранување на дискриминацијата. Притоа, во своето одлучување Народниот правобранител полага поголема верба во одговорите од институциите без потемелно навлегување во случајот и не го применува префрлањето на товарот на докажување, како стандард во постапувањето на кое било тело кое одлучува за дискриминација. Генерално, здруженијата сметаат дека, иако Народниот правобранител ги презема законските надлежности, изостанува ефектот, што најдобро е

илустрирано со ненадминувањето на дискриминациските практики во случаите на кои работел Народниот правобранител. Дел од здруженијата сметаат дека е потребно поголемо познавање на меѓународните стандарди за заштита на ранливите групи на граѓани, како што е примерот со Конвенцијата за правата на лицата со попреченост.

Препознавање на дискриминацијата и работа со ранливи групи на граѓани

Поголемиот дел од организациите сметаат дека Народниот правобранител делумно или целосно ја препознава дискриминацијата (види *Графикон 11*).



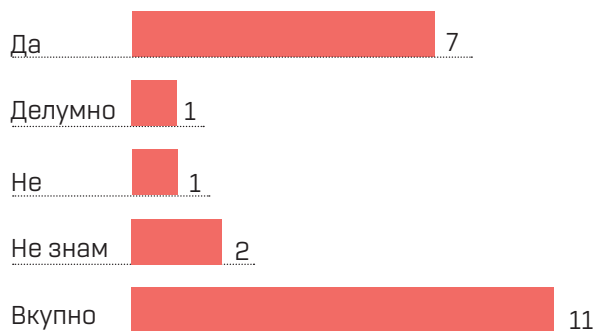
■ Делумно ■ Да, целосно ■ Не знам

Графикон 11. Дали Народниот правобранител ја препознава дискриминацијата?

Паралелно, граѓанските организации сметаат дека Народниот правобранител делумно е сензибилизиран за работа со ранливи групи на граѓани, односно не е сензибилизиран за работа со одредени ранливи групи на граѓани, како што се лицата кои употребуваат дрога, сексуалните работници/чки и ЛГБТИ заедницата.

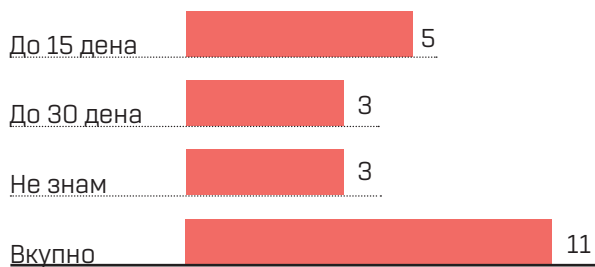
Почитување на законските рокови на одлучување

Почитувањето на законските рокови во постапувањето е еден од показателите за успешноста на институцијата во справувањето со дискриминацијата и прекршувањето на правата на граѓаните. Генерален е заклучокот дека Народниот правобранител ги почитува законските рокови за постапување, односно законскиот рок од 15 дена за доставување на известување за покренување на постапка до подносителот на претставката за заштита од дискриминација (види *Графикон 9*). Искуството на поголемиот дел од организациите е дека се почитува овој законски рок за спроведување на првата фаза од постапката (7 од 11), додека помал дел од нив имале искуство со непочитување на законскиот рок (види *Графикон 12*).



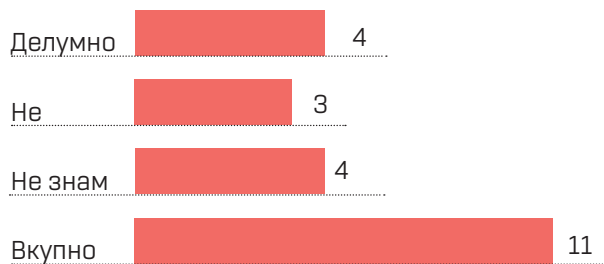
Графикон 12. Дали Народниот правобранител го почитува законскиот рок од 15 дена за известување за покренување на постапка?

Следствено, поголемиот дел од граѓанските организации (5/11) сметаат дека првата фаза од постапката е со времетраење до 15 дена, додека дел од нив (3/10) сметаат дека времетраењето на оваа фаза од постапувањето на Народниот правобранител изнесува до 30 дена (види *Графикон 13*).



Графикон 13. Просечно времетраење на првата фаза од постапката по претставки

Наспроти почитувањето на законските рокови од страна на Народниот правобранител, постои непочитување на законските рокови за постапување од страна на државните органи кои ги дискриминирале граѓаните. Искуството на граѓанските организации покажува дека не се почитува законскиот рок од 30 дена за доставување на информација до Народниот правобранител околу наодите од претставките за заштита од дискриминација (види *Графикон 14*).

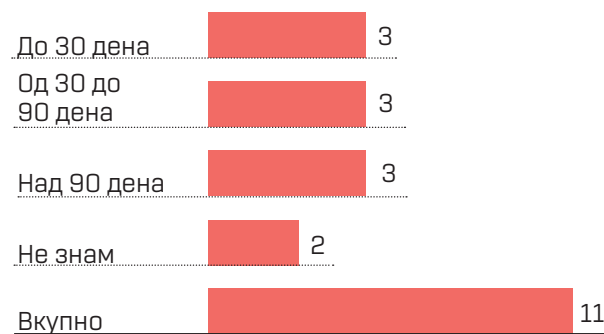


Графикон 14. Дали државните органи го почитуваат законскиот рок од 30 дена за известување на Народниот правобранител?

Во одредени случаи надлежните државни органи воопшто не одговарале на барањата на Народниот правобранител, додека во други случаи ваквата практика најмногу зависи од тоа која маргинализирана група или поединец е дискриминиран и кој е потенцијалниот дискриминатор.

Просечно времетраење на постапката

Граѓанските организации имаат различни искуства со просечното времетраење на постапката по претставки за заштита од дискриминација (види Графикон 15).



Графикон 15. Просечно времетраење на постапувањето по претставки

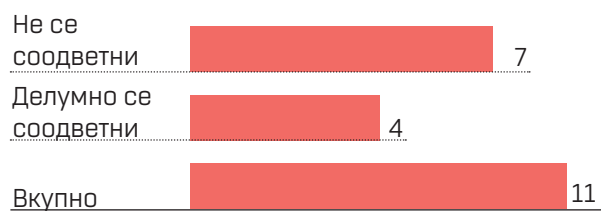
Земајќи предвид дека нивните перцепции се засновани врз искуството кое го имале при обезбедувањето на заштита на различни ранливи групи на граѓани, можеме да заклучиме дека просечното времетраење на постапката зависи од основата на дискриминација. Од една страна, кај здруженијата кои имаат поднесувано претставки за дискриминација по основа на етничка припадност (Роми) и попреченост, постапката пред Народниот правобранител траела до 30 дена. Од друга страна, кај здруженијата кои поднеле прет-

ставки за заштита од дискриминација по основа на род, сексуална ориентација, родов идентитет и сексуални работници/чки, постапката траела подолго, односно просечното времетраење на постапката изнесувало од 30 до 90 дена, или над 90 дена.

Доколку се направи споредба со податоците презентирани претходно во однос на сензибилизираноста на Народниот правобранител, заклучокот е дека недоволната подготвеност на Народниот правобранител да работи со одредени ранливи групи на граѓани резултира со одолжување на постапката за нивна заштита и одложување на делотворната заштита од дискриминација. Друг фактор кој придонесува за одолжување на постапката е пасивноста на Народниот правобранител во случаите кога органите доцнат, т. е. ја попречуваат работата на институцијата. Во ваквите случаи Народниот правобранител може да го извести непосредно повисокиот орган, но од претходно изнесените податоци видно е дека оваа можност ретко се користи.

Соодветност на изречените препораки, мислења и барања на Народниот правобранител и нивното почитување од државните органи

Согласно искуството на здруженијата, препораките што ги изрекол Народниот правобранител во најголем дел не се соодветни за надминување на дискриминацијата (7/11), додека помал дел од организациите сметаат дека препораките делумно соодветствувале на потребата за надминување на дискриминацијата (4/11). Ниту една граѓанска организација не смета дека препораките на Народниот правобранител се целосно соодветни (види *Графикон 16*).



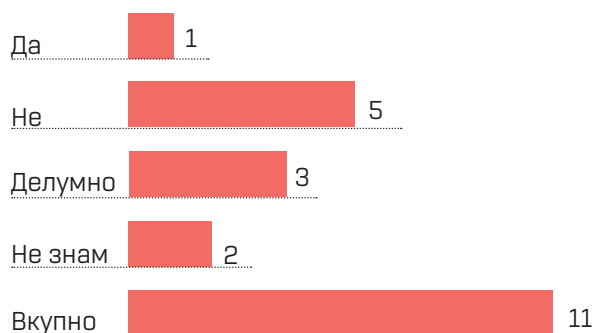
Графикон 16. Дали препораките на Народниот правобранител се соодветни?

Дел од организациите илустрираа низ примери зошто сметаат дека препораките на Народниот правобранител не се соодветни. За илустрација, по поднесените претставки за утврдена дискриминација во учебниците, Народниот правобранител не препорачал да се острани содржината

и да се препечати учебникот, туку да се стави генерална клаузула за забрана за дискриминација во Правилникот за издавање. Ваквата препорака не придонела за надминување на дискриминацијата, што е евидентно во последователно поднесените претставки за заштита од дискриминација по истата основа, каде што Народниот правобранител ја повторил истата препорака, иако надлежниот универзитет претходно не постапил по укажувањето на Народниот правобранител. Во други случаи на дискриминација, односно малтретирање во вршење на службата од страна на полиција, Народниот правобранител препорачал организирање на обуки за нивно сензитивизирање, а не препорачал поведување на кривична постапка и повикување на одговорност за прекршување на правата на граѓаните и за злоупотреба на службените овластувања.

Покрај несоодветноста на изречените препораки, ситуацијата е особено неповолна и поради пасивноста на Народниот правобранител во случаите кога има непочитување на препораките од страна на државните органи кои ги дискриминираат ранливите групи на граѓани (види *Графикон 17*). Искуството на поголемиот дел од организациите покажува дека државните органи не ги почитувале препораките на Народниот правобранител (5/11). Само една организација смета дека државните органи ги почитуваат препораките

на Народниот правобранител, додека дел од нив сметаат дека препораките делумно се почитуваат (3/11).



Графикон 17. Дали државните органи ги почитуваат препораките на Народниот правобранител?

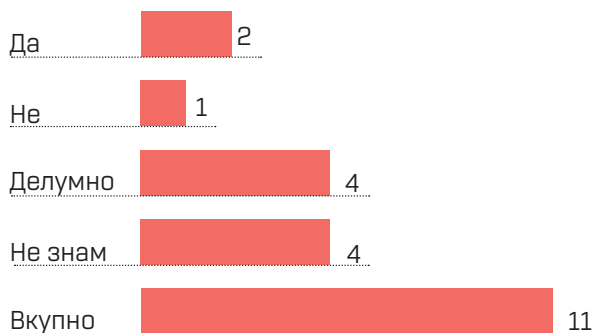
Дел од организациите посочија дека државните органи продолжиле со утврдената дискриминациска практика и по укажувањето од Народниот правобранител. Пример за ова се случаите со дискриминациските содржини во учебниците по основа на сексуална ориентација и родов идентитет, кои се повторуваа еден подолг временски период. Позитивно е тоа што во 2020 година се усвои генерална одредба за забрана за дискриминација во Правилникот за издавачка дејност на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, меѓутоа не беа наведени сите основи на дискриминација. Впрочем, и самиот Народен пра-

вобранител препорачал усвојување на одредба за забрана на дискриминација со наведување на основата на дискриминација, меѓутоа не и родо-виот идентитет и сексуалната ориентација на кои се однесуваат претставките за дискриминација во учебниците. Ова несомнено укажува дека Народниот правобранител не е сензибилизиран за заштита на правата на ЛГБТИ луѓето и самиот има предрасуди поради кои ги исклучил од препораката по случај кој се однесува на заштита на нивните права.

Следење на препораките од страна на Народниот правобранител

Општа констатација е дека не постои соодветен систем и практика за континуирано следење на препораките од страна на Народниот правобранител, што се одразува и во нивното неспроведување од страна на државните органи и преземање на последователни соодветни дејствија од страна на самиот Народен правобранител. Здруженијата главно сметаат дека Народниот правобранител делумно го следи спроведувањето на препораките од страна на надлежните државни органи (4/11), додека помал дел од нив сметаат дека во целост се следи спроведувањето на препораките (2/11). Тие укажаа на различна практика во зависност од видот на препораката. На пример, повеќе се следи кога препораката е

да се донесе или да се измени некој закон или подзаконски акт, отколку во случаите кога препораката е помека (спроведување на обука за сензибилизација и сл.).



Графикон 18. Дали Народниот правобранител го следи спроведувањето на препораките?

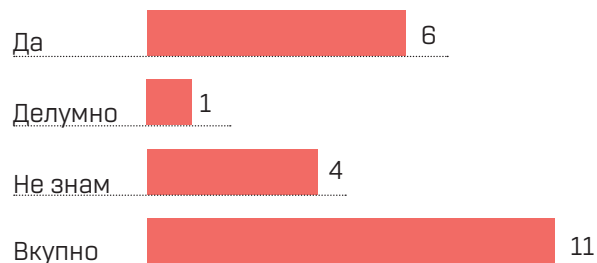
Исто така, покрај објавувањето во годишните извештаи, изостанува преземањето на дополнителни дејствија од страна на Народниот правобранител во случаите кога државните органи не ги почитуваат неговите препораки и мислења. Само едно здружение имаше наведено дека Народниот правобранител поднел посебен извештај до повисокиот орган за да обезбеди почитување на препораката во конкретен случај на дискриминација.

Обезбедување на помош и заштита на жртвите на дискриминација

Обезбедувањето на помош и заштита на жртвите на дискриминација од страна на Народниот правобранител е од особено значење во ситуација кога станува збор за ранливите групи на граѓани. Генерален е заклучокот дека Народниот правобранител обезбедува правни совети и упатување кон надлежните институции (види *Графикони 20 и 21*), меѓутоа изостанува обезбедувањето на поголема помош и поддршка, особено за ранливите групи на граѓани, како што се луѓето што живеат со ХИВ, луѓето што употребуваат дроги, сексуалните работници/чки, Ромите, ЛГБТИ и другите ранливи групи на граѓани. Во оваа насока, дел од здруженијата повторно го нагласија проблемот со недоволната сензибилизираност за работа со ранливи групи на граѓани.

Според искуството на здруженијата, во најголемиот дел од случаите, жртвите на дискриминација добиле правен совет околу законските можности за разрешување на проблемот со дискриминација (6/11), додека дел од здруженијата не знаат дали Народниот правобранител обезбедува правен совет (4/11)²³.

²³ Организациите самите обезбедуваат правни совети за жртвите во предметите по поднесени претставки до Народниот правобранител и тоа е причината за неможноста да го оценат обезбедувањето на правната помош од страна на него самиот.

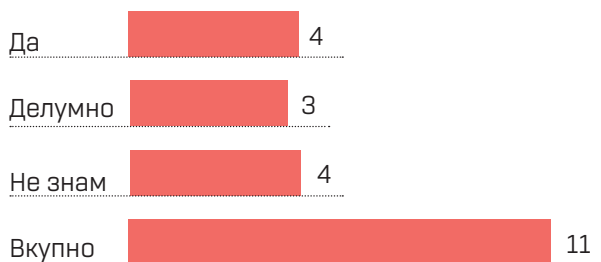


Графикон 19. Дали Народниот правобранител обезбедува правни совети на лицата кои се дискриминирани?

Во однос на упатувањето до други надлежни институции, поголемиот дел од организациите целосно (4/11) или делумно (3/11) ја препознаваат ваквата практика кај Народниот правобранител. Дел од здруженијата не знаат дали Народниот правобранител ги упатува жртвите на дискриминација до други институции кои се надлежни за решавање на проблемот со дискриминацијата (4/11)²⁴. Но здруженијата нагласуваат дека во одредени ситуации не е доволно ранливите групи на граѓани да се информираат, односно упатат во друга надлежна институција. Земајќи ја предвид нивната неинформираност и стигмата со која се соочуваат во јавниот сектор, неопходно е Народниот правобранител да се јави како посредник меѓу институцијата и лицето кое е дискриминирано со цел надминување на проблемот со дис-

²⁴ Поради истите причини.

криминацијата. Од друга страна, организациите кои обезбедуваат помош и поддршка на лицата кои употребуваат дроги и сексуалните работници/чки нагласиле дека е мал бројот на случаи во кои Народниот правобранител ги упатил нивните клиенти до надлежните институции за разрешување на проблемот со дискриминацијата и прекршувањата на правата, наспроти организациите кои обезбедуваат помош и поддршка на Ромите и другите сиромашни и социјално исклучени групи на граѓани.

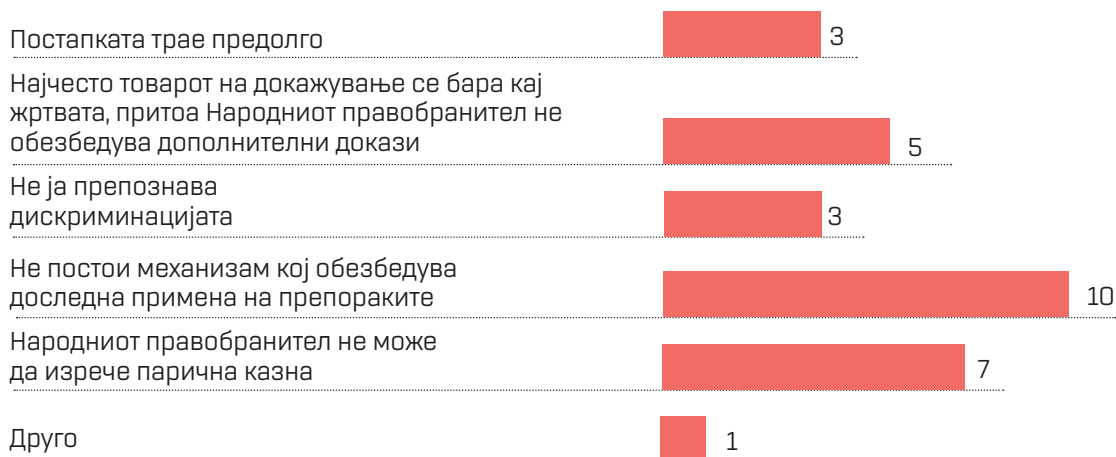


Графикон 20. Дали Народниот правобранител обезбедува упатување во други надлежни институции?

Недостатоци во постапувањето

Во однос на недостатоците во постапувањето на Народниот правобранител, покрај проблемите кои беа веќе наведени, здруженијата сметаат дека клучен проблем е непостоењето на механизам кој ќе обезбеди задолжително спроведување на препораките и мислењата од страна на надлежните државни органи, како и непостоењето на законска можност да се санкционира неспроведувањето на препораките, како што е паричната или друг вид на санкција (види *Графикон 21*).

Значаен недостаток е тоа што Народниот правобранител не го применува префрлањето на товарот на докажување во случаите на дискриминација. Па така, доколку органот тврди дека не сторил дискриминација, Народниот правобранител речиси безусловно му верува, не бара да докаже дека не сторил дискриминација и утврдува дека нема повреда на правото. Дел од граѓанските организации укажаа на долготраење на постапката и непрепознавањето на дискриминацијата од страна на Народниот правобранител, како и на проблемот со недоволно квалификуваниот (нестручен) кадар и вработувањето во институцијата врз основа на припадност на политичка партија и/или непотизам.



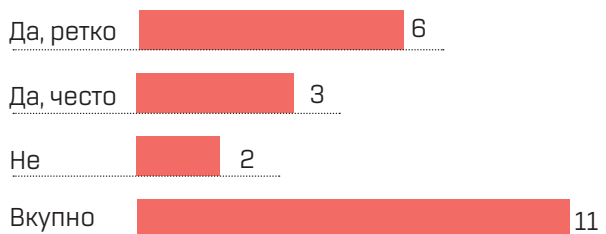
Графикон 21. Недостатоци во постапувањето на Народниот правобранител

Соработка со граѓанските организации

Соработката на Народниот правобранител со граѓанските организации се анализираше низ следните параметри: дали организациите соработувале со институцијата и форми на соработка; задоволство од соработката; информирање и учество на граѓанските организации во иницијативи и настани на Народниот правобранител.

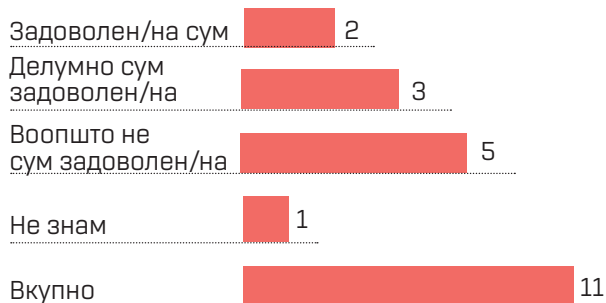
Во однос на соработката, поголемиот дел од здруженијата ретко соработувале со Народниот правобранител (6/11), додека помал дел од нив (3/11) често соработувале (види *Графикон 22*). Питоа, соработката се одвивала на неколку полиња:

присуство и обраќање на настани организирани од здруженијата; соработка во однос на поднесените претставки за дискриминација; вклучување на претставници на Народниот правобранител во истражувања за состојбата со човековите права и др. Постојат и примери на соработка и спроведување на заеднички акции по иницијатива на здруженијата. Дел од здруженијата посочија дека соработката е инцидентна и дека нема редовна соработка со Народниот правобранител во заеднички иницијативи насочени кон елиминирање на дискриминациските закони, политики и практики.



Графикон 22. Дали сте соработувале со Народниот правобранител?

И покрај воспоставената соработка, општ заклучок е дека граѓанските здруженија не се целосно задоволни од соработката со Народниот правобранител. Половина од здруженијата кои беа вклучени во истражувањето воопшто не се задоволни, додека помал дел од нив се целосно или делумно задоволни од заедничката соработка (види *Графикон 23*).



Графикон 23. Дали сте задоволни од соработката со Народниот правобранител?

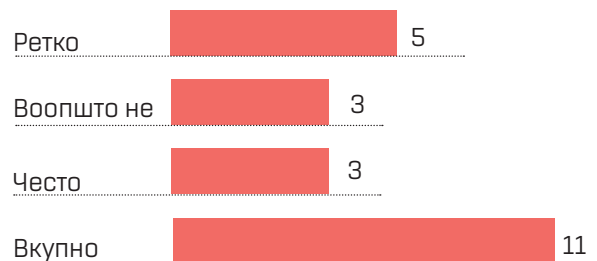
Притоа, забележителна е разликата во однос на степенот на задоволство меѓу граѓанските организации кои ги застапуваат различните ранливи групи на граѓани. Организациите кои работат со Ромите и со другите сиромашни и ранливи групи на граѓани генерално, изразиле делумно задоволство од воспоставената соработка, за разлика од организациите кои работат со ЛГБТИ заедницата, сексуалните работници/чки, лицата кои употребуваат дроги и жените жртви на насилство, кои воопшто не се задоволни од соработката со Народниот правобранител.

Причините за незадоволството на здруженијата се различни. Дел од нив ги посочија следните примери: необезбедување на статистички податоци за постапувањето по претставки за заштита од дискриминација; одбивање на учество на обуки организирани од здруженијата; немање на заеднички кампањи за промовирање на еднаквоста и недискриминацијата. Од особено значење е да се напомене и конкретниот пример во кој претставници на Народниот правобранител одбиле да соработуваат со Мрежата за заштита од дискриминација со образложение дека немаат доволно време.

Како независно тело за еднаквост чиј мандат е да ги штити правата на граѓаните од нивна повреда од страна на институциите, здруженијата на граѓани треба да бидат природен сојузник на

Народниот правобранител, редовно да соработуваат, заеднички да истапуваат пред институциите, да иницираат промени, да соработуваат во зацврстувањето на позицијата на Народниот правобранител и да разменуваат податоци за индивидуални повреди на права и дискриминација. Наспроти овој стандард, здруженијата истакнаа дека Народниот правобранител повеќе го гледаат како институција, негативно настроена кон здруженијата, а поблиска со органите на управата.

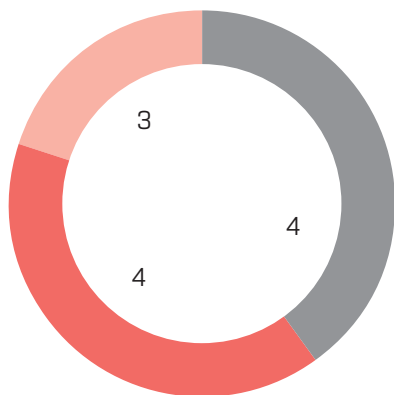
Соработката со здруженијата беше анализирана и низ призмата на проактивната улога на Народниот правобранител во обезбедувањето учество на граѓанскиот сектор во активности и настани кои се организирани од страна на самата институција. Притоа, загрижува тоа што искуството на здруженијата укажува на тоа дека Народниот правобранител многу ретко доставува информации или покани за настани до граѓанските организации (5/11) или воопшто не го прави тоа (3/11). Помал дел од организациите (3/11) често биле информирани или контактирани од страна на Народниот правобранител за учество на одредени настани (види *Графикон 24*).



Графикон 24. Дали сте биле информирани или поканети од страна на Народниот правобранител за учество на настани?

Спроведување на превентивни активности

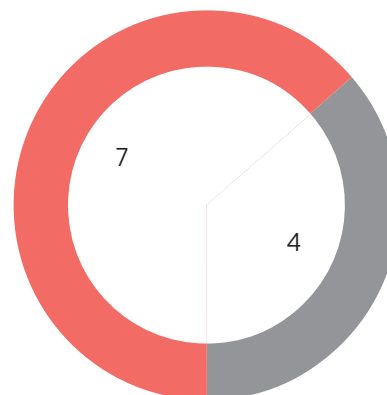
Во однос на тоа дали Народниот правобранител презема активности за превенција на дискриминација преку подигнување на јавната свест, организирање на кампањи, објавување на соопштенија за јавноста, алармирање за одредени дискриминациски практики, спроведување на обуки и друго, 4 здруженија сметаат дека институцијата делумно презема активности, 4 сметаат дека воопшто не презема активности, додека три не се запознати со неговите активности во овој дел (види *Графикон 25*). Податокот јасно укажува на тоа дека Народниот правобранител не презема доволно активности и не е доволно видлив во јавноста дури и за здруженијата кои ја следат неговата работа.



■ Делумно ■ Воопшто не ■ Не знам

Графикон 25. Дали Народниот правобранител презема активности за превенција?

По однос на прашањето дали сте задоволни од претставувањето на Народниот правобранител во јавноста, односно како ја информира јавноста, 7 здруженија одговориле дека се само делумно задоволни, додека 4 од нив воопшто не се задоволни.



■ Делумно се задоволни

■ Воопшто не се задоволни

Графикон 26. Дали граѓанските организации се задоволни од претставувањето на Народниот правобранител во јавноста?

Здруженијата се запознати со немањето доволно капацитети за работа на Народниот правобранител. Дел од нив сметаат дека Народниот правобранител делумно има капацитети (6/11), односно нема капацитети за работа на полето на заштита од дискриминација (5/11).

Предлози за унапредување на работата на Народниот правобранител на полето на заштита од дискриминација

Во следниот дел образложени се предлозите на здруженијата за унапредување на работата на Народниот правобранител, во однос на следното:

- ▣ Подобрување на постапувањето на Народниот правобранител по индивидуални претставки за заштита од дискриминација;
- ▣ Подобрување на превентивните активности, претставувањето во јавноста и промоција на недискриминацијата и еднаквоста; и
- ▣ Подобрување на соработката со граѓанските организации.

а) Подобрување на постапувањето на Народниот правобранител по претставки за заштита од дискриминација

Во однос на подобрувањето на постапувањето на Народниот правобранител по претставки, здруженијата сметаат дека е неопходно да се интензивира преземањето на сите законски дејствија, односно да врши непосреден увид во службените простории на државните органи заради обезбедување на докази, редовно да ги известува Владата и повисоките органи за непочитувањето на препораките од страна на државните органи, како и да се вклучи во судските постапки за заштита од дискриминација. Има и голем број предлози за континуирана едукација и обука на кадарот, сензибилизирање за работа со ранливи групи на граѓани, како и за отворање на повеќе подрачни единици на Народниот правобранител на локално ниво.



Графикон 27. Предлози за подобрување на постапувањето на Народниот правобранител

б) Подобрување на превентивните активности и претставувањето во јавноста

Здруженијата дадоа корисни информации за тоа каде гледаат можности за подобрување на активностите на ова поле и за видливоста на работата на Народниот правобранител. Сите здруженија сметаат дека унапредувањето на работата на Народниот правобранител ја гледаат во зголемување на неговата проактивност и информирањето за неа, почесто излегување на терен и соработка со граѓаните. Исто така, здруженијата се согласуваат дека е потребно континуирано

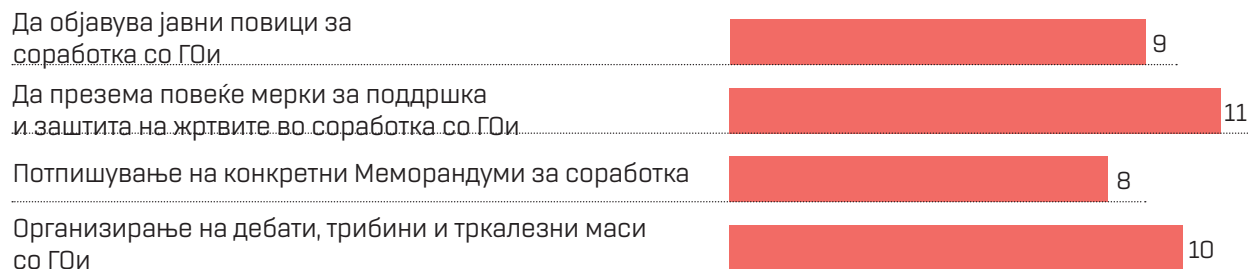
организирање на трибини, дебати, медиумски настапи и тркалезни маси за промоција на човековите права. На трето место е посочена потребата од спроведување на кампањи за покренување на јавната свест (10/11), а веднаш потоа следува работењето и залагањето за развој на капацитетите и знаењата на институциите за човекови права и дискриминација (8/11).



Графикон 28. Предлози за подобрување на превентивните активности

в) Подобрување на соработката со граѓанските организации

Можностите за унапредување на соработката со здруженијата се однесуваат главно на зголемување на соработката и преземање на повеќе активности за поддршка на ранливите групи на граѓани. Поголемиот дел од граѓанските организации сметаат дека е неопходно Народниот правобранител во соработка со нив да обезбеди поголема заштита на лицата кои се дискриминирани, да организира заеднички тркалезни маси и други јавни настани со здруженијата, односно да се формализира преку, на пример, распишување на јавни огласи и склучување на меморандуми за соработка со здруженијата во различни области (види *Графикон 29*).



Графикон 29. Предлози за унапредување на соработката со граѓанските организации (ГОи)

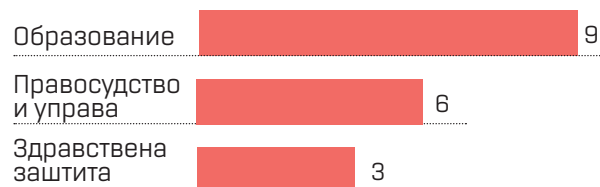
Постапување по претставки за заштита од дискриминација поднесени од здруженијата

Предмет на разгледување беа вкупно 18 претставки за заштита од дискриминација, поднесени преку: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ – МАРГИНИ, Хелсиншки комитет за човекови права, Асоцијација за здравствена едукација и истражување – ХЕРА, ЗАЕДНО ПОСИЛНИ Скопје и Мрежата за заштита од дискриминација. Поголемиот дел од претставките (10) се однесуваат на прекршување на индивидуалните права и дискриминација на ранливите групи на граѓани, како што се луѓето што употребуваат дроги, сексуалните работници/чки и ЛГБТИ. Дел од претставките (8) се поднесени за елиминирање на дискриминациски содржини во учебниците во основното и високото образование.



Графикон 30. Основа на дискриминација

Ранливите групи на граѓани, како што се луѓето што употребуваат дроги, сексуалните работници/чки и ЛГБТИ, најчесто биле дискриминирани врз основа на сексуалната ориентација, здравствената состојба и родовиот идентитет.



Графикон 31. Основа на дискриминација

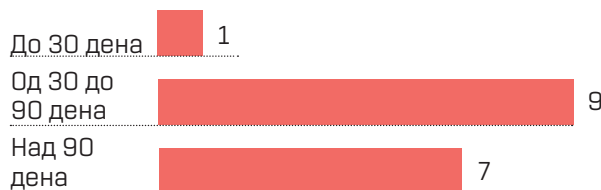
Во однос на областа на дискриминацијата, претставките се однесуваат на образованието²⁵, правосудството/управата и здравствената заштита. Дискриминацијата најчесто била извршена од страна на образовните установи (9), по што следуваат полицијата (4), здравствените установи (3), Управата за водење на матичните книги и други.

Делотворноста на постапувањето на Народниот правобранител по поднесените претставки за заштита од дискриминација е анализирана низ призмата на следните индикатори: процент на предмети во кои е покрената постапка за утврдување на дискриминација; времетраење на постапката и почитување на законските рокови; видот на одлуките, односно препораките и мислењата; следење на спроведувањето на препораките и мислењата од страна на надлежните органи; и на крај, дали дискриминацијата била над-

²⁵ Оваа состојба се должи на тоа што со анализата беа опфатени вкупно 8 претставки кои се однесуваат на дискриминациска содржина во учебниците.

мината благодарение на постапката за заштита пред Народниот правобранител. Притоа, генерален е заклучокот дека Народниот правобранител соодветно ги презема законски предвидените обврски од формално правен аспект, меѓутоа во практиката изостануваат ефективната заштита на лицата кои се дискриминирани и спречувањето на истите случаи на дискриминација во иднина.

Позитивно е тоа што Народниот правобранител покренал постапка за утврдување на прекршување на правата и заштита од дискриминација во сите претставки поднесени од страна на здруженијата. Притоа, во речиси сите претставки навремено ги известил здруженијата за покренување на постапката во рок од 15 дена од приемот на нивната претставка. Оттука, кога зборуваме за одолжување на постапката, тоа главно се должи на непочитувањето на законските рокови од страна на државните органи, односно законскиот рок за информирање на Народниот правобранител. Во оваа насока загрижува големиот број на постапки по поднесени претставки за заштита од дискриминација кои се завршени во рок подолг од 90 дена главно поради наведената причина. Во ниту еден предмет нема информација дека Народниот правобранител реагираше до повисок орган за попречување на неговата работа или дека одобрил нов рок за доставување на информациите.



Графикон 32. Просечно времетраење на постапувањето по претставки

Во однос на видот на одлуките, во известувањата на Народниот правобранител секогаш не е изречно наведено дали утврдил постоење на дискриминација, иако информира за завршена постапка и преземени дејствија од страна на оваа институција, како и од страна на државните органи кои биле обвинети за дискриминација. Единствено во дел од претставките за учебниците Народниот правобранител изречно утврдува постоење на дискриминација и укажува на начинот, односно предлага мерки за елиминирање на дискриминациските содржини во учебниците.

Во сите овие предмети Народниот правобранител ја заснова својата одлука врз добиениот одговор од страна на надлежните органи и не презема секогаш дополнителни дејствија за утврдување на фактите во конкретните случаи. Во случаите во кои, покрај утврдувањето на дискриминација се укажува и на прекршување на други законски обврски од страна на вработените во установата, Народниот правобранител информира

мира за преземени дејствија по однос на останатите законски прекршувања, не и во однос на дискриминација. Таков е примерот со случаите во кои полицијата е обвинета за дискриминација врз ранливите групи на граѓани, како што се сексуалните работници/чки, луѓето што употребуваат дроги или трансродовите лица. Наспроти иницираните постапки за дисциплинска одговорност и кривична одговорност за сторено кривично дело Малтретирање при вршење на службата, во ваквите случаи Народниот правобранител нема преземено дополнителни дејствија за повикување на одговорност на полициските службеници поради направената дискриминација.

Најмногу загрижува отсуството на систем и практики за следење на начинот на спроведувањето на препораките од страна на надлежните органи. Во најголемиот дел од предметите Народниот правобранител известил за завршување на постапката по добиена информација за преземање на идни дејствија од страна на надлежната институција, без притоа да се следи самото преземање на дејствија од страна на установата или ефектот од нивното спроведување. Како резултат на ваквата негативна практика, во најголемиот дел од предметите дискриминацијата не била надмината по постапувањето на Народниот правобранител, што најдобро укажува на неделотворната заштита на дискриминираните групи на граѓани.

Непочитувањето на препораките на Народниот правобранител од страна на надлежните државни органи е евидентирана и во претставки за заштита на човековите права на одредени ранливи групи на граѓани поднесени по други основи, каде што е очигледно повторувањето на дискриминацијата и утврдените прекршувања на законските права на граѓаните. За оваа цел, покрај поднесените претставки за заштита од дискриминација, со анализата беа опфатени 6 претставки поднесени од страна на организацијата ХОПС – „Опции за здрав живот“ – Скопје, за прекршување на правата на осудените лица, како посебна ранлива група на граѓани. Обработката на овие податоци е издвоена во посебен дел, поради фактичката дискриминација на овие лица, иако претставките не биле поднесени по основа на заштита од дискриминација, туку поради непочитување на Законот за извршување на санкции, прекршување на правото на лекување и загрозување на животот на оваа ранлива група на граѓани. Притоа две од претставките биле поднесени во 2016, додека останатите четири претставки по истата основа биле поднесени во 2018 година.

Станува збор за идентична ситуација, во која лицата кои се корисници на метадонска терапија се отпуштаат од издржување на казна затвор без документи за лична идентификација и здравствено осигурување. Дел од лицата кои ја

напуштиле установата не ја добиле ниту медицинската документација (потврда) потребна за продолжување на потребната терапија за лекување на зависности од дрога. Загрижува тоа што станува збор за проблем кој се повторува и засега поголем број луѓе што употребуваат дроги кои биле на издржување на казна затвор. Во првата претставка на ХОПС е наведено дека во 2012 година евидентирале 36 вакви случаи за корисниците на метадонска терапија кои биле отпуштени од издржување на казна затвор. Она што загрижува е долгото времетраење на постапката пред Народниот правобранител, како резултат на пасивноста на казнено-поправната установа. Во само еден од случаите постапката пред Народниот правобранител завршила во период од 90 дена, додека во сите други случаи времетраењето е од 149 до 223 дена. Особено загрижувачко е негирањето на прекршувањата на правата од страна на воспитно-поправната установа, што придонело за опстојување и повторување на ваквиот проблем во еден подолг временски период. Поминале повеќе од 6 години од првите препораки на Правобранителот до признавањето на овој системски проблем од страна на установата и преземањето на дејствија од страна на Министерството за внатрешни работи и Управата за извршување на санкции при ова Министерство – за негово надминување.



ЗАКЛУЧОЦИ

Народниот правобранител покренува постапки по претставките за заштита од дискриминација, и генерално, ги завршува навремено. Во последните две години има зголемување на стапката на завршени предмети по поднесени претставки за заштита од дискриминација и имаме речиси изедначен број на завршени предмети за дискриминација, во споредба со останатите предмети. Позитивни аспекти од работата на Народниот правобранител се покренувањето на постапки во предметите за дискриминација, почитувањето на законските рокови, спроведувањето на увид во некои случаи, како и општо почитување на законските одредби за постапување по претставки.

Но клучен и најсериозен проблем во работата на Народниот правобранител е недостигот од резултати од неговата работа кон унапредувањето на еднаквоста, спечувањето и заштитата од дискриминација на граѓаните. Оттука може да се заклучи дека институцијата делумно го исполнува својот уставен амандман и нема доволно капацитети да одговори на законски пропишаните надлежности. Доколку институцијата не се позиционира соодветно за да може континуирано и успешно да ги унапредува состојбите со човековите права и недискриминацијата во земјата, во соработка со сите други учесници, не можеме да зборуваме за успешно и делотворно спречување и заштита од дискриминација од страна на Народниот правобранител.

Причините за оваа состојба се многубројни, а потекнуваат од законската и институционалната рамка, но и од човечките капацитети во институцијата. Делотворноста во надминувањето на дискриминацијата е значително оневозможена поради непочитувањето на законските рокови од страна на надлежните државни органи и неспроведување на препораките и мислењата на Народниот правобранител. Ваквата практика е резултат на правно необврзувачкиот карактер на препораките и мислењата на Народниот пра-

вобранител, од една страна, но и од пасивноста на Народниот правобранител по неспроведувањето на неговите препораки и по доцнењето на одговорот од институциите, од друга страна. Ова доведува до продолжување и повторување на дискриминацијата врз ранливите групи на граѓани од страна на надлежните органи кои не го промениле своето постапување, охрабрување на дискриминаторот и создавање состојба на неказливост на арбитражното и пристрасното постапување.

На овој проблем се надоврзува и несоодветноста на препораките и мислењата. Иако не се обврзувачки, мерките за заштита од дискриминација кои ги препорачува Народниот правобранител мора да бидат сразмерни и делотворни и да имаат одвратувачки ефект. Повредата на човековите права и дискриминацијата се сериозни прекршувања на правото, па институцијата мора да ги третира соодветно за да ја унапреди ефикасноста на својата работа и да се етаблира како заштитник и промотор на правата на граѓаните. Со давањето на препораката, Народниот правобранител мора да предвиди рок за нејзино спроведување, да направи увид во спроведувањето на препораката, а во случај да не се спроведува, треба да има можност за покренување на прекршочна постапка. Известувањето на повисокиот орган, или на Владата и Собранието, треба почесто да

се употребуваат, но тие не се доволно ефикасни мерки кои гарантираат дека одредена препорака ќе се спроведе.

Отчетноста и транспарентноста на институцијата се исто така важен предизвик. И покрај обврската да се водат статистички податоци по основи и области за случаите на дискриминација, да се спроведуваат истражувања и да се следат состојбите за да можат да се унапредуваат, Народниот правобранител не ја исполнува таа обврска. Дури и според наодите на Народниот правобранител, бројот на предмети за дискриминација реално е многу повисок од бројот на поднесени претставки по оваа основа, со оглед на тоа што во голем број предмети за заштита на уставните и законските права кои се заведени по други основи очигледно е постоењето на дискриминација. И покрај тоа што е свесна за овој проблем, институцијата не презема мерки за да ја промени и унапреди методологијата по која прибира податоци. Народниот правобранител мора да обезбеди соодветни и точни податоци од своето работење, да овозможува увид во предметите со заштита на личните податоци, да дава разделени податоци за запрените и одбиените претставки и причините за тоа, јавно да ги објавува биографиите на вработените и многу поредовно да ја известува јавноста за својата работа преку соопштенија, конференции и други јавни настани.

Слабите човечки капацитети на институцијата произлегуваат од проблемите со независноста, но и со знаењата и вештините за Народниот правобранител, замениците и останатите вработени. Нужно е и предуслов за исполнување на мандатот на оваа институција е во неа да се вработуваат стручни кадри, кои имаат искуство во заштитата на човековите права и кадри кои не се блиски до нити една политичка партија. Немањето политичка волја за градење на независна и професионална институција треба да се надминува со законски гаранции и т.н. стражари за независност и компетентност. Неопходно е да се ревидираат постапката и критериумите за избор на Народниот правобранител и замениците, за да се обезбеди и гарантира транспарентна, инклузивна постапка во која најдобрите познавачи на човековите права ќе ги добијат овие значајни позиции. Законската формулација „дипломиран правник кој има работно искуство над девет години на правни работи и чија активност е докажана во областа на заштитата на правата на граѓанинот и ужива углед“, остава можност за Народен правобранител да се избере кој било правник, бидејќи не постои објективен критериум по кој може да се одреди дали некој кандидат е докажан и ужива углед. Постапката за избор на Народен правобранител во Собранието не предвидува учество на здруженија, медиуми, синдикати, истражувачи, нити пак обврска да се објават личните биогра-

фии и имињата на пријавените кандидати, што остава широк простор за партиски калкулации во Собранието. Дополнителен проблем се и долгиот мандат и барањето сите заменици да бидат дипломирани правници, што истовремено не е во согласност и со меѓународните стандарди.

Недостигот на финансиски, човечки и технички ресурси за спроведување на законските надлежности на полето на превенција и заштита од дискриминација, го отвора прашањето за унапредување на финансиската независност на институцијата и остварување на обврската на државата да обезбеди доволно средства за реализација на сите надлежности, по објективни критериуми. Народниот правобранител не смее да зависи од Министерството за финансии за да ги реализира вработувањата во институцијата, бидејќи тоа доведува до попречување на неговата работа од страна на државната управа.

Надлежностите на Народниот правобранител треба да се прошират кон можност да се јави како замешувач во судски постапки и сам да иницира постапки пред судовите и пред други институции. Народниот правобранител поведува постапки по сопствена иницијатива, но нивниот број е мал во споредба со вкупниот број на предмети. Од сите постапки што ги повел по сопствена иницијатива, бројот на постапки за недискриминација и правична застапеност е незначителен и се дви-

жи од една до две постапки годишно. Народниот правобранител треба редовно да ги користи можностите да иницира постапки по службена должност, да дава предлози за измени и дополнувања на законската рамка и да дејствува како *amicus curiae* (пријател на судот), наспроти сегашната состојба на инцидентно користење на овие институти.

Недоволната соработка со здруженијата на граѓани и нивното незадоволство од таквата соработка е уште еден важен предизвик, и покрај законската обврска на Народниот правобранител да соработува со нив. Сојузништвото со здруженијата, меѓународните организации, синдикатите и сите останати тела за унапредување на човековите права е и меѓународен стандард кој Народниот правобранител недоволно го исполнува.

Промоцијата на човековите права и недискриминацијата преку кампањи и едукативни активности е уште една слаба страна од работата на Правобранителот. Најголем дел од овие активности се иницираат и се спроведуваат со меѓународни организации и домашни здруженија, што е позитивно, но институцијата мора и самата да иницира и да спроведува вакви активности како суштествен дел од својот мандат. Активностите на Народниот правобранител треба да се спроведуваат континуирано, развојно и планирано, преку подготовка и имплементација на стратешки документи кои сега недостигаат.



ПРЕПОРАКИ

Од Извештајот од набљудување на работата на Народниот правобранител произлегува општа препорака за реформирање на институцијата, пред сè од аспект на законската и институционалната рамка, како и воспоставување на нови практики врз основа на улогата на Народниот правобранител и меѓународните стандарди за национални институции за човекови права. По неколкудецениско постоење, институцијата се соочува со сериозни недостатоци во обезбедувањето на успешна и делотворна заштита на човековите права, меѓу кои и спречувањето и заштитата од дискриминација.

Препораки за унапредување на законската рамка:

- ▣ Министерството за правда да организира инклузивен процес на измени на Законот за Народниот правобранител, во кој ќе се прифатат препораките на здруженијата на граѓани, меѓународните организации и меѓународните стандарди за национални институции за човекови права;
- ▣ Собранието да донесе уставни измени со кои ќе се скрати мандатот на Народниот правобранител на максимум од 7 до 8 години, без можност за реизбор, како и да се вметне уставна гаранција за независноста на институцијата;
- ▣ Критериумите за избор на Народен правобранител и заменици строго да се зајакнат во Законот, а да се остави можност на овие функции да се избираат и кандидати од други општествени професии;
- ▣ Да се предвиди во Законот транспарентна и инклузивна постапка за избор на Народен правобранител и заменици, со учество на сите заинтересирани и релевантни страни, објавување и дискусија за пријавените кандидати, директно учество на здруженијата во изборот

и предвидување на рокови за спроведување-то на сите делови од постапката за избор;

- ▣ Да се обезбеди финансиска независност на институцијата преку одредување на соодветен буџет по објективни критериуми во согласност со надлежностите, а со закон да се ограничат можностите на Министерството за финансии да интервенира во предложениот буџет од страна на Народниот правобранител, само во таксативно наброени случаи според објективни критериуми;
- ▣ Да се предвиди законска можност за покренување на прекршочна постапка во случаите кога органите на државната управа не постапуваат по препораките на Народниот правобранител и/или не одговараат на барањата за информации и/или на друг начин ја попречуваат неговата работа;
- ▣ Да се предвиди законска можност за Народниот правобранител да се јави како замешувач во судска постапка и сам да иницира судски постапки и постапки пред други органи; и
- ▣ Да се предвиди законска обврска за префрлање на товарот на докажување во постапката пред Народниот правобранител за случаите на дискриминација и случаите поврзани со трудот.

Препораки за унапредување на практиките во Народниот правобранител:

- ▣ Народниот правобранител да ја унапреди транспарентноста при вработувањето во институцијата и да ги зајакне критериумите за вработување преку воведување на мерила за конкретно работно искуство во областа за која се распишува огласот, како и да предвиди афирмативни мерки за вработување на луѓе од маргинализираните заедници;
- ▣ Народниот правобранител минимум еднаш месечно да ја информира јавноста за различни области од својата работа, редовно да одржува конференции за медиуми, експертски конференции и слични активности;
- ▣ Народниот правобранител редовно јавно да реагира на прашањата поврзани со повреди на човековите права и дискриминација, и секогаш кога има сознание да поведува постапки по сопствена иницијатива;
- ▣ Народниот правобранител да донесе нова методологија за прибирање на податоци од случаите на кои работи. Податоците од прет-

ставките на дискриминација да бидат разделени по основи и области на дискриминација, одвоено да се прикажуваат претставките по кои постапката е запрена и по кои постапката не е покрената, а извештајот да содржи детални образложенија на одлуките кои ги донесува во работењето по претставки;

- ▣ Народниот правобранител да овозможи увид во работењето по претставки со заштита на личните податоци;
- ▣ Народниот правобранител да донесе внатрешни политики за еднаквост и заштита од дискриминација и вознемирување на работното место;
- ▣ Народниот правобранител редовно, а најмалку еднаш годишно, да спроведува истражувања во различни области и основи на дискриминација, и најмалку еднаш годишно да спроведува кампањи за еднаквост и недискриминација;
- ▣ Народниот правобранител да донесе стратешки план и слични стратешки документи за спроведувањето на активности и за развој на институцијата;
- ▣ Народниот правобранител да ги известува повисокиот орган и Владата секогаш кога се

попречува неговата работа преку доцнење, недоставување информации или неспроведување на препораки;

- ▣ Народниот правобранител да донесе внатрешна политика за соработка со здруженија на граѓани и да назначи соодветен кадар задолжен за информирање и соработка со граѓанското општество;
- ▣ Народниот правобранител да донесе и да спроведува план за едукација и доедукација на својот кадар преку континуирани обуки во согласност со потребите и трендовите во правото за човекови права;
- ▣ Народниот правобранител да ги засили капацитетите на институцијата за работа со маргинализирани групи граѓани какви што се ЛГБТИ, сексуални работници, луѓе што живеат со ХИВ, луѓе што употребуваат дроги, луѓе со попреченост, жени жртви на родово засновано насилство и други, и да ги сензибилизира своите вработени за потребите и за прекршувањата на правата на овие заедници;
- ▣ Народниот правобранител целосно да ги реализира активностите за унапредување на еднаквоста во различни области, предвидени како негови обврски согласно националните политики за еднаквост и недискриминација;

- ▣ Народниот правобранител редовно да поднесува извештаи за состојбите со еднаквоста и недискриминацијата до меѓународните и регионалните механизми за човекови права; и
- ▣ Народниот правобранител да обезбеди целосна пристапност на лицата со попреченост до неговите простории, како и пристап до информациите што ги печати и ги објавува на својата веб-страница.



БИБЛИОГРАФИЈА

ПРАВНИ АКТИ И ПОЛИТИКИ²⁶

Деловник на Народен правобранител. Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/2GepOSS>

Европска конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (4 ноември 1950). Совет на Европа.

Достапна на: <https://bit.ly/34WixWZ>

Европска социјална повелба (ревидирана) (3 мај 1996). Стразбур: Совет на Европа.

Достапна на: <https://bit.ly/34XJObC>

Закон за спречување и заштита од дискриминација (16 мај 2019). Скопје: Собрание на Република Северна Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/34YrD5S>

Закон за еднакви можности на жените и мажите (2012). Скопје: Собрание на Република Македонија

Достапен на: <https://bit.ly/32RuGtB>

Закон за работните односи (2015). Скопје: Собрание на Република Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/34YBSq0>

Закон за вознемирување на работно место (2013). Скопје: Собрание на Република Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/3IG59MP>

Закон за социјална заштита (21 мај 2019). Скопје: Собрание на Република Северна Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/2R0iku1>

Закон за права на пациенти (2015). Скопје: Собрание на Република Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/2QN9iAi>

Закон за судовите (2006). Скопје: Собрание на Република Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/2YVGlqs>

Закон за извршување на санкциите (21 мај 2019). Скопје: Собрание на Република Северна Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/32I7kXi>

Закон за Јавното обвинителство (февруари 2020). Скопје: Собрание на Република Северна Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/2ES5hI5>

²⁶ Наведените датуми се датуми на усвојување на текстовите од страна на соодветните органи, додека хиперлинковите до документите се до најновите, дополнети верзии.

Закон за Народен правобранител (2018). Скопје: Собрание на Република Македонија (пречистен текст).

Достапен на: <https://bit.ly/3lCdEs3>

Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација на жената (1979). Генерално собрание на ОН.

Достапна на: <https://bit.ly/2Q0U39T>

Конвенција против тортура и друго свирепо, нечовечко и деградирачко постапување и казнување (10 декември 1984). Генерално собрание на ОН.

Достапна на: <https://bit.ly/2QMg3Cp>

Конвенција за правата на детето (20 ноември 1989). Генерално собрание на ОН.

Достапна на: <https://bit.ly/2YZ448X>

Конвенција за превенција и борба против насилството врз жените и семејното насилство (11 мај 2011). Истанбул: Совет на Европа.

Достапна на: <https://bit.ly/3bhkkaU>

Кривичен законик (2002). Скопје: Собрание на Република Македонија (непречистен текст).

Достапен на: <https://bit.ly/31Vzglp>

Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (21 декември 1965). Генерално собрание на ОН 2106A(XX).

Достапна на: <https://bit.ly/2GpTgdT>

Меѓународен пакт за граѓански и политички права (16 декември 1966). Генерално собрание на ОН 2200A(XXI).

Достапен на: <https://bit.ly/32SM3up>

Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права (16 декември 1966). Генерално собрание на ОН 2200A(XXI).

Достапен на: <https://bit.ly/3jx5b7l>

Меѓународна конвенција за правата на луѓето со попреченост (13 декември 2006). Генерално собрание на ОН.

Достапна на: <https://bit.ly/3hSkaic>

Национална стратегија за еднаквост и недискриминација по основ на етничка припадност, возраст, ментална и телесна попреченост и пол (2012 – 2015). Скопје: Влада на Република Македонија, Министерство за труд и социјална политика.

Достапна на страницата на Министерството за труд и социјална политика / Документи од областа на родова рамноправност и недискриминација: <https://bit.ly/31UKAo3>

Национална стратегија за еднаквост и недискриминација: 2016 – 2020 (мај 2016). Скопје: Влада на Република Македонија, Министерство за труд и социјална политика.

Достапна на: <https://bit.ly/32UpGok>

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. Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/34Ywlu0>

Универзална декларација за човекови права (10 декември 1948). Генералното собрание на ОН.

Достапна на: <https://bit.ly/3gZBbQt>

Устав на Република Македонија (17 ноември 1991). Скопје: Собрание на Република Македонија.

Достапен на: <https://bit.ly/3blz8FO>

ИЗВЕШТАИ

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ 2009 (март 2010). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/34VBitE>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ 2010 (март 2011). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/2DI74oz>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ 2011 (март 2012). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/2GfFWze>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2012 (март 2013). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/34XUpmQ>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2013 (март 2014). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/2QMmkOt>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2014 (март 2015). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3g02lJX>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2015 (март 2016). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3gR6SLI>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2017 (март 2018). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/32SUber>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2018 (март 2019). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3bw3арР>

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ: За степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи – 2019 (март 2020). Скопје: Народен правобранител, стр. 175.

Достапен на: <https://bit.ly/2QJWпНН>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2010 (2011). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/359Y01B>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2011 (април 2012). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/310аMAu>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2012 (април 2013). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3lJUusJd>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2013 (мај 2014). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3hRuqRH>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2014 (април 2015). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3lI27aY>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2015 (јуни 2016). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3i3QfNW>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2016 (јуни 2017). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/2QPbuXU>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2017 (јуни 2018). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3bhogrM>

Извештај за следењето на примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2018 (јуни 2019). Скопје: Народен правобранител.

Достапен на: <https://bit.ly/3IHbRSy>

ЛИТЕРАТУРА

Глигуроска, М., Цветановска, А. и Јовановска-Кануркова, Ј. (2020). *Прирачник за практиката на Европскиот суд за човекови права за заштита од дискриминација*. Скопје: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ, Мрежа за заштита од дискриминација.

Достапен на: <https://bit.ly/3IGZAxE>

Мемети, И. *Народниот правобранител и заштита на принципот на еднаквост и недискриминација*. Скопје: Евродијалог, Студиорум.

Достапно на: <https://bit.ly/2QQuDJq>

Пешиќ, С (2016), *Национални институции за човекови права и процес на акредитација*. Скопје: Евродијалог, бр. 16, Студиорум.

Достапен на: <https://bit.ly/2ZOrPNU> (пристапено на: 29.02.2020.)

ОСТАНАТО

Европската мрежа на национални институции за човекови права / ENNHRI – European Network of National Human Rights Institutions (2011).

Достапна на: <http://ennhri.org/>

