И З В Е Ш Т А Ј

ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ПОСТАПКАТА ЗА ИЗБОР НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

Мрежа за заштита од дискриминација
февруари 2021

Издава: Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ Скопје и Мрежа за заштита од дискриминација
Автор: Стојан Мишев
Уредничка: Драгана Дрндаревска

февруари, 2021

Проектот „Мрежа за заштита од дискриминација – Унапредување на еднаквоста преку следење и зајакнување на системот 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.

СОДРЖИНА

1. Вовед
2. Методологија
3. Законски одредби за избор на Народен правобранител
4. Меѓународни стандарди за избор и именување на Народен правобранител
5. Спроведувањето на процесот на избор на Народниот правобранител
6. Заклучоци и препораки

ВОВЕД

Унапредувањето на состојбата со еднаквоста и недискриминацијата во нашето општество претставува стратешка определба на Мрежата за заштита од дискриминација. Од една страна, Мрежата работи на решавање на проблемите со кои се соочуваат дискриминираните лица, преку обезбедување на бесплатна правна помош и на стратешко застапување на случаи на дискриминација на ранливи групи на граѓани: Роми, сексуални работници/чки, лица кои употребуваат дроги, жени, ЛГБТИ лица, луѓе кои живеат со ХИВ/СИДА, лица со попреченост, луѓе припадници на 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, на телата за еднаквост и на правосудните органи и предлага мерки за подобрувањето на институционалниот одговор за спречување и заштита од дискриминација[1]

Мрежата има посебен фокус на следењето на работата на независните тела за заштита на правата на граѓаните, вклучително и на изборот на членовите на овие тела, како што е Народниот правобранител. Мрежата за заштита од дискриминација во 2020 година подготви Извештај од набљудувањето на работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација за период од 10 години и го следеше процесот на избор на Народен првобранител.

Овој Извештај содржи информации за начинот на спроведување на процесот на избор на Народниот правобранител, како и за утврдените недостатоци во самата постапка во поширокото политичко и општествено опкружување. Основниот мандат на Народниот правобранител е да ги штити правата на граѓаните кога се тие повредени од страна на институциите.

---

[1] *Извештај од набљудувањето на работата на народниот правобранител на полето на спречување и заштита од дискриминација*, Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ и Мрежа за заштита од дискриминација, Скопје, 2020.
Достапен на: https://bit.ly/3teMUkG

Оттука, неговата независност е уставно загарантирана како клучен предуслов за реализација на мандатот. Клучни претпоставки за успешна реализација на надлежностите на Народениот правобранител се: да се избере независен кандидат, изборот да биде заснован на заслуги и да биде спроведен во транспарентна и инклузивна постапка спроведена од страна на Собранието на Република Северна Македонија. Затоа, целта на Извештајот е да ги мапира недостатоци на постапката за избор на негов избор и да предложи препораки за промена на законската рамка и практиките на Собранието за избор на Народниот правобранител и на замениците.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПОДГОТОВКА НА ИЗВЕШТАЈОТ

Основната цел на овој Извештај е следењето на процесот на избор на Народниот правобранител, односно идентификување на недостатоците во постапката на избор и формулирање на препораки за промена на законската рамка и практиките на Собранието на РСМ за избор на Народниот правобранител и на замениците. Предмет на анализа е спроведувањето на законските обврски и на меѓународните стандарди во однос на постапката за избор на Народниот правобранител, како и поширокиот општествен контекст и однесувањето на надлежните политички субјекти во врска со изборот на ова независно тело за заштита на човековите права и слободи.

Методолошки подготовката на Извештајот се заснова на:

- преглед на меѓународните стандарди за постапката за избор и именување на Народен правобранител како национална институција за човекови права;
- преглед на законските одредби од Законот за Народниот правобранител[2];
- анализа на содржина на јавно достапните информации од надлежната Комисија за прашања на изборите и именувањата во Собранието;
- преглед на информациите објавени во медиумите кои беа поврзани со изборот на Народниот правобранител и
- квалитативни податоци од граѓанските организации, кои беа активно вклучени во застапување за транспарентен избор на ова тело.

---

[2] Закон за Народен правобранител, Службен весник на РМ, бр. 60, 2003.

МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ИЗБОР И ИМЕНУВАЊЕ НА НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Поставеноста на Народниот правобранител, како и изборот и именувањето се регулирани на меѓународно и регионално ниво, преку Резолуцијата 48/134[3] за националните институции за промоција и заштита на човековите права (Париски принципи) и другите резолуции на Обединети Нации (ОН) кои го регулираат ова прашање[4], како и Принципите за заштита и промовирање на институцијата Омбудсман на Венецијанска комисија при Совет на Европа (Венецијански принципи).

Основна цел на наведените стандарди е воспоставување и зајакнување на институцијата Народен правобранител на национално ниво. Во оваа насока, особено внимание е посветено на законската уреденост и на спроведувањето на постапката за избор на Народниот правобранител, која треба да биде транспарентна, со вклучување на јавноста, на граѓанските организации и на сите засегнати страни, при што изборот треба да биде објективен и заснован на независноста и компетенциите (заслугите) на пријавените кандидати во областа на човековите слободи и права. Независноста подразбира и неспоивост на функцијата Народен правобранител со ангажирање во политички, административни и професионални активности за време на вршењето на истата.

Наведените стандарди наметнуваат и обврски на државите за воздржување од активности кои ќе значат поткопување на независноста на институцијата, како и преземање на активности на национално ниво за подигање на свеста во јавноста за значењето на институцијата Народен правобранител.

Истовремено, државите треба да ги обезбедат сите потребни ресурси за непречена работа на Народниот правобранител, вклучително и финансиска независност, односно соодветен и независен буџет за работа на ова тело.

---

[3] Достапна на: https://undocs.org/en/A/RES/48/134

[4] Резолуции: 66/169; 69/168; 72/181 и 72/186.

ЗАКОНСКИ ОДРЕДБИ ЗА ИЗБОР НА НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Постојните законски одредби во Законот за Народен правобранител[5] не се усогласени со меѓународните стандарди кои ја регулираат поставеноста и изборот на оваа институција. Најголем недостаток е начинот на кој е регулирана постапката за избор на Народниот правобранител, односно непостоењето на прецизни законски одредби кои ќе бидат гаранција за спроведување на транспарентна постапка, со соодветно информирање на јавноста и со вклучување на граѓанските организации кои работат на промоција на еднаквоста и на недискриминацијата во општеството. Законските критериуми за избор на Народниот правобранител се исто така општи и тие не гарантираат избор на независно и стручно лице, со докажано искуство во областа на заштита на слободите и правата на граѓаните.

Во делот кој следи образложена е законската регулираност на постапката за избор на Народниот правобранител.

Постапката за избор започнува со распишување на оглас од страна на Собранието во рок од најмногу три месеци пред завршувањето на мандатот на постоечкиот Народниот правобранител. Постапката се одвива пред Комисијата за прашања на изборите и именувањата која по завршување на огласот подготвува предлог и го доставува до Собранието кое на пленарна седница со мнозинство гласови го избира Народниот правобранител. Притоа, за избор потребно е мнозинство гласови и од вкупниот број на пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во државата. Мандатот на Народниот правобранител трае осум години, со можност за еден реизбор. Законот не предвидува обврска за Комисијата да организира јавна расправа за изборот на Народниот правобранител, ниту

[5] Службен весник на РМ, бр. 60, 2003.

запознавање на јавноста со биографиите на сите пријавени кандидати.

Критериумите за избор се доста широко поставени, односно за Народен правобранител може да биде избрано лице кое:

- ги исполнува општите услови определени со Закон за засновање на работен однос;
- е дипломиран правник кој има работно искуство над девет години со правни работи и
- е лице чија активност е докажана во областа на заштитата на правата на граѓаните и ужива углед за вршење на функцијата Народен правобранител[6].

Покрај овие критериуми, постои и забранувачка одредба согласно која постои неспоивост на функцијата Народен правобранител со вршење на друга јавна функција и професија или членување во политичка партија[7].

Ваквата законска регулираност на постапката за избор на Народниот правобранител ја наметнува потребата за итно менување и дополнување на Законот за Народен правобранител, односно усвојување на прецизни законски одредби и критериуми кои ќе бидат гаранција за еден транспарентен избор на независно и стручно лице за вршител на оваа одговорна функција. Во нашата држава има дури и негативна практика на изразено политичко влијание врз изборот на членовите на независните тела за заштита на човековите слободи и права. Спроведувањето на постапката за избор на нов Народен правобранител кон крајот на 2020 година е пример за ваквото директно влијание на политичките партии врз изборот и поткопување на независноста на оваа значајна институција за заштита на правата на граѓаните кои се жртви на дискриминација и прекршување на правата од страна на надлежните државни органи.

---

[6] Чл.6, Закон за народен правобранител, Службен весник на РМ, бр. 60, 2003.
[7] Чл.8, Закон за народен правобранител, Службен весник на РМ, бр. 60, 2003.

Особено е загрижувачки континуираниот недостаток на политичка волја и грубото прекршување на меѓународните и на регионални стандарди за изборот и поставеноста на институцијата Народен правобранител. Главните недостатоци во постапката за избор на Народен правобранител кои се образложени понатаму во Извештајот одат во поткрепа на оваа констатација.

СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПРОЦЕСОТ НА ИЗБОР НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

Досегашната негативна практика од страна на политичките партии на изразено влијание (мешање) врз изборот на независните тела за заштита на човековите слободи и права продолжува. Илустрација за ова се главните недостатоци во спроведената постапка за избор, но и неповолниот поширок општествен контекст кој му претходеше на изборот на ова независно тело за заштита на правата на граѓаните.

Политичките партии јавно декларираа партиски избор на Народниот правобранител и ја поткопаа независноста на институцијата

Загрижувачки е тоа што наспроти меѓународните стандарди за спроведување на транспарентна постапка за избор на независен и стручен Народен правобранител, политичките партии јавно го изразија своето влијание врз изборот на Народниот правобранител уште пред завршувањето на мандатот на претходниот. Имено, кон крајот на месец август 2020 година дел од медиумите објавија дека според извори од владејачката политичката партија Демократска унија за интеграција (ДУИ), лицето Насер Зибери ќе биде новиот Народен правобранител[8]. Станува збор за лице кое е тесно поврзано со наведената политичка партија, со оглед на тоа што на последните парламентарни избори во 2020 година беше кандидат за премиер на државата токму од страна на оваа политичка партија. По ова следеше реакција во медиумите од опозициската политичката партија Алијанса за Албанците, кои сметаа дека

---

[8] *Дали Насер Зибери ќе стане народен правобранител?*, SkopjeInfo.mk, 29 август 2020.

Достапно на: https://bit.ly/3bEOzKj

ТВ 21: Зибери нема да стане премиер, но ќе биде Народен правобранител на местото од Мемети. Denesen.mk, 28 август 2020.

Достапно на: https://bit.ly/3tcHHK1

позицијата Народен правобранител треба да биде наменета за опозицијата[9].

Со ваквото однесување политичките партии ја продлабочија негативната перцепција кај граѓаните кои очекуваат подобрување на состојбите со еднаквоста и со недискриминацијата во нашето општество. Со јавните настапи од овој тип директно се поткопува независноста на институцијата Народен правобранител и се прекршуваат меѓународните стандарди кои наметнуваат обврска за воздржување од вакви негативни практики на национално ниво.

Отсуството на соодветна реакција од страна на Собранието и надлежната Комисија за прашања околу изборите и именувањата, со која ќе се осуди ваквиот јавен настап, дополнително придонесува изземање на независноста на институцијата Народен правобранител. Наспроти одговорноста и обврската за проактивно запознавање на граѓаните со значењето на оваа институција, политичките субјекти директно се одговорни за погрешно информирање на јавноста и „партизирање" на целиот процес на избор на Народен правобранител.

Непочитување на законскиот рок за распишување на оглас за избор на Народен правобранител

Собранието не го испочитува законскиот рок за почнување на постапка за избор на Народен правобранител, односно не го распиша јавниот оглас во рок од најмногу три месеци пред истекувањето на мандатот на постоечкиот Народен правобранител на 24 декември 2020 година. Огласот за избор на Народен правобранител беше распишан од Собранието на 30 ноември, односно на неполн месец пред истекот на мандатот на претходниот Народен правобранител.

---

[9] *Села смета дека Зибери не може да биде народен правобранител, зашто таа должност е наменета за опозицијат.* Netpress.com, 28 август 2020. Достапно на: https://bit.ly/3thfrGd

Постапката за избор на Народниот правобранител пред Собранието беше нетранспаретна (со многу недостатоци) со исклучување на граѓанскиот сектор во целиот овој процес

Постапката за избор беше отворента од страна на Собранието со Одлука за распишување на оглас за избор на Народен правобранител[10] на 26 ноември 2020 година, со рок од 15 дена за пријавување на заинтересираните кандидати. Одлуката беше објавена единствено на електронскиот портал https://dejure.mk и јавноста не беше информирана дека е распишан оглас за избор на Народен правобранител.

Иако во Одлуката беше наведено дека огласот ќе биде објавен во дневните весници Нова Македонија, Слободен Печат и Коха, јавноста не беше воопшто запознаена дека изборот на Народен правобранител е во тек. Дополнително, оваа информација не беше објавена на ниту еден од медиумите кои го следеа процесот и кои претходно ја информираа јавноста за претстојниот избор на Народен правобранител.

Покрај формално правното исполнување на законските одредби, Собранието директно ги прекрши меѓународните стандарди кои налагаат активно учество на граѓанските организации во постапката за избор на ова тело за заштита на правата на граѓаните. Собранието воопшто не ги зема предвид барањата на граѓанскиот сектор за поништување на огласот и повторување на постапката за избор со вклучување на јавноста и на граѓанските организации.

На 11 јануари 2021 година надлежната Комисија за прашања на изборите и именувањата оддржа седница по што до Претседателот на Собранието достави предлог-одлука за избор на Народен правобранител. Во неа е наведено дека на огласот се пријавиле четворица кандидати и дека се предлага лицето Насер Зибери да биде избран за Народен правобранител, со вклучување на неговата биографија во прилог на предлог-одлуката. На веб-

---

[10] Службен Весник на РМ, бр. 285, 2020.

страницата на Собранието не може да се најдат биографиите на другите кандидати, ниту, пак, предлог-одлуката содржи информации во однос на другите кандидати кои биле пријавени.

Сепак, на 25 јануари 2021 година на 52-та пленарна сесија Собранието го избра Народниот правобранител согласно предлог-одлуката на Комисијата[11]. Пратениците од опозициските парламентарни партии обвинија за поврзаност на предложениот кандидат со политичката партија ДУИ, со оглед на тоа што ова лице беше кандидат за премиер на оваа политичка партија за време на последните парламентарни избори во 2020 година.

Барањата на граѓанските организации не беа прифатени од страна на Собранието и Комисијата за прашања на изборите и именуваат

Значајно е да се нагласи и дека граѓанскиот сектор, односно Мрежата за заштита од дискриминација континуирано го следеше целиот процес на избор на Народен правобранител и презеде интензивни активности за застапување упатени кон: Собранието, надлежната Комисија, пратениците од политичките партии и медиумите; со цел спроведување на транспарентна постапка и избор на независно, компетентно и стручно лице за Народен правобранител.

Во периодот пред распишувањето на огласот за избор на Народен правобранител, Мрежата континуирано се застапуваше и укажуваше за потребата од итно спроведување на транспарентна постапка, на измени и на дополнувања на Законот за Народен правобранител.

Непосредно пред започнувањето на постапката за избор во Собранието, на 6 октомври 2020 година Мрежата за заштита од дискриминација организираше Национална конференција за недискриминација, на која се нагласи потребата за унапредување

---

[11] Предлог одлука од Комисијата и Одлука за избор на Народен правобранител се достапни на: https://bit.ly/38z0Qhj

на законската рамка и транспарентното спроведување на постапките за избор на Народен правобранител и членовите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација[12]. На Конференцијата учествуваа претставници на: Владата, Министерството за труд и социјална политика (Министерката), надлежните министерства, политичките партии (пратеници и пратенички), меѓународните организации и граѓанските организации. Од страна на Мрежата за заштита од дискриминација беше објавен Извештајот за работата на Народниот правобранител со фокус на спречувањето и заштитата од дискриминација (за периодот од 2010 до 2019 година). Еден од главните наоди од овој Извештај беше недоволната уреденост на постапката за избор на Народен правобранител, како резултат на што беа подготвени препораки за менување и дополнување на законските одредби кои ја регулираат постапката и критериумите за избор на Народен правобранител, како што се:

- кратење на мандатот на Народен правобранител на максимум 7 до 8 години, без можност за реизбор;
- усвојување на уставна гаранција за независноста на институцијата;
- избор на кандидати од други општествени професии за позицијата Народен правобранител и негови заменици;
- спроведување на транспарентна и инклузивна постапка за избор со учество на сите релевантни страни;
- објавување на имињата и биографиите на пријавените кандидати и дискусија за нив;
- овозможување на директно учество на здруженијата на граѓани во изборот за Народен правобранител и
- предвидување на прецизни рокови за спроведувањето на сите делови од постапката за избор.

[12] Националната конференција за недискриминација „СИТЕ, СЕГА!“, Мрежа за заштита од дискриминација, Скопје, Холидеј Ин, 6 октомври 2020.
Достапна на: https://bit.ly/38x5wEw

Мрежата за заштита од дискриминација бараше од Министерството за правда да иницира процес на усвојување на наведените препораки, заради обезбедување на законски гаранции за спроведување на транспарентен избор на независно и стручно лице за Народен правобранител.

Последователно, Мрежата за заштита од дискриминација реагираше за доцнењето на постапката за избор и испрати барања до Претстедателот на Собранието, претседателот на Комисијата за прашања од изборите и именувањата и до сите останати пратеници, апелирајќи за итно распишување на огласот и за спроведување на транспарентна и инсклузивна постапка за избор на независен кандидат, заснована на заслуги во областа на човековите права. Дополнителен притисок беше направен преку медиумите, односно преку гостувања на претставници на Мрежата на националните телевизии, преку писмени реакции и соопштенија за јавноста[13].

Нетранспарентната постапка за избор на Народен правобранител пред Собранието беше причина за реакции од страна на Мрежата за заштита од дискриминација, која бараше итно поништување на огласот за избор и негово повторно распишување[14]. На крај, заложбите на Мрежата повторно беа игнорирани од страна на одговорните политички субјекти, со што се потврди намерата за спроведување на нетранспарентен избор од страна на Собранието и надлежната Комисија.

[13] *Собранието итно да ги започне постапките за избор на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и нов Народен правобранител*, Мрежа за заштита од дискриминација, 16 ноември 2020.
Достапно на: https://bit.ly/3tc0Rjg

[14] *Собранието го сокри огласот за Народен правобранител од јавноста*. SlobodenPecat.mk, 24 декември 2020.
Достапна на: https://bit.ly/30B25YV

Избор на стручни и компетентни лица во институцијата Народен правобранител, бара Мрежата за заштита од дискриминација, A1on.mk, 26 август 2020.
Достапна на: https://bit.ly/3vgCnHo

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Заклучок 1: Постојните законски одредби за избор на Народниот правобранител не се усогласени со меѓународните и регионалните стандарди

Одредбите и критериумите од Законот за Народен правобранител[15] не се во согласност со Париските принципи (ОН) и со Венецијанските принципи (Совет на Европа) кои ја регулираат поставеноста и изборот на националните институции за заштита на човековите права. Тие не се доволно прецизни и не гарантираат спроведување на транспарентна постапка за избор на независно и стручно лице за Народен правобранител.

Препорака 1: Потребно е менување и дополнување на уставната и законска рамка со цел обезбедување на законски гаранции (предуслови) за транспрентен избор на независно и стручно лице за Народен правобранител, односно:

- кратење на мандатот на Народниот правобранител на максимум 7 до 8 години, без можност за реизбор;
- усвојување на уставна гаранција за независноста на институцијата;
- избор на кандидати за Народен правобранител и заменици од други општествени професии;
- спроведување на транспарентна и инклузивна постапка за избор со запознавање на јавноста и вклучување на граѓанскиот сектор;
- објавување и дискусија за пријавените кандидати, со обезбедување на телевизиски пренос на интервјуата на собранискиот канал;
- директно учество на здруженијата на граѓани во изборот и
- предвидување на прецизни рокови за спроведувањето на сите делови од постапката за избор.

[15] II Услови за избор и разрешување, Закон за Народен правобранител

Заклучок 2: Постапката за избор на Народниот правобранител пред Собранието беше нетранспаретна (со многу недостатоци) и ги исклучи граѓаните и граѓанскиот сектор од целиот процес

Загрижувачки е тоа што наспроти меѓународните стандарди за спроведување на транспарентна постапка за избор со вклучување на јавноста и граѓанските организации, Собранието ја исключи јавноста и граѓанскиот сектор од целиот процес. Впрочем, самите граѓански организации кои активно го следеа процесот и бараа започнување на постапката за избор, не беа запознати со распишаниот оглас за избор на Народен правобранител.

Ситуацијата е уште поалармантна акоземеме предвид дека ваквото однесување на законодавниот дом претставува продолжување на долготрајната т.н. партизација во нашето општество.

Препорака 2: Неопходно е преземање на мерки од страна на државата со цел надминување на досегашната негативна практика на директно влијание на политичките партии врз изборот на Народниот правобранител и преземање на мерки за запознавање на јавноста со значењето на оваа институција и зајакнување на нејзината независност.

Заклучок 3: Барањата на граѓанските организации не беа прифатени од страна на Собранието и надлежната Комисија за прашања околу изборите и именувањата

Мрежата за заштита од дискриминација презеде интензивни активности за застапување кон Собранието, надлежната Комисија, пратениците од политичките партии и медиумите, со цел спроведување на транспарентна постапка и избор на независно, компетентно и стручно лице за Народен правобранител. За жал, интензивните укажувања и заложби на граѓанскиот сектор не вродија плод, поради пасивниот однос на Собранието и надлежната Комисија, кои го оддолжија изборот на Народниот правобранител и спроведоа нетранспарентен избор со изразено влијание на политичките партии во него.

Препорака 3: Потребно е државата да воспостави механизам за задолжителна консултација и вклучување на граѓанскиот сектор во изборот на членовите на независните тела за заштита на правата на граѓаните. Потребно е почитување на меѓународните стандарди за избор на Народен правобранител кои налагаат суштинско вклучување на граѓанскиот сектор во целиот процес.