

Независна Проценка на Институцијата Народен Правобранител

од Тимо Маннинен ЛЛ.М. Консултант



Република Македонија
Народен Правобранител

Април 2005

Содржината на оваа публикација не значи дека го одразува
официјалниот став на Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Скопје

**ПРОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИЈАТА НАРОДЕН
ПРАВОБРАНИТЕЛ
ДЕКЕМВРИ 2004 – МАРТ 2005**

ИЗВЕШТАЈ

Април 2005

*Во соработка со Народниот правобранител, ОБСЕ, СИДА, Парламентарниот
Народен Правобранител на Шведска и
Адвокатската фирма Тимо Манинен, март 2005 година*

Од Тимо Манинен, АФ, Консултант

Содржина

1. Вовед _____	3
2. Општи информации во врска со организацијата на _____ институцијата Народен правобранител	7
3. Организираност на персоналот _____	7
4. Буџет и плати _____	11
5. Постапки за назначување и разрешување _____	14
6. Доверба кај луѓето _____	15
7. Законот за Народен правобранител и внатрешните регулативи _____	16
8. Постапување по предмети и известување _____	19
9. Надлежностите во некои аспекти меѓу главната _____ и подрачните канцеларии	26
10. Заменик за правата на децата? _____	28
11. Прашања во врска со половата еднаквост _____	30
12. Некои прашања во врска со влијанието _____	31
13. Посебно за несоработката _____	33
14. Недискриминација и правична застапеност _____	39
15. Посебни информации во врска со информатичката поддршка _____	47
16. Посебни информации во врска со подрачните канцеларии _____	50
17. Јавната свест и едукативната улога на Народниот правобранител _____	53
18. Потребни од обука _____	56
19. Поврзаност со Шведските парламентарни правобранители _____	63
20. Потребни од одредена опрема _____	64
21. Заклучоци _____	64
<i>Органиграм на произволниот кадровски план _____</i>	<i>67</i>

Кратенки:

Главна канцеларија: (Канцеларијата на Народниот правобранител во Скопје)
Подрачна канцеларија: (Канцеларијата на Народниот правобранител во Скопје)
МВР: Министерство/министер за внатрешни работи
Соодветно тело Служба/тело против којашто е поднесена жалба или е покрената иницијативна истрага

1. Вовед

Општо за овој извештај и опсегот

Опсегот на овој извештај е специфициран од страна на ОБСЕ во одредбите за надлежностите на подолу потпишаниот експерт. Накусо фокусот на проценката беше да се идентификуваат приоритетните области за натамошен развој и унапредување со особено внимание на:

- сегашната пракса и организацискиот систем на Канцеларијата на Народниот правобранител (вклучувајќи ги истрагите, организацијата, одговорностите на замениците, употребата на овластувањата)
- обука и потребите од кадровски развој
- воспоставување менторски однос со Шведските парламентарни Народни правобранители
- осигурување дека проектните активности ги задоволуваат потребите на Народниот правобранител, вклучувајќи ја и можноста од идни обучувачи итн. коишто би биле ангажирани во имплементацијата
- други области каде што развивањето се смета за потребно

Иако извештајот се фокусира врз практичноста, во суштина не е изводливо да се изостават теоретските прашања во дискусијата. Така, теоријата е искомбинирана со пракса, и покрај тоа што препораките се насочени кон практичното (кои измени се чинат потребни, кои дополнувања и измени треба понатаму да се дискутираат, што е возможно да се направи во опсегот на проектот на ОБСЕ). Во главниот фокус се наоѓаат целите на фазата на имплементација на проектот во 2005 година, со оглед на буџетските ограничувања, околу 200.000 евра, и период за имплементација од 8-9 месеци (март-декември 2005 година). Онаму каде што е соодветно се прават подолгорочни препораки, т.е. после 2005 година (на пример, предлози за дополнување на Законот за Народен правобранител). Исто така би сакал да се повикам на извонредната студија и извештај на г. Алек Х. Тревик (*Преглед и препораки во врска со работата на Канцеларијата на Народниот правобранител на Република Македонија, мај 2002 година*). Се обидов да не ја дуплирам работата на г. Тревик, и покрај тоа што ова не е секогаш возможно бидејќи многу области коишто се предмет на нашите студии се секако заеднички. Извештајот на Тревик содржи многу корисни опсервации и препораки. Организацијата и задачите итн. на Народниот правобранител се познати на оние коишто ќе го добијат овој извештај. Затоа, текстовите од Законот за Народен правобранител, прописите, итн., се повторуваат само во случај ако се потребни за дискусијата.

Употреба на одредени термини

Го употребувам терминот *Народен правобранител* наместо *Јавен правобранител*, бидејќи првото има широка меѓународна употреба за посочување на институциите како Народниот правобранител, а името Народен правобранител исто така се употребува и во англискиот превод на Законот бр.07-4502/1 од 10-ти септември 2003 година) – *Закон за Народен правобранител*. Понатаму – кога се дискутира власт или функционер под надзор на Народниот правобранител, го употребувам терминот *соодветно тело* или едноставно *соодветно*. Во овој извештај државните советници/советници честопати се нарекуваат *иследници*. *Законот за Народен правобранител* понекогаш се нарекува само *Закон*. Исто така, честопати го употребувам терминот “Единица за истражувања“ за Единицата за експертски и аналитички прашања (како што ја нарекувам во мојата англиска верзија на органиграмот) затоа што е покус и директно се поврзува со фактот дека единицата ја врши суштинската активност (истражување по жалби).

Состаноци и други извори

Бев одлично примен од страна на Народниот правобранител и неговиот персонал (од коишто не се сите споменати во списокот на состаноци подолу) и од страна на ОБСЕ за време на мојот престој во Скопје, 5-16 декември 2004 година. ОБСЕ имаше направено распоред на важни состаноци на кој распоред можев слободно да се приклучам. Не се штедеа напори да се организираат состаноци и студиски посети на мое барање. Само времето на мојата посета ги поставуваше ограничувањата. За целото време на мојата посета имав првокласна помош од Државниот советник Уранија Пировска којашто ги договараше состаноците и се грижеше за логистиката. Сите заменици, државни советници, секретари, и другиот персонал трпеливо ми ја објаснуваа својата работа, постапките, итн. Понатаму, имав одличен преведувач, Филип Марковиќ, којшто исто така ме ажурираше во врска со националните и локални вести.

Состаноци и интервјуа

- Канцеларија на Народниот правобранител: (тогашниот) Народен правобранител Бранко Наумовски; заменици Невенка Крушаровска, Љупчо Ивановски, Сузана Салиу и Трипун Танушевски; генерален секретар, државни советници и друг персонал.
- Подрачните канцеларии на Народниот правобранител во Тетово и во Штип
- ОБСЕ: Амбасадор Карлош Паиш, Програмски офицер Ендрју Палмер, Шеф на Одделот за владеење на правото Виктор Улом, Координатор за јавна администрација Барбара Ност, Офицер за јавна администрација Кристина Јовановска.
- Шведска амбасада: Шеф на канцеларија Јоран Бјалерстед, координатор за земјата Улрика Линдберг, Програмски офицер Џени Тунберг
- Парламентарно Собрание: пратеник Исмет Рамадани, Советник на Комисијата за заштита на човекови права Марјан Маџовски
- Врховен суд: судија Агим Мифтари
- Јавно обвинителство: главен обвинител Стерјо Зиков
- Влада: (тогашен) Министер за правда (сега Народен правобранител) Иџет Мемети; генерален секретар Мери Младеновска-Горѓиевска; Министерство за финансии, државен советник Димитар Тодевски; Министерство за труд и социјална политика, шеф на Одделот за полово еднаквост Елена Грозданова; Министерство за внатрешни работи, заменик шеф на СВКПС

одделот Кире Русевски и шеф на Одделот за државјанство и граѓански прашања Надица Велевска

- Полициска академија: директор, д-р Слаѓана Тасева
- Државна комисија за спречување на корупцијата: д-р Слаѓана Тасева
- Градоначалник на Општина Тетово: д-р Муртезан Исмаили
- Меѓународна заедница и НВО-и: Хелсиншки комитет/д-р Мирјана Најчевска; АБА-ЦЕЕЛИ правен специјалист Дејвид Сип и правен советник Анета Мусмановска; Здружение за еманципација – ЕСЕ/Офицер Марија Гелевска; Совет за превенција на малолетничка деликвенција/генерален секретар Петре Миксев; Ресурсен центар за граѓанско општество/адвокат Шпенд Деваја; УНИЦЕФ/Програмски офицер Брицит Благоевски-Тразоф и Програмски асистент Катерина Матевска; УНХЦР/Програмски офицер Силва Пешиќ; ЕУПОЛ-Проксима, правен асистент Оља Ристова; Сојуз на оргназациите на жени – СОЖМ, директор Савка Тодозовска
- Медиуми: претставници на меѓу другите весниците “Време“, “Вечер“, “Дневник“ и “Факти“ и ТВ Канал 5 Битола
- Претставници на креаторите на Охридскиот договор, Исмет Рамадани од ПДП

Пишани извори

- Закон за Народен правобранител (Бр. 07-4502/1 од 10-ти септември 2003 година)
- Годишни извештаи на Народниот правобранител од 2000, 2001, 2002, 2003 година
- Нацрт на Деловникот за работа на Народниот правобранител
- Прирачник за работа на Народниот правобранител од 2005 година
- Нацрт Правилник на Народниот правобранител
- Правилник на Народниот правобранител од 2005 година
- Органиграми на Канцеларијата на Народниот правобранител
- Анкета на јавното мислење за Народниот правобранител, Центар за стратешко истражување и документација од 15-ти февруари 2003 година (Извештај) и 21-ви март 2003 година (Резиме)
- Преглед и препораки во врска со работата на Канцеларијата на Јавниот правобранител, од Алек Х. Тревик, од 14-ти мај 2002 година
- ООНОВни карактеристики на класичен народен правобранител, од Дин М Готерер и Мајкл Хостина
- Извештај од 10-ти октомври 2003 година од страна на Шведските парламентарни Народни правобранители, “Мисија за изнаоѓање факти во врска со Народниот правобранител“.

Резиме на препораки и приоритети

Од буџетот за проектот од околу 230.000 евра, најитните предложени активности и подобрувања на опремата можат да се проценат дека чинат околу 110.000-180.000 евра главно во зависност од тоа колкумина од персоналот ќе учествуваат во најскапите активности.

Првиот приоритет во однос на буџетот на проектот се смета дека се активностите за обука. Проценката на трошокот за сите предложени активности за обука изнесува отприлика 165.000 евра. Сепак, (на пр.) со намалување на бројот на учесници во напредниот курс за обука за човекови права во странство од 30 на 15 учесници вкупните трошоци за обука можат да се ограничат на околу 100.000 евра.

Вториот приоритет (во однос на чинењето) секако може да биде експертската помош околу изготвувањето на нацрт предлози за дополнување на Законот за Народен правобранител, внатрешни регулативи и различни прирачници. Цената на двонеделна работна посета на меѓународен експерт од областа на народен

правобранител може да се процени на 10.000-12.000 евра. Овие активности меѓу другото опфаќаат:

- ❖ Изготвување на предлози за дополнувања на Законот за Народен правобранител и на внатрешните регулативи
- ❖ Прирачници за техниките на постапување со предмети вклучувајќи ги човековите права, Правична застапеност, правата на децата и други посебни области
- ❖ Прирачник за формати на известување
- ❖ Акционен план на Народниот правобранител за поддршка на правичната застапеност во надгледуваните органи вклучувајќи и последователен систем
- ❖ Канцелариски прирачници за подрачните канцеларии
- ❖ Програми за обука на обучувачите
- ❖ Програми за организирање предавања и семинари од страна на Народниот правобранител како едукатор
- ❖ Полиси за соработка на медиумите

Третиот приоритет се чини дека е информатичката проценка и потребата од разновидна опрема. Доколку информатичката проценка покаже дека е потребен нов софтвер за постапување по евидентирањето на предметите во блиската иднина и понатаму, трошоците ќе се прошират далеку над границите на буџетот за проектот. Проектот веројатно би можел да се справи со трошоците за опремата *изземајќи* ја информатичката проценка, повеќе од ограничениот број компјутери и нов софтвер, (10.000 – 15.000 евра за 2 дигитални камери, видео камера, касетофон и можеби 10 компјутери).

Помошта на ОБСЕ во кампањите за подигање на јавната свест веројатно ќе треба да се изведе во посебен проект.

Според планираното Шведскиот парламентарен Народен правобранител ќе игра важна улога во постојаниот развој на Народниот правобранител. Меѓу другото, предложено е Канцеларијата на Шведскиот Народен правобранител да помогне на различни начини во однос на обуката, примањето студиски посети итн., види Поглавје 19. Долупотпишаниот експерт е исто така подготвен да помогне во тековните напори за развој, на пример со помошта за изработување предлог дополнувања на законите и прирачниците.

2. Општо за организацијата на институцијата Народен правобранител

Поставеноста на канцеларијата и функцијата е по „европски терк“, структурирана според Народниот правобранител во Шведска, Полска и други европски земји. Тоа се рефлектира во Законот за Народен правобранител и во поставеноста на канцеларијата и на пр. во начинот на постапување со предметите. Како и претходниот експерт, г. Алек Х. Тревик (*Преглед и препораки, 2002 година*), и јас сум воодушевен од напорите да се воспостави канцеларијата и од постигнувањата направени во насока на тоа да Народниот правобранител профункционира како институција. Многу аспекти на постапките и напорите на Народниот правобранител се исклучителни, како на пример дека бројот на лицата примени на

интервју во 2003 година бил 3500 (види стр. 15 во Годишниот извештај од 2003 година) и постојаната работа да се информира за колебањето на државните власти, вклучувајќи ги министерствата и владата, за постапување според препораките на Народниот правобранител, како и многу аспекти на постапувањето со предметите и известувањето. Што се однесува пак до подрачните канцеларии, основната цел е потребата да се приближи Народниот правобранител до луѓето. Политичката и етничка ситуација е исто така суштинската причина којашто лежи зад нивното воспоставување.

3. Организираност на персоналот

Општи информации

Според Правилникот на Народниот правобранител (2005 година) канцеларијата главно се состои од:

- Народен правобранител,
- Заменици,
- Експертски оддел, со којшто административно управува генералниот секретар, и
- Подрачни канцеларии.

Во времето на вршење на проценката, Експертскиот оддел, според органиграмот на Канцеларијата на Народниот правобранител, се состоеше од Единицата за аналитика и истрага, Единицата за односи со јавноста и Административната единица. Внатрешно, “истражната функција“ (заменик + иследник/ци) се нарекуваат *тимови*. На ова се надоврзуваат шестте Подрачни канцеларии. По извршената проценка и првата верзија на овој извештај, имињата на единиците малку се изменија и кон нив се придодаде четврта единица, имено Единицата за координација на работата на Народниот правобранител. Називите се сега Единица за експертска анализа (сеуште често го употребувам терминот “Оддел за истражување“), Единица за меѓународни односи и односи со јавноста (Односи со јавност или ОЈ Единица), Единица за човекови ресурси и финансии (Административна единица), и Единица за координирање на работата на Народниот правобранител (задолжен за координација меѓу Скопје и подрачните канцеларии) (Единица за координација)

Организациски гледано, замениците во Главната канцеларија во Скопје имаат свои сопствени „оддели“, под раководство на Народниот правобранител. Во Единицата за истражување во ОНУ работат државни/советници. Единицата за односи со јавност има државен советник и персонал за лектура, информатичка поддршка и превод. Административната единица има секретарки и персонал за финансии, книговодство, евиденција, архива, набавки, рецепција, транспорт, услуги и одржување хигиена. Планот за Единицата за координација е да се вработат неколку државни советници/советници и друг персонал. Подрачните канцеларии се раководени од заменик, на когошто му помага државен советник, преведувач, лице за администрација/архива и возач.

Во времето на вршење на проценката кадровската организираност начелно се чинеше како задоволувачка. Меѓу моите коментари во тоа време беше потребата од некого којшто ќе биде на чело на секоја единица посебно. Таа забелешка сеуште важи.

Во однос на планираната кадровска организираност канцеларијата на Народниот правобранител беше и сеуште е прилично со недостаток од персонал. Сепак, во пракса, со неколку значајни исклучоци (подолу), изгледа дека денес главната канцеларија има соодветно ниво на персонал во однос на *сегашниот* обем на работа. Така, се чини дека сегашната ситуација општо земено не бара сите слободни работни места да се пополнат. Секако дека ситуацијата брзо ќе се промени кога подрачните канцеларии ќе станат оперативни и ќе започнат да ги процесираат предметите до предвидениот степен. Најитната одлука сега е секако наименувањето и стапувањето на функција на замениците коишто ќе ги водат подрачните канцеларии. Новонаименуваниот Народен правобранител презема напори ова што побрзо да се оствари.

Функцијата *генерален секретар* на Народниот правобранител изгледа дека опфаќа премногу задачи. Во недостаток на „раководство од среден ранг“, се чини дека функцијата наложува обврска да се работи на повик во врска со сè, од недостаток на набавки до цевки коишто протекуваат. За ова е потребен *Административен менаџер* којшто ќе се занимава со барањата на персоналот од четирите единици. Тој/таа треба да бидат одговорни пред генералниот секретар.

Во времето на вршењето на проценката имаше потреба од *Координатор на подрачните канцеларии* или слично којшто ќе се занимава особено со шесте подрачни канцеларии, којшто директно ќе одговара пред генералниот секретар. Со решението поставено во новиот Правилник на Народниот правобранител (февруари 2005 година) сега постои, како што е веќе опишана, посебна единица за координирање на работата, но којашто допрва треба да се пополни со кадар.

Замениците

Мандатот на замениците е од пресудно значење за нивното делување. Тие треба да имаат мандат за истражување на итни случаи дури иако Народниот правобранител е на пример во странство. Ова се постигнува по пат на делегирање коешто беше земено предвид во предлозите на дополнувањата на Деловникот за работа од 2003 година. Во новиот Прирачник за работа од 2005 година јасно се искажува можноста Народниот правобранител да овласти заменици за извршување на различни задачи.

Експертска единица (или Единица за истражување)

Задачата на државниот советник е еднаква со онаа на иследникот. *Државниот советник* има иста поставеност во однос на *советникот* како што има *вишиот иследник* во однос на *иследникот*. Државните советници имаат седумгодишно искуство како советници на Народниот правобранител. Воспоставувањето на подрачните канцеларии предизвика одредени проблеми, и со цел да се избегнат „хиерархиските недоследности“ и други неповолни ефекти, (тогашните) советници во Скопје беа унапредени во државни советници. Така, денес, има државни советници и во главната канцеларија и во подрачните канцеларии, а нема советници.

Еден од државните советници ротира меѓу замениците коишто се занимаваат со *полициски прашања*. Полициските прашања спаѓаат во групата на прашања коишто тешко се истражуваат поради проблемот на несоработка. Поради ова и други причини се чини дека недостасува најмалку еден иследник за „полициската функција“.

Во времето на вршење на проценката имаше дванаесет *државни советници* коишто работевеа во Единицата за истражување под замениците во Скопје (од коишто еден како волонтер) и шест во подрачни канцеларии. Еден државен советник работи во Кабинетот на Народниот правобранител а еден е назначен во Единицата за односи со јавност. Според генералниот секретар 5-6 работни места на државни советници биле слободни. Државните советници коишто недостасуваат сеуште не се идентификувани, но предвидени се како потребни за поддршка на замениците со (можно) воведување на новите области на одговорност и на подрачните канцеларии коишто ќе станат функционални. Слободните работни места во органиграмот се планира да се пополнат последователно според потребите и добивањето на потребните финансии.

Бројот на жалбите во 2003 година изнесуваше 2.605. Во времето на вршењето на проценката статистиката покажа дека бројот на жалби во 2004 година ќе се намали во споредба со 2003 година. Сепак, се очекува бројот значително да се зголеми во 2005 година, поради формирањето на подрачните канцеларии.

Во органиграмот на Народниот правобранител се предвидува Единицата за истражување да има неколку советници (позиција под државниот советник), преведувачи и асистенти. Преведувачите се потребни. Сепак, мојата проценка не покажа дека се потребни дополнителни советници. Што се однесува до асистентите во таа единица се чини дека постои доволен број во Административната единица.

Административна единица

Во времето на вршење на проценката имаше три технички секретари во единицата; еден секретар на Народниот правобранител и двајца секретари коишто работат за замениците. Исто така има двајца административни архивари, еден вработен во редовен работен однос (Македонец) и двајца волонтери (Албанец и Бошњак). Секретарите вршат нормални секретарски задачи. Проблемите со коишто беше

истапено се однесуваа на ниските и нефлексибилни плати, извесна несигурност во поглед на задачите (поради оставката на Народниот правобранител) и недостатокот од поврзаност на интернет. Поради очекуваното зголемување на обемот на работа посочена е потребата од дополнителен архивар во Административната единица.

Мојата проценка не ја опфаќа ситуацијата и функцијата на персоналот за поддршка (како што се службениците за набавки, возачите и хигиеничарите).

Единицата за односи со јавност и Единицата за координација

Во почетниот органиграм во оваа единица беше поставен вишиот соработник за економски и финансиски прашања. Функцијата подоцна беше преместена во Административната единица. Двете работни места за преведувачи – еден за англиски јазик и еден за албански јазик – беа слободни во времето на вршење на проценката. Барем преведувачот за албански јазик би требало да се наменува што е можно побрзо. Потребите од преведување и толкување (во Скопје) во моментот се задоволуваат на тој начин што еден од архиварите ја врши преведувачката работа како споредна задача. Што се однесува до Единицата за координација - види подолу.

Одредени дополнителни кадровски прашања

Генералниот секретар објасни дека 70 проценти од жалбите би можеле да се решат доколку би имало повеќе време да се ислушаат и да се разговара со подносителите на жалбите. Персоналот се обидува да им излезе во пресрет на сите потреби но некои подносиители на жалби секогаш ќе бидат незадоволни. Нормалната реакција би била да се предложи назначување на советник којшто посебно би се занимавал со овие ресторативни и екстра информативни задачи. Види понатаму долу.

Препораки

Приоритетот бр.1 е да се наменуваат заменици во подрачните канцеларии . Народниот правобранител го прави она што е возможно. Собранието ги врши наменувањата. Да се надеваме дека кандидатите ќе бидат идентификувани така што решението ќе може да се донесе наскоро и замениците ќе стапат на должност.

Генералниот секретар има премногу задачи. За управување со единиците и подрачните канцеларии е потребна функција на раководител од среден ранг. Имам предлог еден административен менаџер да се занимава со административните барања на единиците во Скопје. Тој/таа ќе ја води Административната единица и ќе го известува и ќе работи блиску со генералниот секретар. Извештаите од единиците во поглед на административните потреби и барања можат да се поделат меѓу генералниот секретар и административниот менаџер на правилен начин којшто исто така би требало да се посочи во Правилникот. Исто така има потреба од посебен Координатор на подрачните канцеларии. Непосредниот претпоставен на двете предложени работни места е генералниот секретар. Всушност, треба да има

шефови во сите единици. Народниот правобранител во последниот организациски план воспостави Единица за координација. Според моето мислење, сепак, во единицата има премногу работни места. Експертската единица (истражување) е посебна бидејќи замениците ја водат истражувачката работа во единицата додека административно, генералниот секретар е на чело на единицата.

Дополнителен истражувач (државен советник или советник) се чини потребен за помош во работата со полициски прашања. Овој предлог е друго техничко прашање коешто спаѓа во опсегот на мојата проценка.

Постои очигледна потреба од вработување најмалку еден толкувач/преведувач од албански јазик во главната канцеларија и во четири подрачни канцеларии што е можно побрзо. Народниот правобранител веќе презема чекори за решавање на овој проблем.

Обемот на работа за, меѓу другите, архиварот ќе се зголеми со приливот од предмети коишто произлегуваат од подрачните канцеларии. Дури и ако подрачните канцеларии продолжат да водат сопствена евиденција, главната канцеларија ќе води евиденција на предметите на подрачните канцеларии. Така, можеби наскоро ќе биде потребен уште еден архивар.

Сепак, целосната слика е дека *планираната* кадровска организација треба да се намали. Меѓу другите промени предлагам да се отстранат работните места како советник (под државниот советник). Во прилог се претставени натамошни детали во органиграмот за *произволно* решавање на кадровската организација на Канцеларијата на Народниот правобранител.

Што се однесува до прашањето дали повеќе жалби би можеле да се “решат“ со дополнителни напори за објаснување на задачите на Народниот правобранител и да се утешат разочараните подносителите на жалби (на пр. преку назначување советник специјално за таа цел), постојат граници во овој вид услуги. Секогаш ќе постои дел на незадоволни подносителите на жалби. Тоа е проблем со којшто практично сите институции народен правобранител мораат да се справуваат.

4. Буџет и плати

Општи информации во врска со буџетот

Вкупниот буџет на Народниот правобранител за 2003 година изнесуваше околу 21 милиони денари или околу 345.000 евра. Собранието одобри зголемување од 100 насто за институцијата Народен правобранител или околу 42 милиони денари, што е еквивалентно на околу 690.000 евра за 2004 година. Буџетот за 2005 година изнесува околу 718.000 евра, од коишто 685.000 евра се пресметани за плати и кирија, што остава 33000 за опрема, набавки, печатење, односи со јавност итн. за главната канцеларија и шесте подрачни канцеларии. Народниот правобранител предвидува значителни тешкотии во покривањето на трошоците за да може

канцеларијата доволно добро да функционира. Сепак, директната буџетска поддршка спаѓа надвор од овој проект.

Што се однесува до прилично ограничениот буџет на Народниот правобранител, тој се наоѓа во голема мера во рацете на Министерството за финансии. Овој систем претставува пречка за активностите на Народниот правобранител. Ослободувањето на владата од контрола врз буџетот се чини дека е помалку итно отколку зголемувањето на буџетот. Народниот правобранител треба да достави специјален извештај до Собранието со предлог за неопходните измени во законодавството како и да се потруди да го привлече вниманието на јавноста преку медиумите во врска со овој систем на буџетска контрола.

Повеќе околу буџетската постапка

Буџетската постапка подразбира дека владата предложува, Собранието одобрува и тогаш повторно се дистрибуираат средствата до Народниот правобранител (и другите државни органи).

Министерството за Финансии, меѓу другото, го објасни следново: Истите правила важат за сите корисници на државниот буџет. Министерството за Финансии обезбедува средства за плати и опрема, итн. Донаторските средства се депонираат на истата единствена трезорска сметка којашто поради причини на одговорност ја води Министерството за Финансии. Министерството за Финансии наведува дека буџетот е на располагање на корисникот иако сите корисници мораат да подготват буџет за секоја година и да извршат годишни сметки за неговото трошење. Постои обврска да се состават тримесечни планови за севкупното трошење како и да се достават планови пет дена однапред за користењето на средствата за следниот месец. Доколку ова не се стори, нема да се пуштат средства. Постојат и други собраниски органи – Државниот завод за ревизија и Државната регулаторна канцеларија – коишто се обврзани да ја следат истата постапка.

Министерството за Финансии не гледа никаков ризик од противречност меѓу надзорот на Народниот правобранител и буџетската постапка, бидејќи “буџетското прашање сосема се разликува од обврските кон Народниот правобранител“. Со буџетот раководи еден од 16-те сектори. Министерството за Финансии се согласува дека луѓето „на улица,“ можат да забележат конфликт на интереси но додава дека тогаш постои обврската постапката да им се објасни на луѓето.

Од службеникот за финансии на Народниот правобранител дознав дека месечните извештаи до Министерството за Финансии се прават во поглед на измените во кадровската структура, платите и неподмирениите обврски, како и статистичките податоци за платите, итн. Со еднаква периодичност, Народниот правобранител посебно поднесува извештаи за средствата од донаторските грантови.

Собраниската комисија за заштита на човековите права централизацијата ја смета понекогаш за корисна но концептот за буџетот на Народниот правобранител во Министерството за Финансии за негативен. Народниот правобранител начелно треба да биде независен од Владата. Сепак, поради проблемот со корупцијата, Собраниската комисија е многу внимателна па дури и на собраниските органи не им дозволува целосна независност во поглед на буџетските прашања. Изгледа дека Комисијата го зазема ставот дека политичката клима треба да созрее пред да може

со буџетот да се раководи на истиот начин како и во другите европски земји. Како и да е, сегашната постапка не се смета за адекватна.

Мојата проценка дава впечаток дека системот очигледно му создава пречки на Народниот правобранител. Меѓу другите работи, Народниот правобранител има тешкотии да ги добие неопходните средства за оперативните трошоци. Бидејќи Народниот правобранител всушност треба да се пријави за средства секој месец, проблемите се повторуваат со таква периодичност. Според еден пример, Народниот правобранител на пати не бил дури ниту во состојба да ги покрие трошоците за конференција, во краток временски рок. Системот е неефикасен и одзема време.

Народниот правобранител исто така ги надгледува властите под раководство на Министерството за Финансии . Не претставува само теоретска можност Народниот правобранител еден ден да побара од Министерството за Финансии да преземе дејствие во случај под истрага и следниот ден да има потреба да побара пари за да покрие одредени трошоци на истата истрага.

Независноста на Народниот правобранител, собраниски орган, е очигледно негативно засегната од постоечкиот систем со големото мешање на Министерството за Финансии . Буџетот треба да го води Собранието, што се однесува до Народниот правобранител (и другите собраниски органи). Доколку постои вмешување на владините органи тоа не треба да ја земе предвид *проценката* на расходите на Народниот правобранител; проценката треба да остане во Собранието. Ова значи дека Владата не треба да врши проценка на трошењето од страна на Народниот правобранител. Во основа, наместо тоа, Народниот правобранител треба да ги добива средствата како што е одлучено од Собранието и да може да ги користи истите во текот на фискалната година. Тогаш Народниот правобранител годишно поднесува сметка за своите трошоци до Собранието.

Во Шведска, на пример, собранието го подготвува буџетот на Парламентарниот народен правобранител и одлучува за него. Средствата се пуштаат по 1/12 месечно од страна на (шведската) Национална дебитна канцеларија (НДО). Иако ова е управен орган под владата, којшто има за задача, меѓу другото, да управува со државниот буџет, тој *нема* никаква власт да врши проценка на расходите на Народниот правобранител или друг собраниски орган. НДО игра улога на „внатрешна банка“, на државните органи, којашто е единствена функција на НДО од важност за Народниот правобранител.

Секако дека со буџетот се управува на начин којшто се раководи од релевантните закони. Затоа менувањето на системот во полза на Народниот правобранител бара измена на релевантните закони. Еден начин на којшто ова може да се направи е да се предложи измена на член 48 од Законот за Народен правобранител, за да се додаде исклучок од нормалната буџетска постапка.

За платите

Постојат извесни тешкотии во врска со платите на повисоко ниво во институцијата Народен правобранител. Иследниците не доставуваат посебни жалби по однос на

нивната економска ситуација. Нивните нето плати отприлика изнесуваат 350 евра месечно. Институцијата бара покачување на 500-550 евра на 1-ви април 2006 година. Замениците дадоа објаснување дека нивните плати се на ниво на оние на судиите од Врховниот суд, т.е. нето плата од некои 650 евра месечно плус одредени додатоци, коишто тие ги сметаа за недоволни за да ги покрјат нормалните животни трошоци. Не е возможно тие да имаат друга платена работа отстрана. Тие го истакнуваат фактот дека има само четворица заменици (десетмина кога ќе профункционираат подрачните канцеларии), и ги споредуваат со на пр. судиите коишто бројат повеќе од 1000 и коишто имаат свое здружение. Замениците сметаат дека имаат проблематична позиција во овој поглед.

Платите се ниски во споредба со развиените европски демократии. Сепак, ситуацијата не изгледа *критична* во оној поглед каде што без значителни покачувања на платите не можат да се постигнат работа и развој од значење. Исто така, недоволното ниво на плати во државните институции е општ проблем. Немам посебни препораки во однос на платите во доменот на овој извештај за проектот.

5. Постапки за назначување и разрешување

Постапката за наменување и разрешување на Народниот правобранител и замениците се наведени и опишани во членовите 5, 9 и 10 од Законот за Народен правобранител.

Општото мнение меѓу новоизбраните функционери е дека Владата има или барем може да има претерано влијание врз Собранието бидејќи пратениците се поврзани со Владата. Се чини дека тие можат да бидат ставени под притисок дури и да го разрешат Народниот правобранител затоа што не е професионален. Се тврди дека такво разрешување им се случило на судии (разрешувања како резултат на „несоодветна, политичка приврзаност). Неколку извори тврдат дека правилата за разрешување треба да бидат пообјективни и дека се неопходни измени така што децидно ќе се посочи кое е всушност значењето на „некомпетентен, пристрасен и несовесен,“ (член 9:5 од Законот) и кој треба да одреди дали постои таков предуслов. Дури ни специјалните мнозински прописи (член 5) не ги препознаваат сите дека се доволна гаранција за заштита од притисок од страна на Владата. Од друга страна, за време на мојата проценка, Собранието го изнесе главниот став дека *без* правило со таква *природа* за какво што е дискутирано, би постоел ризик од злоупотреба на позицијата на Народниот правобранител од негова/нејзина страна.

Препораки

Народниот правобранител мора да биде аполитичен, почитуван од сите групи и висококвалификуван во правната област. Кога во главниот фокус на Народниот правобранител се прашања од областа на човековите права (а не примарно прашања од неправилното функционирање на администрацијата), лицето коешто ја извршува таа функција треба да е исто така во голема мерка способно кога станува збор за прашања од областа на човековите права. Исто така би било добро да се

примаат кандидати од редовите на судиите коишто по можност исто така имаат работено со човековите права или пак академски правник (на пр. професор по човекови права).

Еден начин да се зацврсти независноста на Народниот правобранител е да се има механизам за наменување којшто бара кандидатот да биде поддржан од *најголемото* мнозинството во Собранието (на пр. $\frac{3}{4}$ од пратениците коишто гласаат). Со цел да се постигне такво мнозинство треба да се одржат неформални консултации во самата(-ите) релевантна(-ни) собраниска(-и) комисија/комисии.

Очигледно, со Бадинтеровиот механизам идејата за додавање на правилото на најголемо мнозинство би значело дека еден кандидат мора да биде поддржан од (на пр.) $\frac{3}{4}$ од пратениците коишто припаѓаат на немнозинските заедници, т.е. “двојно најголемо мнозинство“.

За еден кандидат може да се каже дека е „широко почитуван,, доколку тој/таа е правичен-на, објективен-на, и квалификуван-а, и доколку е избран-а од страна на најголемото мнозинство. Доколку постапката за разрешување начелно го следи истиот систем, сè на сè, таа значително ќе го намали ризикот од „политички разрешувања,,. Исто така, можеби зборовите „некомпетентен, пристрасен и несовесен,, во член 9 од Законот за Народен правобранител би требало да се прецртаат. Наместо тоа, би можела да се употреби подобро дефинирана општа клауза, на пр. /дека тој/таа/ „очигледно поради други причини не може повеќе да ја извршува својата функција,,. Одлуката сепак ќе остане во рацете на парламентарното “двојно“ (и најголемо) мнозинство.

За да се ублажат критичарите и да се намалат негативните чувства и песимизмот, со цел да се подигне довербата во Народниот правобранител меѓу луѓето и кај медиумите, можеби е препорачливо да се дискутира воспоставувањето на *неформален граѓански Совет* или Одбор со задача да ги доставува имињата на кандидатите за Народен правобранител (и/или за заменици) до релевантната Собраниска комисија (Комисијата за наменувања). Секако дека уставните аспекти на едно вакво решение треба да се испитаат, но во пракса, Советот би можел да ги доставува имињата до Собранието коишто би се искористиле како дополнителна база на кандидати (коишто се разбира формално не се обврзани кон Собранието). Членовите на Советот би можеле да бидат на пр.: претставници на медиумите, приватни адвокати, НВОи и други групи на граѓанското општество не само во општините, и можеби академски правници од универзитетите и виши правници од Уставниот суд (којшто според моите информации не се наоѓа под надзор на Народниот правобранител). Би можело да се побара од Советот да образложи зошто номинираниот кандидат е ставен на список.

6. Доверба кај луѓето

Во ситуации каде што Народниот правобранител всушност може да го унапредува мирот преку посредување меѓу етничките групи и да ги обедини пред

институцијата, во тој случај не може да стане збор за претерување кога се работи за важноста на довербата од страна на луѓето.

Прашањето на довербата кај луѓето има директна поврзаност со тоа каква порака се испраќа до нив за време на кампањите за јавна свест, итн. (види Поглавје 17). Довербата кај луѓето е исто така силно поврзана со општото работење и влијанието на институцијата. Прашањето на доверба кај *надгледуваните власти* се дискутира во Поглавје 12.

Додека начелно постои консензус во поглед на тешкотиите да се постигне задоволителна соработка со соодветните власти, мислењата во однос на довербата на луѓето во Народниот правобранител се разликуваат во зависност од тоа кого прашувате во институцијата Народен правобранител, или надвор од неа. Мислењата изгледа варираат од изјави дека Народниот правобранител е почитуван од страна на луѓето без оглед на етничката припадност до ставот дека луѓето во просек се повеќе или помалку рамнодушни кон Народниот правобранител и дека не знаат многу за неговите активности или пак дека очекуваат каква било помош од институцијата. Реалниот заклучок од „средното,, мислење меѓу интервјуираните лица би било дека довербата во Народниот правобранител (институцијата) е иста без оглед на етничката припадност, но не е голема. Овој заклучок е поддржан од Анкетата на јавното мислење во врска со Народниот правобранител од 2003 година. Ситуацијата бара зголемена (директна) транспарентност од страна на Народниот правобранител (почесто користење на медиумите, итн.) со цел да им се покаже на луѓето со какви предмети работи институцијата. Исто така се налагаат напори за натамошно зголемување на општата свест (избалансиран информации за мандатот и задачите на институцијата, итн.). Неколку извори ја акцентираат важноста од оперативноста на подрачните канцеларии така што тие ќе можат да ги примаат жалбите и регионално да даваат совети. Ова ќе помогне Народниот правобранител да стане познат и ќе ја зголеми неговата доверба кај граѓаните.

Прашањето за довербата на луѓето е дефинитивно меѓународно признат проблем на Народниот правобранител. Луѓето не веруваат дека органот којшто располага само со „моќи на убедување,, (моќта да се критикуваат државните власти и да се даваат препораки за преземање чекори) може да предизвика каква било значајна разлика во поглед на правата и слободите на луѓето. Во овој случај, ситуацијата е јасно отежната со тоа што соодветните тела се извлекуваат без да соработуваат. Луѓето ја забележуваат ваквата непослушност и тоа негативно влијае врз градењето на довербата. Види повеќе во Поглавје 17 за јавната свест.

7. Законот за Народен правобранител и внатрешните регулативи на Народниот правобранител

Дополнувања на Законот за Народен правобранител

Во правоаголникот со препораки во Поглавје 13 препорачувам Народниот правобранител да се залага за добивање овластување да наметне *административна парична казна* во случаи на несоработка по однос на одредбите од член 24 од

законот. Вреди да се нагласи дека овој предлог ги засегнува *истражните* инструменти на Народниот правобранител. Таквите власти не треба да се бараат во *моќта на давање препораки* на Народниот правобранител.

Исто така препорачувам да се измени правилото на рок од осум дена (член 24) со што на соодветните тела ќе им се даде повеќе време првично да одговорат (на пр. 30 денови). Причината е што осум денови се чинат премногу кусо време (дури и во земјите каде што соработката со соодветните функционира нормално).

Понатаму, според мене, одредбите како член 20 од Законот за Народен правобранител не би требало да бидат толку строги во однос на Народниот правобранител. „ Народниот правобранител *нема* да започне (зборот во курзив го ставив јас)...., изгледа дека е непотребно ограничување за Народниот правобранител. Според моето мислење, формулацијата би требала да гласи на пр.: „ Народниот правобранител *може* да одлучи да не...“, Ова произлегува оттаму што ситуациите „коишто можат да се случат во реалноста“ тешко можат да се предвидат па така прописите коишто се однесуваат на работата на надзорниот орган не треба да се ограничат освен ако тоа е неопходно поради уставни или други важни причини. Се чини дека ограничувањето во член 20 не е потребно. Постојат неколку примери на овие наложени и веројатно непотребни ограничувања во Законот, на пр. член 23 (“... *ќе* ја запре или прекине постапката...“). Треба да биде “... *може* да ја запре или прекине постапката...“. Предлагам Народниот правобранител да донесе одлука за измена во овој поглед.

Во Поглавје 13 (под одделот “Можни причини за проблемот на непочитување“) член 24 се дискутира по однос на можна потреба од дефинирање на начинот на којшто соодветни тела се обврзани да ги достават бараните објаснувања.

Што се однесува до правилата според коишто се раководат постапките за назначување и разрешување – види Поглавје 5.

Новиот Деловник за работа (2005 година)

Деловникот за работа дава временски граници во поглед на барањата за дополнителни информации од подносителот на жалбата, види член 15, „не може да биде покус од 8 денови или не подолг од 30 денови,. Правилото од 8-30 денови исто така се однесува на одобрувањата од лицата врз коишто е извршен прекршок во започнатите предмети (член 18). Не гледам доволна причина за таквите ограничувања на активностите на Народниот правобранител. Мојата порака гласи: не ограничувајте ги можностите на Народниот правобранител да ги извршува неговите/нејзините задачи доколку тоа не е неопходно. Зарем не би било соодветно “на пример“, “во временски период за којшто одлучува Народниот правобранител“ или нешто слично?

Предложените измени исто така би требало да се проверат врз основа на *повторување на текстовите* од Законот за Народен правобранител. Таквите делови, доколку не се потребни, треба да се прецртаат во Деловникот за работа за

да се избегне неговото усложнување и да се избегне ризикот од погрешни толкувања на законот. - Види на пр. член 24 од Деловникот за работа, којшто е повторување на член 19 од Законот за Народен правобранител. Тешко е да се види причината за повторување на текстовите на овој начин.

Исто така, треба да се провери член 25 од Деловникот поради недоследности со Законот за Народен правобранител. Да споменам еден пример за член 25 од Деловникот, во дефинирањето на прописите од член 20 од Законот за Народен правобранител, Деловникот, во првиот став, втора точка (во врска со истрагите и покрај тоа што подносителот на жалбата е непристоен кон институцијата), се чини дека го проширува Законот за Народен правобранител, т.е. прави исклучок што формално речено не е дозволено со закон. Се согласувам со формулацијата како што е изнесена во Деловникот, но се чини дека повикува на измена во Законот за Народен правобранител. Деловникот треба внимателно да се анализира во поглед на тенденциите да се направат такви “измени“ на Законот за Народен правобранител.

Начелно, статутот не може да редуцира, додаде или да направи измени на содржината на повисок статут, на пр. подзаконски акт во однос на закон, освен ако такво нешто се дозволува со повисокиот статут. Друго прашање е дека понискиот статут може да ги дефинира таквите одредби во повисокиот статут коишто биле “оставени отворени“ за дефинирање. Еден пример е изразот “заеднички интерес“ во однос на истражувањето на анонимни жалби во член 20 (првата точка во став еден) од Законот за Народен правобранител којшто е дефиниран во член 25 (став еден, точка еден) од Деловникот, според којшто кршењето на правата на “поголема група граѓани, малолетници...“ (итн.) се од заеднички интерес.

Проценката и изработката на измените изложени погоре можат да се направат внатрешно во Канцеларијата на Народниот правобранител од страна на Народниот правобранител, замениците и/или друг персонал, можеби со помош на меѓународен експерт.

Препораки

Предложени измени на Законот за Народен правобранител:

- да се додаде правото да се наметне административна парична казна
- продолжување на крајниот рок за да им се дозволи повеќе време за одговор на соодветните тела (член 24)
- да се намалат ограничувањата на правото на Народниот правобранител да го користи своето добро просудување (види на пр. првите ставови во членовите 20, 21 и 23; да се замени “ќе“ со “може“)
- правилата за назначување и разрешување во член 5 и 9 (види Поглавје 5 погоре).
- да се дефинира во член 24 како органите изнесени во член 2 од Законот треба да ги поднесат бараните информации (на пример “на начин на којшто одлучува Народниот правобранител“)

- да се измени на пр. член 26 за да му се даде на Народниот правобранител моќ да оди на суд за да го спроведе правото да достави сведочења или субпоена документи (да повика сведок за на суд).

Деловник за работа од 2005 година

- да се дискутира и измени правилото за 8-30 денови, да се размисли за менување во флексибилна одредба, како што е “... во временски период за којшто одлучува Народниот правобранител.“

- да се провери дали во Деловникот постојат непотребни дуплирања на текстот од Законот за Народен правобранител

- да се провери дали во Деловникот (на пр. член 25) постојат непостојаности во поглед на Законот за Народен правобранител

Процес на изработка

Изработката на изложените измени може да се направи внатрешно. По можност Народниот правобранител треба да наменува работна група (внатрешна комисија) да дискутира и да изработува нацрт измени коишто комисијата смета дека се потребни. Би можело да биде од полза да се назначи експерт којшто би помогнал во работата, барем во изработката на нацрт измени на законите.

8. Постапување по предмети и известување

Примање на жалбите и евидентирање

Се евидентираат сите писмени жалби коишто пристигнуваат, вклучувајќи ги и тие по пат на електронска пошта и севкупната пошта којашто пристигнува. Посетите од страна на подносителите на жалбите (многу чести) се евидентираат рачно, но на начин којшто дозволува статистички проверки. Сета пошта којашто пристигнува е регистрирана во системот Лотус.

Државниот советник ја врши почетната „селекција,, на предметите. Тој или таа може да *упати* некој подносител на друг управен орган доколку е уверен-на дека прашањето е надвор од јурисдикцијата на Народниот правобранител. Ова треба да се сфати како услуга а не како одбивање. Важно е да се запомни дека иследникот не смее под никакви околности (без соодветно делегирање) да дејствува на начин којшто погрешно би се протолкувал како одбивање на жалба; само овластениот службеник (начелно Народниот правобранител) може да отфрли предмет. Информација дадена на лице коешто бара помош може да резултира со тоа што лицето ќе се повлече од поднесување жалба (на пример затоа што тој/таа сфаќа дека жалбата би била надвор од јурисдикцијата на Народниот правобранител). Оваа пракса е ефикасна и исто така употребувана на пр. од страна на персоналот на Народниот правобранител на Шведскиот парламент.

На жалбите им се става печат, им се дава број на предметот, и се регистрираат под името на подносителот на жалбата и под соодветната област на одговорност, на пр. полициски постапки. Не се можни поклопувања на ниво на иследници затоа што државните советници немаат пристап до други информации во старите досиеја освен имињата на подносителите на жалбите. Доколку се работи за често име, поклопувањата се практично невозможни. Со цел да раководат со ваквите проверки, советниците го прашуваат заменикот за информација. Системот е поставен врз внатрешни директиви. Не станува збор за технички ограничувања.

По регистрирањето жалбата се доставува до еден од замениците, којшто дава оценка за предметот и го предава на државниот советник. Последниот ја спроведува истрагата под раководство на заменикот. Државниот советник проверува дали целата документација е тука. Доколку не е, тој/таа стапува во контакт со подносителот на барањето. Од подносителот на барањето се бара да обезбеди одредени информации во врска со на пр. оспореното решение (број на предметот, дата на решението, итн.). Недостатокот на вакви информации не е причина за самото одбивање. Главното се состои во тоа дека досиејата (итн.) на соодветниот управен орган ќе можат да се идентификуваат.

Според информациите што ги добив (за време на студиската посета на Државниот затвор Идризово), затворениците и притворените лица можат да се жалат до Народниот правобранител без никакво мешање.

Истрага

Доколку Народниот правобранител (или по пат на делегирање засегнатиот заменик) одлучи да покрене истрага, со соодветниот управен орган ќе се стапи во контакт преку пошта или телефонски. Доколку нема одговор, соодветниот управен орган ќе се потсети со втор допис, во којшто Народниот правобранител (онаму каде што е применливо) исто така наведува други нерешени предмети на соодветниот орган. Доколку истражниот државен советник најде на несоработка од страна на соодветното тело, тогаш тој или таа ќе се обрати до водачот на тимот, т.е. заменикот, којшто или ќе стапи во контакт со државниот орган во прашање или – доколку треба да се оствари контакт со министер или со друг висок функционер – да му се остави на Народниот правобранител да ги преземе потребните чекори.

Народниот правобранител може да го насочи соодветниот орган кои области да бидат опфатени во одговорот. Понекогаш службениците на Народниот правобранител ги посетуваат властите, и тогаш ќе можат исто така да ги бараат неопходностите да се препорачаат подобрувања на рутините и методите на телото коешто е под истрага. Службениците на Народниот правобранител исто така можат и да им се јават телефонски на властите за да добијат информации и можат да позајмат материјали, на пр. досиеја од соодветниот орган. Властите се добро информирани во врска со Народниот правобранител за седумте години за коишто Канцеларијата на Народниот правобранител е оперативна, но не доволно се повинуваат на барањата на Народниот правобранител (види Поглавје 13).

Понекогаш властите му го испраќаат одговорот на подносителот на жалбата, но не секогаш.

Ако подносителот на жалбата сака деталите да се чуваат во тајност, Народниот правобранител се труди што е можно повеќе да го почитува ова. Обврската на Народниот правобранител е наведена во член 18 од Законот за Народен правобранител. Се разбира дека зачувувањето на тајноста на идентитетот на подносителот на жалбата може да биде тешко бидејќи испитувањата честопати го принудуваат Народниот правобранител да му открие релевантни информации на соодветното тело. Во таквите случаи, решение може да претставува *иницијативна истрага*.

Улогата на замениците и распределбата на нивната работа итн.

Под раководство на Народниот правобранител замениците ги водат истрагите и ги извршуваат другите задачи во поглед на нивните области на одговорност.

Замениците ја потпишуваат целата пошта којашто се испраќа, вклучително и дописите со на пр. барање за документи или досиеја од некое тело. Причината за ова, се вели, е предноста заменикот да знае што се случува во предметите во секое време, иако тој/таа и не ги чита дописите детално. Замениците се повикуваат на начелото дека четири очи гледаат подобро од две и тие се грижат да постои некаква контрола врз работата на советниците.

Денес работите се административно поделени на различни области на одговорност. Различните тимови начелно работат со посебни области на одговорност, иако може да дојде до замени. Исто така, некои сфери се заеднички за повеќе заменици (на пр. полициските прашања). Основното правило вели дека секој од четворицата заменици добиваат 25% од сите предмети коишто пристигнуваат. Од нив, некои се прават според сложеноста итн. на предметите. Во пракса замениците имаат различен обем/квантитет на работа, но постои толеранција по однос на таа разлика така што важи начелото на главна распределба а варијациите се исправаат по пат на дополнителни ресурси; на заменикот којшто има поголем обем на работа може да му се даде дополнителен државен советник.

Замениците имаат систем на денови за посета, на пр. еден заменик прима посетители во понеделниците, друг во вторниците и така натаму. Доколку подносителот на жалба сака да се состане со одреден заменик вон неговите/нејзините денови за посета тогаш тоа лице може да се упати на некој друг заменик; така што на никому не му е ускратено да се види со заменик. Замениците “си ги преземаат“ посетителите/предметите еден со друг на неформална колегијална основа.

Што се однесува до надлежностите меѓу замениците во Скопје и тие во подрачните канцеларии, види Поглавје 9.

Во времето на вршењето на проценката, прашањата во врска со *полициските постапки* беа поделени на тројца заменици. ОнО е деликатен. Во случај ако обемот на работа за некој од замениците стане претежок во споредба со другите заменици, засегнатиот заменик (како што кажав погоре) ќе добие дополнителен советник. На тој начин ситуацијата е правична и се оневозможува трупането заостанати предмети.

Народниот правобранител нормално нема да започне истрага на предмет којшто *го затворил соодветното тело*, доколку на пример судот отфрли задоцнет предмет по долго време, тогаш нормално Народниот правобранител нема да преземе дејствие. Оваа рутина може да се испита, види препораки подолу.

Како што се наведува во Поглавјето ---- некои извори ја ставаат под знак прашалник објективноста на некои од испитувањата и извештаите на Народниот правобранител, наведувајќи дека понекогаш се чини дека Народниот правобранител одлучил дека се работи за прекршување и пред соодветното тело да даде какви било информации или изјави.

Проценките покажуваат дека Народниот правобранител понекогаш се чувствува принуден брзо да дејствува во случаи коишто може да се судат на суд така што подносителот на жалбата ќе може да ги запази условите за правилна жалба. Оваа рутина може да биде проблематична во поглед на ресурсите и ефикасноста.

Дописи и извештаи на Народниот правобранител

Прво би сакал да истакнам дека според моите опсервации квалитетот и на дописите коишто се испраќаат и на годишните извештаи на Народниот правобранител е висок. Затоа долунаведените препораки треба да се сфатат како предлози од “надворешно лице“ во врска со тоа како може евентуално да се подобри квалитетот. Сигурен сум дека Народниот правобранител и неговиот кадар можат да изнајдат дополнителни начини да се подигне и квалитетот и ефикасноста на овие и други прашања.

Како што е наведено во Поглавјето 13 одредени извори ја ставаат под знак прашалник објективноста на некои од истрагите и извештаите на Народниот правобранител, велејќи дека некогаш изгледа како Народниот правобранител да донел одлука дека се работи за прекршок дури и пред соодветното тело да достави каква било информација или изјава.

Дописи

Неколку испитани дописи од Канцеларијата на народниот правобранител до соодветните тела покажуваат дека постои ризик од тоа дека истрагите на Народниот правобранител некогаш можат да се сметаат за не сосема објективни.

На пример: Во дописот Бр. 07-909/03 од 14-ти август 2003 година, Народниот правобранител го изразува своето мислење во врска со случајот на полициската акција во селото Сопот (види исто стр. 47 во ГИ 2003) каде што од МВР се бара да ја надомести

штетата или да изврши процена на штетата, пред да се утврди што всушност било сторено во тој поглед. Исто така, изгледа дискутабилно што во дописот Народниот правобранител се чини дека веќе утврдил дека службени лица извршиле кривично дело или дисциплински прекршок, иако ова сеуште не било утврдено (од страна на јавниот обвинител или дисциплинска комисија). Во еден друг допис до МВР за случајот Сопот (НП Бр. 07-909/03 од 3-ти јуни 2003 година) Народниот правобранител бара да се додадат факти на информациите коишто Народниот правобранител ги добил од медиумите и за време на инспекциите. Дописот содржи отворени неутрални прашања (точни) но исто и заклучоци во врска со службените лица; “Народниот правобранител бара да биде информиран дали сте презеле мерки /.../ за соодветна кривична или казнена одговорност против членовите коишто ги пречекориле овластувањата“. И покрај тоа што многуте наведувања на полициско прекршување итн. беа поткрепени подоцна, дописот изгледа дека е претемногу под влијание на информациите коишто МВР сеуште не ги искоментирало.

Извештаи

По имплементацијата на новиот Закон за Народен правобранител годишните извештаи на Народниот правобранител не се презентираат само во писмена форма туку и во усна на собраниските седници. Годишни извештаи исто така се дистрибуираат до печатот и НВО-ите, итн. Се одржуваат конференции за печат. Некогаш Канцеларијата на Народниот правобранител исто така ги користи и комерцијалните медиуми. Извештаите се многу полезни и информативни. Претставниците на меѓународната заедница кажаа дека документацијата на Народниот правобранител ја сметаат за многу важна. На пример, УНИЦЕФ прибира податоци од годишните извештаи на Народниот правобранител. Затоа е од пресудно значење извештаите на Народниот правобранител да бидат точни и релевантни.

Собраниската комисија за заштита на човековите права смета дека извештаите се квалитетни и добро изработени. Па сепак, таа смета дека извештаите за предметите не се доволно детални, дури ни во усните презентации на Народниот правобранител. Комисијата на пример споменува дека Народниот правобранител не дал никакви предлози за разрешување на службени лица иако таквите предлози повремено се чинеле оправдани. Комисијата бара *Специјални извештаи* за важните предмети од Народниот правобранител и изјавува дека таквите извештаи би биле од голема полза за Комисијата, којашто тогаш би можела да се завземе за материјата како иницијатива од Народниот правобранител.

Во Поглавјето 7 од годишниот извештај од 2003 година има примери на 29 процесирани претставки. Тоа се општи прегледи и не навлегуваат во детали. Насловот на Поглавјето гласи “Примери од праксата“ и не е јасно дали примерите биле избрани по пат на случаен избор, бидејќи претставуваат необично успешни случаи, типични, или решенија од висок профил или „преседански претставки“, на Народниот правобранител или се од посебно значење поради други причини.

Друго покренато прашање е дали Народниот правобранител треба да достави еден годишен извештај или два посебни, од коишто еден до Собранието и еден за медиумска и граѓанска употреба, итн. Годишни извештаи се пишуваат на разбирлив и не премногу сложен начин и треба да им послужат и на државните

органи, НВОии, заинтересираните граѓани и други. Дополнителните напори за издавање два посебни извештаи се чини дека немаат мотивираност. Исто така два извештаи наметнуваат опасност од конфузија. Друго прашање е дека дистрибуцијата на *извадоци* од годишниот извештај може да биде од полза. Сегашниот метод на Народниот правобранител е да издава еден в од којшто потоа се вади исто така скратена верзија. Скратената верзија е во основа извадок од “комплетниот” годишен извештај (со некои исклучоци). Нема потреба да се измени системот на правење извадоци.

Објективност на дописите и извештаите

Прашањето за одговорноста треба секогаш да биде „отворено“, се додека не се утврдат фактите од „обете страни“, и не се донесе заклучок. Ова ќе ја нагласи и одрази објективноста на Народниот правобранител. Дури и во случаи каде што подносителот на жалбата го приложил она што се чини целосно релевантна и валидна документација, заклучоците треба да почекаат додека не се утврдат фактите. Народниот правобранител би можел да издаде внатрешни директиви и примери на “истражни” дописи за употреба на иследниците, се со цел да се избегнат ситуации каде што барањата (за факти) до соодветните тела можат да се сметаат за пристрасни.

Во земјите каде што е од особена важност итна акција од страна на независен надзорен орган поради почесто и/или посериозно загрозување на човековите права, одрекувањето на „товарот на докази“ на Народниот правобранител може да изгледа оправдано, барем до извесен степен. Но ова го подразбира ризикот од губење на довербата на властите во Народниот правобранител а со тоа и способноста да се дејствува професионално во истрагите и извештаите. Народниот правобранител мора да работи професионално и да се погрижи сите извештаи да бидат објективни и да ги исполнат очекуваните високи правни квалитети. Ова не значи дека одбивањето од страна на државниот орган да одговора на прашања е ирелевантна околност.

Кога ќе се најде на несоработка (види исто Поглавја 12-13)

Доколку властите не одговорат – и после допис за потсетување од Народниот правобранител и не постои причина да се продолжи со повтроување на барањето до телото коешто не соработува, тогаш Народниот правобранител треба да се обрати до Владата и да и остави одредено време за одговор, види член 25 од Законот за Народен правобранител. Доколку тоа не доведе до задоволителна реакција тогаш Народниот правобранител треба да поднесе *специјален извештај* до Собраниската Комисија за заштита на човековите права. Специјалниот извештај треба да даде опис на ситуацијата и да побара соодветно дејствие од Собранието.

Инструментите на Народниот правобранител се во основа ограничени на издавање извештаи на државните органи или медиумите. Ова се секако важни инструменти но тие можат да се надополнат со средства коишто имаат повисок степен на директно влијание, види препораки во Поглавје 13.

Ако решението може да се суди на суд итн.

Начелно, не е задача на Народниот правобранител да се погрижи за тоа подносителите на жалби да ги запазуваат законските услови на поднесување жалба, итн. Доколку некој случај може да се суди на суд, Народниот правобранител секако може да го упати предметот/подносителот на жалбата во судската постапка, но можеби треба да се воздржи од преземање натамошна активност за да му помогне на подносителот на жалбата. На тој начин Народниот правобранител може да ги употреби ограничените ресурси за предметите каде што само Народниот правобранител може да преземе дејствие.

Предмети затворени од страна на соодветните тела

Политиката на Народниот правобранител на непостапување по затворени предмети од страна на соодветни тела се чини дискутабилна; може да постојат правни, и морални и педагошки причини да се поддржи мандатот на Народниот правобранител во такви случаи така што властите коишто прават грешка нема да можат да се извлекат од оправданата критика само на тој начин што ќе го затворат предметот. Законот за Народен правобранител не ја исклучува продолжената истрага во вакви случаи. Член 20 којшто се однесува на “помалку важните“ предмети “коишто не би можеле да дадат адекватни резултати дури и по завршувањето на истрагата“ е отворено за толкување, но утврдувањето на грешката може да има важни идни резултати и покрај тоа што правата на подносителот на жалбата во случајот не можат да се повратат.

Годишни извештаи

Да се задржи системот на објавување еден годишен извештај со извадоци (скратени верзии). Во иднина можат да се издаваат различни извадоци (на пр. извадок во врска со полициски прашања вклучувајќи ги извештаите за предметите поврзани со полицијата, извадок што се занимава со правата на децата и ги вклучува важните извештаи за предметите итн.). На тој начин заинтересираните тела, организации и поединци можат да добијат извадок којшто се однесува на “нивната“ специфична област.

Извештаите за предметите во годишниот извештај би требало повеќе да се елаборираат и принципите за селекција на предметите да се проценат/дискутираат. Од соодветни тела се очекува да ги користат годишните извештаи како важен извор за толкување на законите исл. Народниот правобранител би можел да објавува случаи коишто се однесуваат на проблемот на несоработка, случаи коишто се начелно важни (предмети од „висок профил,, „преседански,, предмети, т.е. коишто подразбираат препорака за тоа како да се толкува на пример одредба од закон) и предмети коишто ја одразуваат надлежноста и политиките на Народниот правобранител.

Неколку технички прашања

Во првата верзија на извештајот предложив Канцеларијата на Народниот правобранител да разработи систем по области-шифри, така што сите претставки ќе можат да се евидентираат под одредена шифра на областа (пр. сфера 01 = правосудство; 02 = обвинители; 03 = полициски постапки). Во коментарите на мојот нацрт извештај Народниот правобранител ме извести дека канцеларијата веќе разработила шифри. Кога потполно ќе се разработат тие можат да се поедностават, меѓу другите работи, и можностите за статистички пребарувања во компјутеризираниот систем.

Што се однесува до активностите на работа со претставки, општо предлагам, поради ефикасноста, да им се делегираат на иследниците да спроведуваат повеќе од различните фази на истрагата без претходна согласност од нивните претпоставени во секој поединечен случај. На пример потпишување на излезната пошта, како што се барањата за информации до соодветни тела, би можеле да го вршат државните советници, во случаите каде што за „проблемот на несоработка,, не е потребен потпис на Народниот правобранител или на неговиот заменик.

9. Надлежностите во некои аспекти меѓу главната канцеларија и подрачните канцеларии

Замениците во Скопје се специјалисти, со одредени области на одговорност. Замениците во подрачните единици секако треба да бидат генералисти за да можат да работат со секакви видови жалби. Прашањето е како да се дефинира област на одговорност меѓу службениците специјалисти во главната канцеларија и генералисти во подрачните канцеларии . Има неколку опции.

Еден модел којшто ми беше претставен е да им се допушти на замениците во Скопје да ги водат подрачните канцеларии по однос на специјалноста на секој таков заменик, т.е. секој заменик (во Скопје) да биде одговорен за сите подрачја по однос на неговата/нејзината специјалност. Ова значи дека би немало место за подрачни заменици, бидејќи скопските заменици заедно би ги имале сите области на одговорност. Понатаму, еден од скопските заменици или генералниот секретар би бил административен шеф на шестте подрачни канцеларии. Државните советници во секоја подрачна канцеларија тогаш би функционирале како подрачни канцелариски менаџери. Овој модел секако не доаѓа предвид во реалноста.

Една опција на ова би биле две нивоа, „виши заменици,, во Скопје и (само) заменици во подрачните канцеларии . Вишите заменици би биле задолжени за различните области на одговорност, но административното раководство би им се препуштило на замениците во подрачните канцеларии под раководство на Народниот правобранител и генералниот секретар. Веројатно е невозможно овој модел да се изведе во пракса.

Еден друг начин да се реши ситуацијата е едноставно да „им се дозволи на подносителите на жалби да одлучат,, која канцеларија, не само ќе го евидентира и оценува, туку и ќе го истражува случајот. Ако жалбата е поднесена во Скопје, главната канцеларија тогаш ќе има целосна одговорност за предметот, без оглед на тоа што содржи жалбата, каква власт, или тоа дали подносителот на жалбата доаѓа или не од една од „подрачјата на Народниот правобранител,, освен ако Народниот правобранител одлучи поинаку. Доколку пак жалбата се поднесе до подрачните канцеларии случајот ќе се евидентира, оцени и истражи во таа подрачна канцеларија, се разбира по пропишаната координација со Народниот правобранител (истата постапка на координација како и во главната канцеларија), освен ако Народниот правобранител одлучи поинаку. Рутината би можела исто така да опфати насочување од подрачните канцеларии кон главната канцеларија на предмети коишто имаат:

- особена комплексност
- приоритетна важност („преседански,, предмети)
- државен интерес (предмети коишто го привлекуваат вниманието на националните масовни медиуми)
- повеќе?

Доколку постои посебен Заменик за правата на децата, тогаш предметите коишто припаѓаат на таа област на одговорност веројатно треба да се испратат на заменикот за права на децата.

Доколку постои сомневање, Народниот правобранител треба да одлучи кои предмети припаѓаат на која област на одговорност. Може да се делегира власта на Народниот правобранител да прави отстапки од погоре наведените главни правила, на пр. да одлучи дека еден предмет од Скопје треба да се даде на подрачната канцеларија или обратно. Доколку Народниот правобранител се одлучи на такво делегирање тоа би требало по можност да се даде на вишиот заменик (тој што го заменува Народниот правобранител во негово отсуство) или на генералниот секретар.

По завршувањето на мојот нацрт извештај Народниот правобранител го донесе и усвои следниот систем (изнесен во член 17 од Деловникот за работа на Народниот правобранител од 14-ти февруари 2005 година). Основното правило е дека *местото на живеење на подносителот на жалбата* одлучува за тоа каде ќе се постапува по предметот. Доколку на пример подносителот на жалбата живее во Тетово тогаш подрачната канцеларија во Тетово ќе постапува по предметот. Доколку жителот на Тетово ја поднесе жалбата во Скопје, таа ќе се испрати до подрачната канцеларија во Тетово. Според текстот ова правило е задолжително. Понатаму постои правило коешто вели дека локацијата на соодветното тело (нејзиното седиште) исто така може да биде пресудно. Ова значи дека жалбата против некоја власт во на пр. Битола *може* да се упати на подрачната канцеларија во Битола. Ова правило е факултативно (произволно). Правилото е комплетирано со одредбите за постапување по предметите во врска со правата на децата, прашањата на недискриминација и прашањата поврзани со правичната застапеност. Ваквите предмети се процесираат (задолжително) во Скопје. Ова правило, врз основа на местото на живеење на подносителот на жалбата и седиштето на власта, заедно со отстапките за посебни прашања, се чини достаточо. За да се појасни би

можело во членот во Деловникот да се додаде дека Народниот правобранител може да прави отстапки од правилата.

Забелешки и препораки

Решението на Народниот правобранител (во член 17 од Деловникот за работа на Народниот правобранител од 2005 година) за прашањето на специјалисти-генералисти се чини доста точно. Важно е да има пишано правило за правилно и разумно решение на оваа латентна или пресумптивна дилема на надлежност, за да не дојде до дилемата, или барем да не ја попречува работата на Народниот правобранител.

Одредбата треба експлицитно да го потврди правото на Народниот правобранител да прави отстапки од правилото и да донесува решенија во случаи на гранични предмети или и инаку несигурни предмети.

10. Заменик за правата на децата?

Што се однесува до прашањата за правата на децата, интервјуата покажаа дека соработката не само со Министерството за образование е многу слаба. Народниот правобранител во неколку наврати се обиде да одржи состаноци со одговорниот министер со цел да го натера да ги подобри правата на децата. Досега нема никакво подобрување. Според иницираните информации една од причините за слабата соработка можеби всушност лежи во недостатокот на знаење и вештина во однос на детските права во рамките на министерството.

Посебна функција за детските права сеуште не е практично формирана. Таквата функција не ја бара само заменикот во чијашто област на одговорност, меѓу другите, сега спаѓа и таа. Многумина на неа веќе гледаат како на Народен правобранител за права на децата. УНИЦЕФ се залага за функција за детски права. УНИЦЕФ мисли дека постои ризик за прашањата од областа на детските права доколку со време не се реши ситуацијата по пат на специјализирана функција за детски права.

УНИЦЕФ исто така изјави дека доколку Народниот правобранител не ќе може да се зајакне со посебен заменик за права на децата, тогаш би требало да се постави сосема *одделен* Народен правобранител за права на децата. Сепак, не е решено дали (посебниот) Народен правобранител за права на децата би бил поддржан собраниски или владино.

Идејата за формирање посебна функција за детски права е секако поткрепена од актуелната ситуација на децата (недостаток на облека, домови, здравствена заштита, слабо образование и ситуацијата со просењето, итн.).

Вкупниот број на предмети во врска со правата на децата изнесува 50-70 годишно. Оваа ниска бројка изгледа е во противречност со тврдењето дека се има потреба од специјализирана функција и наместо тоа, го поттикнува задржувањето на постојниот систем, со прашањата за детските права како една од неколкуте задачи во рамките на истата област на одговорност. Од друга страна, природно е дека

децата не поднесуваат сами жалби или дека барем само мал број деца всушност стапуваат во контакт со Народниот правобранител. Нивните права треба да се чуваат со други средства, на пр. преку иницијативи на Народниот правобранител. Исто така може да е потребно повеќе време да се набљудуваат правата на децата. УНИЦЕФ тврди дека малиот број може да биде и резултат на недостигот од (доволна) активност на Народниот правобранител во врска со детските права. УНИЦЕФ ги поттикнува иницијативните истраги на Народниот правобранител за прашањата на детските права.

Сепак, како и со правичната застапеност и недискриминацијата, може да се предизвика конфузија и да се замати структурата на Канцеларијата на Народниот правобранител доколку власта се „фокусира врз друга позиција,, отколку врз Народниот правобранител. Од друга страна пак, прашањата во врска со правата на децата веројатно не се толку политички чувствителни и променливи како правичната застапеност и недискриминацијата.

До сега има една институција Народен правобранител, којашто е собраниска со заснованост врз Уставот. Во формална смисла на зборот, таа е најсилно поставената институција Народен правобранител којашто постои. Се разбира дека специјализирани народни правобранители би можеле да се воспостават посебно (на собраниско или владино ниво). Но и тоа носи ризик од конфузија кај луѓето. Веројатно е сеуште рано за такво нешто.

Она за што се дебатира всушност не е неопходноста од посветување особено внимание на детските права. Народниот правобранител донесе одлука да постапува по сите прашања во врска со правата на децата под област на одговорност на Социјална заштита и сигурност каде што им се посветува посебно внимание. Исто така, според член 17 од Деловникот за работа од 2005 година, сите жалби во врска со правата на децата се решаваат централно, во Скопје.

Мојата (донекаде претпазлива) препорака првично беше да се *размисли* за поставување Заменик за права на децата. Ја задржувам таа препорака. Сепак, за сега, можам да го поддржам решението на Народниот правобранител, т.е. да се решаваат прашањата за детските права заедно со други видови прашања но централно. Ова начелно значи дека “старото“ решение е поддржано и дека заменикот којшто ја има област на одговорност на Социјална заштита и сигурност може да се смета за Заменик за детски права.

Овој посебен заменик треба да биде проактивен во работата за да покрене иницијативни истраги за прашањата за детските права со цел да се фокусираат истрагите врз релевантните прашања. Што се однесува до проблемот со специјалистите – генералистите, јас (во првата верзија на извештајот) препорачав да се постави едноставно и јасно правило во Деловникот за работа на Народниот правобранител така што сите предмети за правата на децата ќе се решаваат во Скопје, без оглед на местото каде се поднесени жалбите итн. Во членот 17 од Деловникот за работа од 2005 година сега се содржи таква одредба. Мојата препорака којашто останува е да се додаде во членот дека Народниот правобранител може да прави отстапки од правилото.

11. Прашања во врска со половата еднаквост

Во земјата има отприлика 50% жени. Сепак, жените не се претставени во органите на законодавната власт според овој процент и не се соодветно застапени во политиката. Информациите и примерите што ги добив исто така укажуваат на тоа дека ситуацијата со жените е сосема неприфатлива на пр. на пазарот на трудот.

На пр. во Штип многу жени работат во околу 80 фабрики за текстил со незаконски и неповолни договори и во лоши работни услови (долго работно време итн.). Економската ситуација и проблемите со невработеноста предизвикуваат колебливост да се пријават проблемите на пр. во медиумите или пак на Народниот правобранител. Според информациите, синдикатите не му посветуваат доволно внимание на проблемот. Друга проблематична област е домашното насилство.

Меѓу другите, НВО Сојуз на организациите на жените (СОЖМ) се залага за посебен Народен правобранител за прашања на половата еднаквост. СОЖМ тврди дека повеќе жени коишто се почувствувале дискриминирани би биле мотивирани да стапат во контакт со посебен Народен правобранител за прашања на половата еднаквост. Посебен Народен правобранител за прашања на половата еднаквост е исто така предложен во закон за прашања на половата еднаквост. Моето гледиште е дека посебниот народен правобранител за вакви прашања, барем во почетокот, до некаде ќе ги збуни луѓето во врска со мандатот на Народниот правобранител иако тоа веројатно би било полезно за градењето на искуството и компетентноста за овие прашања.

Прашањата на половата еднаквост се специфични и секако можат да добијат посебен третман, но треба да се размисли за ресурсите на Канцеларијата на Народниот правобранител. Не е возможно да се воспостават посебни функции за сите области. Доколку Собранието го усвои предложениот закон за прашања на полова еднаквост ќе се постави посебен Народен правобранител за прашања на половата еднаквост. Би препорачал поставувањето да се одложи барем до некое време кога Народниот правобранител ќе има можност да работи според дополнетиот Закон за Народен правобранител и неговата изменета структура. На тој начин ќе постои можност за набљудување и проценување на постапувањето со прашањата за полова еднаквост од страна на Народниот правобранител.

Забелешки и препораки во врска со прашањата за полова еднаквост:

Во член 8 од Деловникот за работа од 2005 година и член 11 од Правилникот од 2005 година сега се наведува дека Народниот правобранител ќе се занимава со *недискриминација*, (што ги опфаќа половите права, во областа на одговорност на Граѓанските слободи и права и правата на малцинствата.

Понатаму, во член 17 од Деловникот за работа сега се наведува дека прашањата на недискриминација треба да се решаваат централно во Скопје (на ист начин како и прашањата на детските права). што се однесува до прашањата на полова еднаквост, мојата препорака останува да се додаде во членот дека Народниот правобранител може да прави отстапки од правилото. Што се однесува до недискриминацијата *општо* – види последните препораки во Поглавје 14.

12. Некои прашања во врска со влијанието

Општо за влијанието

Влијание – прашањето дали институцијата “може да ги смени работите“ е тешко мерлив квалитет.

Се разбира дека *квантитетот* не е неважен (број на предмети годишно итн.) но барем да не се гледаат премногу бројките на одбиените предмети. Сите институции народен правобранител имаат “жалби кои се вишок на прифатливоста“, т.е. бројот на жалби коишто спаѓаат надвор од јурисдикцијата или треба да се одбијат од други причини. Прашањето е зошто еден надзорен орган има таков вишок и дали тоа е вознемирувачки или не.

Проценката јасно покажува дека активностите на Народниот правобранител имаат значително но поправливо влијание врз важната задача на зачувување на правата и слободите на поединците. Ова не е противречно со различните пречки на коишто наидува Народниот правобранител и ограничувањата под коишто мора да работи. Но секако има критички настроени гласови и внатрешно и надворешно во поглед на активностите и сегашното влијание на Народниот правобранител. Се укажува на тоа дека луѓето забележуваат дека на институцијата и недостасува моќ и дека “никој не трепери кога ќе се јави Народниот правобранител, но кога ќе се јави министер, тогаш сите затреперуваат“. Ова прашање на влијанието на Народниот правобранител се чини дека не е прашање со етничка позадина, туку се должи на генерално достигнување.

Како може Народниот правобранител да постигне поголемо влијание?

Специјални извештаи до Собранието

Постои општо мислење меѓу испитаниците дека Народниот правобранител не треба само да поднесува годишни извештаи туку и, како што е речено, *специјални извештаи* во врска со несоработката. Понатаму, Народниот правобранител на крајот може да побара собраниска акција дури и за да отстрани одговорни службени лица во сериозни случаи, каде што Собранието треба да одлучува во такви случаи. Според Собранието, Народниот правобранител не поднел такви барања. Собранието го изрази ставот дека за него би било полесно (преку релевантната комисија) да преземе чекори за да ги отпушти високите функционери доколку иницијативата произлегува од Народниот правобранител, бидејќи тогаш ниту еден поединечен пратеник не би можел да биде “казнет“. Собранието исто така може да повика службени лица на состаноците на комисијата. Види исто така што е кажано за известувањето на медиумите во Поглавје 17.

Дали Народниот правобранител треба да има квази-судски (извршни) овластувања?

Резултатот од мојата проценка дава мотивација за куса дискусија во врска со прашањето за давање квази-судски овластувања на институцијата Народен правобранител, т.е. овластувања за спроведување на нејзините одлуки.

На пример: овластување да се нареди ослободување на притворени лица коишто биле држени (очигледно) без причина или за временски период што ја надминува максималната казна за наводното кривично дело.

Општо е прифатено дека една институција Народен правобранител (или сличен надзорен орган) начелно *не* треба да има судски овластувања. Таквите овластувања се противречни на функцијата на убедување на институцијата Народен правобранител и ризикот (меѓу другото) од мешање во независноста на судството. Препораките и другите решенија на институцијата народен правобранител имаат влијание и покрај недостигот на имплементирање на овластувањата, имено преку доследното нагласување на обврската за почитување на основните права и слободи, законите и други статути, професионалното и фер истражување на жалбите и квалитетот на извештаите како и употребата на средствата за масовно јавно информирање.

Друго прашање е што институцијата Народен правобранител може да има одредени *истражни* овластувања, што во основа значат инструменти за спроведување на законското право за добивање информации од властите и службените лица под јурисдикција на Народниот правобранител.

Полицискиот Народен правобранител на Северна Ирска (ПОНИ) беше споменат како модел од повеќе од еден интервјуиран службеник. Затоа треба да се истакне дека мандатот на ПОНИ *не* вклучува никакви овластувања за спроведување на неговите препораки. Влијанието на препораките зависи од можноста и волјата да се употребат постоечките овластувања во пракса. Друго прашање е дека ПОНИ има овластувања да апси полицајци доколку тие не се појават кога се повикани на распит. Во пракса ПОНИ го искористи ова овластување само во неколку прилики во изминатите три години (според Бирото за информации на ПОНИ).

Парламентарниот народен правобранител на Шведска го има овластувањето да наметне парична казна на властите коишто не соработуваат при барањата за документи итн. Инструментот бил употребен само во многу малку случаи, и во тие случаи било доволно да се потсети дадената власт на можноста од наметнување парична казна.

Земајќи ги предвид проблемите со коишто се соочува Народниот правобранител во однос на несоработката, може да му се препорача на Народниот правобранител да се бори за овластувања да наметнува административна парична казна на телата коишто одбиваат да ги достават потребните информации. Таквата одредба би можела да се вметне во член 24 од Законот за Народен правобранител. Покрај „известувањето – и медиумските инструменти“ овластувањето да се наметне административна парична казна би можела да го претставува толку неопходниот додатен стимул соодветни тела да соработуваат. Овластувањето треба да се однесува само на *истрагите*, а не на препораките (поради погоре споменатите ризици со квази-судските овластувања). Понатаму, Народниот правобранител предложи дополнувања на Законот за работни односи и на Законот за државна администрација за да се постигне таква ситуација каде што несоработката со Народниот правобранител ќе се смета за кршење на законот коешто доведува до дисциплинска постапка. Тоа би ги зајакнало “истражните оружја“ на Народниот правобранител. Затоа го поддржувам предлогот, но се додека не е насочен кон *конечните* решенија (препораки) на Народниот правобранител. Третиот

инструмент би бил на Народниот правобранител да му се даде правото да води спор (да оди на суд) за да го спроведе своето право да повика или наложи сведочење или документи за на суд. Трите инструменти (административната парична казна, претворање на несоработката во дисциплински прекршок за време на водењето на истрагите и правото да води спор за докази, итн.) не се исклучуваат еден со друг.

Исто така треба да се забележи дека на Народниот правобранител со закон му е дадено овластувањето да го одложи имплементирањето на решенијата донесени од страна на државните органи (член 33). Прилично е необично што институцијата Народен правобранител има такви овластувања. Нив ги нема ни Парламентарниот народен правобранител на Шведска (но наместо тоа на располагање има друг додатен инструмент; овластувањето судски да гони функционери). Невообичаениот карактер на овие овластувања исто така го посочува и г. Тревик во неговиот извештај на проценка (*Преглед и препораки*, стр. 9). Па сепак, Народниот правобранител ги употребил овие овластувања само во неколку прилики, и во тие случаи засегнатите државни институции во пракса честопати ја пренебрегнале одлуката на Народниот правобранител.

Препораки – види после наредното Поглавје

13. Посебно за несоработката

Проблемот на несоработка

Кога персоналот на Народниот правобранител наидува на несоработка тој рутински ја следи постапката изложена во Законот за Народен правобранител (член 25 и 34), којашто на крај ја подразбира можноста за дејствие на Собранието врз основа на барање од Народниот правобранител изнесено во специјален извештај.

Проценката покажува дека Народниот правобранител не го употребил „собранискиот инструмент“ како што треба.

Поледниот ГИ (2003 година) е многу јасен што се однесува до забавувањата предизвикани, меѓу другото, од задоцнетата акција на државните органи (стр. 13 и 28).

Во ГИ на Народниот правобранител дури му е дадена и „стапката на почитување“, од 35,27% (стр. 13) каде што не биле почитувани интервенциите (предлози и препораки). Ова е секако страшно низок процент. Кога на тоа ќе се додаде несоработката поврзана со *барањата за информации*, проблемот станува уште позабележлив.

Мислењата во врска со големината на сегашниот „проблем на несоработка“, се разликуваат во самата Канцеларија на Народниот правобранител. Според некакво „средно“, милсење во Канцеларијата на Народниот правобранител, ситуацијата денес е таква што одговорите од надгледуваните власти сеуште не се предадени, не се предадени на време или на незадоволителен начин, и дека Владата не посветува

доволно внимание на барањата и препораките на Народниот правобранител. Еве еден од неколкуте примери на еден од замениците:

Се обидуваме да стапиме во контакт со властите. Ги посетуваме но тие не се секогаш достапни. Доколку договориме состанок ќе се појават, но всушност е многу тешко како прво да се договори средба, барем со одговорните или инаку релевантните функционери. Кога ќе одржиме состанок со засегнатите службеници тие честопати ни даваат празни ветувања.

Истиот резултат го имаше и информацијата добиена од Собраниската комисија за заштита на човековите права. Комисијата додаде дека причината за проблемите на Народниот правобранител со соработката треба да се бараат главно надвор од институцијата Народен правобранител, т.е. во надгледуваните власти.

На посветлата страна е фактот дека службениците на Народниот правобранител и другите интервјуирани лица начелно се согласуваат дека ситуацијата е (малку) подобрена по донесувањето на новиот Закон за Народен правобранител. Еден пример на *подобрување* е дека судовите подобро соработуваат сега кога имаат *експлицитна законска обврска* да соработуваат со Народниот правобранител а истовремено во законот е јасно изразено дека Народниот правобранител не смее прекумерно да се меша во независноста на судството (член 12 од Законот за Народен правобранител).

Сепак, јасно е дека проблемите и понатаму продолжуваат и дека ситуацијата со соработката е далеку од задоволителна во споредба со „нормалниот европски стандард“.

Признавам дека изразот „нормален европски стандард,“ е нејасен. Врз основа на познавањата на функцијата на неколку европски институции Народен правобранител, изразот едноставно значи дека бројот на случаи на одбивање за доставување информации до Народниот правобранител од страна на надгледуваните власти или пак преземање друго дејствие според законот ги претставува исклучоците.

Можни причини за проблемот на несоработка

Државата не е навикната на надзорни органи како што е институцијата Народен правобранител. Политичката ситуација е многу специфична и го отежнува правилното функционирање на Народниот правобранител. Интервјуираните функционери дури и кажаа дека *главната причина* за неодговарање лежи во фактот дека порано беше затворено општество. Личните контакти се важни во постапката на работа со предметите, но за жал, би можело да се додаде, би требало да е доволно тоа што постои закон во врска со тоа. Така, до извесен степен, изгледа дека проблемот е исто така „вграден во системот,“ на начин на којшто веројатно само маргинално може да му се посвети внимание во овој проект на ОБСЕ (а тогаш и во едукативната улога на Народниот правобранител).

Пример: Претставникот на Канцеларијата на Јавниот обвинител во Скопје (ЈО) објасни дека предметите иницирани од Народниот правобранител (кога Народниот правобранител сака судско гонење) се третираат како кој било предмет, т.е. ЈО води истрага, донесува одлука и поднесува извештај за исходот на Народниот правобранител вклучувајќи ги причините за

одлуката. Досега ставовите на ЈО не покренуваат премногу прашања. Кога станува збор за истрагите на Народниот правобранител, за ЈО е проблематично да испрати досиеја на барање, „бидејќи не постои закон или друга одредба којашто всушност го обврзува ЈО да испрати досиеја.“, ЈО претпочита Народниот правобранител да ја посети Канцеларијата на ЈО за да земе дел од досиејата. ЈО не испраќа досиеја во врска со чувствителните прашања. Тој исто така забележува дека „премногу честото барање досиеја,“ би одземало премногу време и би претставувало ризик од мешање во задачите на ЈО. Понатаму ЈО вели дека е веќе под надзор на државниот обвинител (којшто врши две рутински инспекции годишно).

Законот за Народен правобранител (член 24) е непрецизен во овој поглед: дали обврската да се „поднесат бараните објаснувања, информации и докази,“ ја вклучуваат обврската да се испрати бараната информација и доказ на пр. по пат на пошта? Не би требало да се земе здраво за готово дека на пример релативно релаксираниот шведски систем на испраќање досиеја итн. со препорачана пошта може да се употребува и овде. На Законот веројатно му треба појаснување по ова прашање. Со сеуште постоечкиот некооперативен став постои јасен ризик дека властите можат да искористат каква било законска непрецизност како можност да се задржат чувствителните информации без санкции. Исто така, санкцијата којашто му е достапна на Народниот правобранител е да поднесува извештаи согласно член 25. Види исто член 27.

Неколку службеници на Народниот правобранител велат дека проблемите не произлегуваат толку многу од *неволноста* на службениците на *соодветните тела*, дека тие всушност честопати имаат желба да соработуваат, туку, проблемите се идентификувани како *политичка* неволност, престиж и недостаток на почит кон – или интерес за Народниот правобранител на владино „*лидерско ниво*“. Понатаму, не смее да се заборави дека надгледуваните власти исто така имаат лимитирани ресурси коишто можат да влијаат врз нивото на повинување на барањата од Народниот правобранител. Понатаму, би сакал да додадам дека во некои делови работата на самата институција Народен правобранител придонесува кон тешкотиите, види Поглавјата 8 (под „Дописите и извештаите на Народниот правобранител“) и 18.

Се чини дека постои значителна разлика меѓу различните области на одговорност кога станува збор за шансите да се спроведуваат истраги. Во „неисполитизираниите,“ области истрагите се одвиваат во доволна мерка. Пример за ова се правата на потрошувачите каде што најголемиот дел од контактите на Народниот правобранител со соодветните тела се вршат преку телефон а истрагите се одвиваат непречено. Во областите на политички чувствителните прашања Народниот правобранител се среќава со тешкотии при истражувањето на жалбите.

Мерки за подобрување на општата ситуација

За Народниот правобранител постои владина контакт точка – генералниот секретар на Владата. Кога Народниот правобранител нема да добие задоволителен одговор од на пр. Генералниот секретар треба да го направи контактот во МВР, и ќе му се обрати на одговорниот министер. Договорено е дека сите контакти треба да се вршат на овој начин. Овој договор не е ставен во закон но е поставен со цел да ги поедностави контактите. Премиерот, генералниот секретар и (поранешниот) Народниот правобранител беа дел од овој договор.

Генералниот секретар бара од соодветното министерство да се позанимава со барањето на Народниот правобранител. Генералниот секретар потпишува допис во врска со барањето на Народниот правобранител на денот на приемот и го испраќа до соодветното министерство следниот ден. Одговорите од министерствата се испраќаат истовремено од министерството до Народниот правобранител и до генералниот секретар.

Генералниот секретар објаснува дека Владата е свесна за правото на Народниот правобранител да ги посетува затворите и центрите за притворени лица. Што се однесува сепак до притворените лица, генералниот секретар подвлекува дека може да постои ризик од злоупотреба на правата на Народниот правобранител (споменатиот пример е дека вработен би прокриумчарил мобилен телефон) и дека оваа загриженост бара гаранции дека службениците на Народниот правобранител имаат доволна обука. Генералниот секретар исто така изјави дека барањата и препораките на Народниот правобранител понекогаш се пресумптуозни и во спротивност на начелото *audit altera pars*. А постојат фактори според коишто зајакнувањето на изведбата на работата со предметите на Народниот правобранител може исто така да придонесе кон подобри односи со надгледуваните власти (види Поглавје 8).

Системот на контакт точки се чини практичен но Народниот правобранител треба да одлучи дали ќе учествува во договорот или не. Не смее да се дозволи да се загрози независноста на Народниот правобранител (Народниот правобранител да стане зависен од добрата волја на Владата); *собранискиот* Народен правобранител е очите и ушите на претставувањето на народот, т.е. куче-надгледувач на владините органи. Би помогнало кога Владата (Премиерот) би издала писмена наредба хиерархиски, нагласувајќи ја важноста од соработка со институцијата на Народниот правобранител како што е изложено во Законот за Народен правобранител. Можеби е чудно што мора да им се нареди на функционерите да го почитуваат законот, но мора да се почитуваат реалностите во секоја ситуација. Генералниот секретар не ја исклучува оваа опција но исто така се чини дека не е одушевен од концептот. Она што Народниот правобранител може да го направи е да предложи на Владата и на Собранието да се донесе ваква наредба.

Особено за соработката со МВР

Соработката со МВР зависи од прашањата. Задоволувачки одговори се добиваат при прашањата на државјанство и слично, т.е. Народниот правобранител има прилично добра соработка во врска со административните прашања на полицијата. Но кога станува збор за полициски постапки (оперативни прашања) како што се полициски интервенции и наводи за злоупотреба, соработката не е адекватна. Најчестиот одговор од полицијата во такви случаи е дека употребената сила била соодветна, итн. Народниот правобранител некои од предметите ги испратил до Канцеларијата на Јавниот обвинител и со нив постигнал некаков успех. Народниот правобранител исто така може да побара да се покренат дисциплински мерки против службениците коишто постапувале противзаконски. Замениците и иследниците во институцијата Народен правобранител сметаат дека функцијата на внатрешна истрага во МВР (Сектор за внатрешна контрола и професионални стандарди - СВКПС) е премногу пристрасна иако соработката е малку подобрена.

СВКПС не сака да споделува информации и да ги следи препораките на Народниот правобранител.

Од гледна точка на Народниот правобранител, се чини дека СВКПС ги завршува истрагите и дури тогаш го контактира Народниот правобранител за да објасни дека „нема ништо погрешно,, без да ги презентира основите. Она што се бара е очигледно изјава со давање причини, докази и сè останато. Министерот за внатрешни работи ги пренебрегнува поканите од Народниот правобранител да учествува на состаноците.

Еден од замениците раскажува за тешкотиите при соработката:

Комуникацијата со МВР се подобрува но комуникацијата со министрите воопшто не функционира. Дел од проблемот е строгата хиерархија во рамките на Министерството за внатрешни работи. Кога и се јавуваме на полицијата за информации, не ги добиваме имињата на одговорните службеници. Обично, тие ништо не кажуваат без да го повикаат претпоставениот. Многу е тешко на пр. да се добијат имињата на притворените лица итн. од полицијата. – Еднаш посетивме полициска станица со етнички мешан персонал за да видиме како тие работат заедно. За посетата немаше никакво претходно известување. Ние ги покажавме картичките за идентификација на Народниот правобранител но одговорниот полицаец не ни ги кажа имињата на полицајците. Полицијата не ни знаеше што е тоа Народен правобранител. Полицајците го запрашаа претпоставениот дали смеат да си ги кажат имињата.

Во МВР постои контакт точка за да се упрости комуникацијата меѓу полицијата (преку МВР) и Народниот правобранител. Народниот правобранител сеуште може да се смета повеќе за соперник отколку за сојузник на полицијата, но од речиси целосна конфронтација на почетокот, проценката покажува дека можностите на Народниот правобранител да добие информации од МВР е малку подобрена. Ова се чини дека е резултат на новиот Закон за Народен правобранител, на фактот дека е воспоставена контакт точка и дека и народот и функционерите се подобро информирани во врска со надлежностите на Народниот правобранител. Активностите на состаноците на *МИНОП* исто така имаат свој придонес кон ова.

МИНОП е иницијатива на УНХЦР. МИНОП е советодавна комисија за дискутирање полициски постапки каде што претставниците на Народниот правобранител, МВР, ОБСЕ, Проксима и одредени НВО-и дискутираат за нерешени предмети.

МВР е свесно за јурисдикцијата и правата на Народниот правобранител да има пристап до документите и да посетува центри за притворени лица. МВР исто така знаеше за обврската на функцијата за внатрешни истраги (СВКПС) да му обезбеди на Народниот правобранител какво било досие или информација. МВР не гледа вистински проблеми со одговорите за Народниот правобранител и тврди дека одговорите секогаш биле давани, барем што се однесува до прашањата за државјанството. Проблемот којшто го посочи МВР е дека роковите на Народниот правобранител (за одговорите) се премногу куси и не можат секогаш да се запазат бидејќи истрагите одземаат време. МВР изјави дека кусите рокови *нема* да го забрзаат процесот и објасни дека „понекогаш,, се потребни поголеми рокови.

Одредбите во врска со роковите се изложени во член 24 од Законот за Народен правобранител. Роковите може да ги продолжи Народниот правобранител, но осум

(8) денови е главното правило. Временскиот рок всушност изгледа нереално кус. Шведскиот народен правобранител, на пример, рутински, користи рокови од три-четири седмици (зависно од предметот). Истражната постапка е побавна овде. Токму затоа „жалбата,, на МВР треба да биде чуена. Препорачувам Народниот правобранител да работи на измена на законот за временските рокови да бидат пофлексибилни и „податни на корисникот“.

Правосудство

Благодарение на новиот закон судовите имаат подобро разбирање за јурисдикцијата на Народниот правобранител и сфаќаат дека работата на Народниот правобранител не претставува мешање во независноста на судовите. Денес имплементацијата на препораките на Народниот правобранител е подобра, но судовите имаат огромен обем на работа, што сеуште ја попречува соработката на Народниот правобранител и судовите. Одговорите се сеуште лоши, особено од одредени судови (меѓу другите, од Основниот суд Скопје 1 и Врховниот суд). Во предметите коишто се одолжуваат, Народниот правобранител дава општи препораки на судовите за да продолжат со постапката по тие предмети. Со оглед на независноста на судовите, Народниот правобранител употребува подипломатски пристап во работата со судовите.

Проценката покажува дека Народниот правобранител не презема дејствија за предметите коишто се *затворени* од страна на соодветното тело иако Народниот правобранител не е законски спречен да го стори тоа. Истрагите во другите судски предмети освен оние кои се однесуваат на доцнењето би се однесувале на пр. на непристојниот прием на административниот персонал, или на административните „грешки,. Изведбата на судиите ја надгледува Државниот судски совет. Народниот правобранител би можел да има полза од воспоставувањето соработка со Советот, што би помогнало да се зајакне институцијата Народен правобранител во поглед на чувствителното прашање на надзор врз правосудството.

Народниот правобранител не треба да биде поколебан од фактот дека некој предмет е затворен од судот. Членот 12 од Законот за Народен правобранител не ги попречува истражувањата на предметите коишто *биле* прекумерно одолжени. Она што е важно кај овие предмети е општата превенција. Една од задачите на институцијата Народен правобранител е да ги „учи,, властите за правилните постапки и да ги предупредува за, меѓу другото, прекумерно одолжување; и за тоа дека грешката е грешка иако е предоцна за да се поправи.

Препораки за Поглавјата 12-13

- општо – да се обиде да ги употребува почесто постоечките овластувања
- да поднесува специјални извештаи до Собранието во врска со властите коишто не ги почитуваат барањата
- да ги известува медиумите во конкретни случаи (кога е возможно)
- да го користи почесто “овластувањето на запирање“ (по третирањето на проблемот со властите коишто не ги почитуваат таквите решенија за запирање)
- да се предложат измени на Законот за Народен правобранител за добивање поголеми овластувања да наметнува административни парични казни за време на водење на истрагите
- да се предложат измени на Законот за работни односи и на Законот за државна администрација за тоа несоработката при истрагите на народниот правобранител да се прогласи за дисциплински прекршок
- да се предложат измени на Законот за Народен правобранител за да му се даде на Народниот правобранител овластување да води спорови во случаите во коишто барањата за информации не се испочитувани
- да и се предложи на Владата (Премиерот) да издаде писмена наредба на подредените власти во поглед на обврската за соработка со институцијата Народен правобранител како што е изнесено во Законот за Народен правобранител.
- Да се оствари работен однос со Државниот судски совет
- Да се предложи измена на член 24 од Законот за Народен правобранител за временскиот рок да биде пофлексибилен и “податен на корисникот“, на пример:

“/.../ во рок од 30 денови од приемот на барањето или во друг временски рок за којшто одлучува Народниот правобранител /.../“.

14. Недискриминација и правична застапеност

Недискриминација

Во врска со планираните активности на Народниот правобранител и општите препораки за надгледуваните власти во поглед на недискриминацијата и правичната застапеност, стр. 16 од годишниот извештај за 2003 година.

Има само неколку жалби по малцинските права, за време на изминатите 3-4 години, само 30-40 предмети. Зад ова стојат неколку причини:

- Тешкотиите (општо земено) да се утврди дискриминација
- Малцинските предмети веројатно честопати се евидентираат во рамките на други области на одговорност
- Подносителите на жалбите можат да не бидат свесни за дискриминирачката ситуација
- Подносителите на жалби можеби не сакаат да го признаат малцинското прашање
- Недостиг на закон за анти-дискриминација
- Случаите на дискриминација не се многу чести (?)
- Недостиг на веродостојни статистички податоци за случаите на дискриминација

Потенцијалните прашања на дискриминација можат да се „маскираат“, со – или да се измешаат со „обичните“, прекршоци или лошо управување. Ова може да го оневозможи откривањето на прашањето на дискриминација (пр. евидентирање како прашање на полициска злоупотреба со индикации дека подносителот на жалбата бил малтертиран поради неговата етничка припадност). До извесен степен, последниов проблем би можел да се подобри со едукација и обука; еден случај на дискриминација „не треба да личи на ѓавол за да се признае,,“ како што вели еден заменик.

Предложената обука за истражни техники секако би требало да опфати и детектирање на случаи на дискриминација. Понатаму, систематското истражување секако би било од големо значење за да се разбере како подобро да се идентификуваат прашањата на дискриминација. Овие чекори ќе придонесат кон зголемен број на истраги на жалбите во врска со можни случаи на дискриминација, а тоа за возврат ќе ги зајакне вештините и искуството во оваа посебна област на одговорност.

И покрај тоа што делата на дискриминација тешко се докажуваат, рационалните и стратешки истражувања и рутините на известување можат значително да го зајакнат капацитетот за идентификување и успешно истражување на случаите на дискриминација.

И Народниот правобранител треба да усвои стратегија за тоа како да се справува со случаите на дискриминација и како да ги имплементира препораките.

Недостатокот на легислатива за анти-дискриминација очигледно ги комплицира активностите на Народниот правобранител за анти-дискриминација.

Народниот правобранител треба да се залага за донесување на закон за анти-дискриминација. Не треба ниту да се споменува дека Народниот правобранител треба секако да продолжи да се повикува на меѓународните статuti за анти-дискриминација (како што е член 14 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, или Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација).

Не треба да се отфрли во дискусијата дека една од причините за нискиот прилив на случаи на дискриминација можеби е тоа што дискриминацијата, иако сериозна работа кога се случува, можеби не е толку честа појава.

Малиот број прашања на дискриминација може исто така да биде недоследна пракса како и внесувањето податоци за етничката припадност во образецот за жалби. Се чини дека Народниот правобранител ги евидентира податоците во врска со етницитетот (види стр. 7 од годишниот извештај за 2003 година). Според добиените информации, сепак, овие податоци не се евидентираат систематски; или не се евидентирани во образецот за жалби или не се евидентирани во системот Лотус (иако би можело). Ова би можело да значи дека на етничките податоци презентирани во годишниот извештај треба дополнително да им се утврди веродостојноста. Се чини дека е остро да се бара од подносителите на жалбите да ги пополнат информациите во врска со етничката припадност, но тие треба да се охрабруваат на ваков чекор (да се информираат подносителите на жалби дека тој податок во догледно време ќе придонесе кон унапредувањето на етничката еднаквост).

Статистичките податоци за малцинските прашања секако ќе се засноваат врз капацитетот за идентификување на прашањата на дискриминација и адекватното евидентирање на таквите случаи (евидентирањето на прашањата на дискриминација како такво). Статистиката може да се користи, меѓу другото, како основа за испитување на каква било преголема застапеност на одредена етничка група во одредени видови жалби итн.

Што се однесува до етничката припадност на *Народниот правобранител* речено е дека тоа може на луѓето да им биде емоционално важно но не треба да има влијание врз објективната работа на институцијата Народен правобранител. Ова е потврдено и во проценката. Понатаму – лицето којшто е избрано за народен правобранител ги има и ќе ги има професионалноста и искуството да гарантира објективност и непристрасност.

Препораки:

- 1) едукација и обука на замениците и иследниците за интервјуирање на подносителите на жалби, идентификација и истражување на прашањата на дискриминација
- 2) истражување на правните (наоѓање и толкување на правните извори), статистичките (идентификување модели) и други аспекти (пр. додавање специфични прашања на интервјуата со подносителите на жалби со цел давање придонес кон проектите за истражување)
- 3) прирачник за работа со прашањата на недискриминација
- 4) заговарање легислатива за анти-дискриминација (на Владата и Собранието)
- 5) систематско евидентирање на етницитетот во образецот за жалби (по пат на охрабрување но не и обврзување на подносителите на жалби да ја назначат својата етничка припадност) и префрлување на системот Лотус (ако сеуште не е извршено)

Правична застапеност

Според една анкета од септември 2004 година, правичната застапеност на малцинствата во државната администрација како целина сеуште е далеку од одразувањето на ситуацијата со населението во земјата. Има само околу 2% Албанци во државната администрација и покрај тоа што процентот се зголемува, правичната застапеност во државните институции е сега уставна норма и многу важно прашање за Народниот правобранител којшто треба да ја набљудува имплементацијата на плановите за правичната застапеност (меѓу другото Акциониот план за правична застапеност поддржан од Владата).

Проценката покажува дека Канцеларијата на Народниот правобранител има значителни тешкотии да ја исполни правичната застапеност *внатрешно*, т.е. во канцеларијата. Една од причините за ова е изгледа таа што никој од иследниците или другиот клучен персонал од малцинските заедници не се пријавил на огласите за работа на Народниот правобранител. (Поранешниот) Народен правобранител објасни дека тој требал да „регрутира“ луѓе со на пр. албанско потекло. Една друга, и можеби главна, причина е недостигот на финансиски средства или барем на потребните одлуки од Министерството за Финансии (во врска со платите итн.).

Според *Извештајот на Тревик* друга пречка претставува тоа што Народниот правобранител на почетокот беше конституиран како моноетничка организација. Тој наведе дека таа требала да биде модел на правичната застапеност од самиот почеток.

Застапеноста на малцинствата во Канцеларијата на Народниот првобранител во декември 2004 година, вклучувајќи го персоналот вработен на волонтерска основа (поради недостаток на потребни финансиски одлуки од Министерството за Финансии), е претставена во табелата подолу.

	Скопје	Кичево	Тетово	Куманово	Штип	Струмица	Битола
Албанци 5	1 заменик 1 државен советник 1 архивар	1 државен советни к	1 архивар				
Турци 1							1 архивар
Роми 1				1 архивар			
Срби 2	1 секретар 1 рецепционер						
Власи 0							
Бошњаци 1	1 државен советник						

Канцеларијата на Народниот правобранител во декември 2004 година броела 45 вработени. Распределбата на етничките заедници (според националната анкета од 2002 година), во однос на којашто Канцеларијата на Народниот правобранител изгледа вака:

Заедница	Народот	Канцеларија на Народниот правобранител
Македонци	64,18	77,77
Албанци	25,17	11,11
Турци	3,85	2,22
Роми	2,66	2,22
Срби	1,78	4,44
Власи	0,48	-
Други	1,04	2,22

Пропорционалната правична застапеност во Канцеларијата на Народниот правобранител кога ќе се вработи *целиот* персонал според договорениот кадровски план (128 вработени) споредена со додадениот произволен план (82) *треба* да го одрази националниот процент во бројот на службеници (отприлика):

Кадровски план на Народниот правобранител (128)	Произволен скратен план (82)
82 Македонци	52,5 Македонци
32 Албанци	20,5 Албанци
5 Турци	3 Турци
3,5 Роми	2 Роми
2 Срби	1,5 Срби
0,5 Власи	0-0,5 Власи
1 “Други“ (пр. Бошњаци)	1 “Други“ (пр. Бошњаци)

Една од примарните цели на Народниот правобранител е да го забрза процесот на имплементација на правичната застапеност во државните органи па затоа Народниот правобранител очигледно треба да служи како пример во поглед на правичната застапеност . Препораките на Народниот правобранител за прашањата на правичната застапеност до некој степен ќе немаат кредибилитет се додека не се решат основните барања во поглед на „ ситуацијата за внатрешната правична застапеност - “. Народниот правобранител е свесен за дилемата и се обиде да ја објасни во ГИ од 2003 година (стр. 17). Ваквите објаснувања се секако важни за натамошната работа на Народниот правобранител на прашањата на правичната застапеност (види подолу).

Од сегашната ситуација исто така произлегуваат практични проблеми. Недостатокот од албански преведувачи, меѓу останатото, предизвикува неможност да се преведуваат дописи на албански јазик, што исто така не е во согласност со член 15 од Законот за Народен правобранител (обврската да се одговори на албански јазик).

Проценката говори дека Народниот правобранител прави сè што може со цел *внатрешно* да ја исполни правичната застапеност , но е попречен од финансиските решенија на Министерството за Финансии коишто се очекуваат.

Сепак, според проценката, Народниот правобранител не се ангажирал систематски во напорите за *надворешна* правична застапеност и до сега се воздржувал од употребата на член 3 од Законот за Народен правобранител. Повикувањето на начелото на правичност меѓу другото значи дека Народниот правобранител може да ја доведе во прашање примената на законите и другите статuti коишто би биле во спротивност на начелото.

Во истрагите на случаите во врска со правичната застапеност Народниот правобранител треба да биде проактивен и да го искористи правото за добивање потребни информации, на пр. да побара списоци за етничката распределба во една државна институција или да препорача да се состават такви списоци. Во случај на несоработка Народниот правобранител треба да го извести Собранието што е законски можно побрзо (член 25 и 34). Собранието објасни дека *ќе* го поддржи Народниот правобранител (пр. преку барање интерпелација на одговорниот министер). Народниот правобранител треба исто така да ги користи медиумите за да им посвети внимание на прашањата на правичната застапеност. При недостаток од жалби во однос на правичната застапеност, Народниот правобранител секако треба да ги искористи овластувањата за да покрене иницијативи за истражување.

Препораки, “внатрешна“ правична застапеност

- 1) Приоритетно вработување на еден или двајца преведувачи за преводи на и од албански јазик
- 2) Доколку е можно да се изврши поголем притисок врз Министерството за Финансии за да пушти средства и отворено да се разговара за задоволувачка финансиска независност
- 3) Доколку внатрешните услови на правичната застапеност останат недоволни поради недостаток на неопходна акција од страна на Министерството за Финансии, тогаш да се известат Собранието и медиумите со цел да се забрзаат одлуките на Министерството за Финансии како и да се објаснат пречките за надгледување на надворешната правична застапеност кај власта.

Препораки, “надворешна“ правична застапеност

- 1) Да се донесе нацрт Акционен план на Народниот правобранител во врска со поддршката на имплементацијата на правичната застапеност во надгледуваните органи

Ова треба да опфати стратегии за различни сектори, како што се судовите, Јавниот обвинител и полицијата. Што се однесува до судиите, види извештај на ОБСЕ од ноември 2004 година “Правичната застапеност во судството во Поранешната Југословенска Република Македонија“, особено страница 17 и следните, и препораките на страница 43 и следните. Меѓу препораките има неколку коишто (*mutatis mutandis*) можат да понудат можност за општа примена и коишто можат да се употребат како влезни информации за Акциониот план, на пр.:

- Стремеж да се постигне правична застапеност во различните државни институции низ целата земја, избегнувајќи (онаму каде што е возможно) концентрирање на службени лица припадници на малцинствата во области со поголема немнозинска популација

- Да се дозволи позитивна дискриминација моделирана според член 2 од Директивата 43/2000 на Советот на ЕУ
 - Употреба на флексибилни квоти коишто гарантираат минимум места (на вработување во една институција) без оглед на квалификациите
 - Активно охрабрување на немнозинските кандидати да се пријавуваат за работни места
- 2) Да се отворат иницијативни истраги за важни прашања на правичната застапеност се додека има поднесени жалби по овие прашања
 - 3) Да се побараат списоци за правичната застапеност во властите и да се поддржи имплементацијата на правичната застапеност и да се воспостави продолжителен систем
 - 4) Да се пријави несоработка до Собранието што е (законски) можно побрзо
 - 5) Да се користат медиумите за известување во врска со несоодветните мерки за правична застапеност

Заменик за прашања на правичната застапеност и недискриминација?

Кај новите службеници и оние засегнатите постои поддршка за идејата да се има посебна функција за правичната застапеност и недискриминација но исто така се препознаваат административните тешкотии кои што тоа би ги предизвикало. Во следниот текст се опфатени дискусии за загриженостите околу дискриминацијата, дискриминацијата кон етничките групи

Поради овдешната ситуацијата, факторите коишто се дискутираат веројатно имаат главно влијание врз аспектите на етничка дискриминација, а не (или не толку многу) на други одредени појави на дискриминација, како што е дискриминацијата кон хендикепираните или постарите лица.

Постојат околности коишто ја оспоруваат идејата за специјализирана функција. Еден фактор е тоа што дискутираме за една од *главните цели* на Народниот правобранител. Воспоставувањето посебна функција во форма на заменик за прашања на правичната застапеност и недискриминација подразбира извесен ризик од преместување на фокусот од Народниот правобранител како водач и симбол на институцијата; треба да се запомни дека Народниот правобранител е начелно *институција од еден член*.

Функцијата на заменикот е се разбира од огромна важност и замениците исто така имаат силна законска позиција (пр. истите правила за наменување и разрешување како за Народниот правобранител). Сепак позицијата на заменик *во пракса* не е далеку од (по однос на собраниските народни правобранители) шеф на оддел во Шведска или виш иследник во Финска. Тоа е всушност позиција „од среден ранг“.

Понатаму, формирањето на подрачни канцеларии се чини неопходно поради политички и етнички причини, а не поради географски или инфраструктурни причини. Народниот правобранител исто така ја нагласува важноста од приближување на Народниот правобранител до луѓето. Како и да е, без многу елаборирање може да се каже дека за да им се допушти на замениците без мандат да водат истраги на предмети во врска со недискриминација и правична застапеност (што би се случило доколку се постави заменик за правичната

застапеност итн.) би било противречно на идејата за децентрализација и исто така би подразбирало ризик од забавување на процесот на градење доверба кај луѓето во институцијата Народен правобранител. Од друга страна, специјализираната функција заменик наместо тоа би можела да се смета за показател на тоа дека прашањето се смета за сериозно, ако не во толкава мера во подрачјата, тогаш повеќе општо меѓу луѓето.

Проблем може да претставува и распределбата на предмети, т.е. прашањето на специјалисти и генералисти. Прашањето се разгледува во Поглавјето 9. Иако мојот заклучок е дека проблемот е во извесна мера хиперболизиран и веројатно може целосно да се реши во пракса, поставувањето специјални функции не е ослободено од административни компликации. Исто така веројатно постојат премалку предмети за да се формира „чиста“ правичната застапеност и области на одговорност за недискриминација.

Како силна *поткрепа* на идејата е очигледно можноста за градење на надлежноста во поглед на прашањата на недискриминација, коишто се разбира се многу важни. Од друга страна и надлежностите на Народниот правобранител треба да се одржуваат.

Резиме за и против заменик за прашањата на правичната застапеност и недискриминација:

За	Против
Градење надлежност	Ослабување на Народниот правобранител како водач (и со тоа загрозување на намерите зад институцијата)
Може ли <i>општо</i> прашањето да се сфати посериозно?	„Регионалниот етнички аспект“ (политички чувствителен)
	Премногу малку за да го зафатат целото време на заменикот
	Административни компликации (прашањето на специјалисти – генералисти)

Забелешки и препораки

Врз основа на факторите за и против специјализираната функција/заменик мојата претпазлива првична препорака за тоа *не* беше да се воспостави специјализираната функција/заменик туку многу внимателно да се следи и анализира развојот на постапувањето со предметите во оваа специфична и многу важна област.

По завршувањето на мојата прва верзија на извештајот, институцијата Народен правобранител донесе одлука да имплементира систем што значи дека главната канцеларија во Скопје ќе постапува по *сите* предмети во врска со правичната застапеност и недискриминацијата, што исто така значи дека подрачните канцеларии ќе ги упатат сите такви прашања до главната канцеларија (член 17 од Деловникот за работа од 2005 година).

Мојата првична препорака беше претпазлива и не сум против моделот којшто го избра Народниот правобранител, но главно поради “регионалниот етнички аспект“ избраниот систем треба внимателно да се следи и редовно да се оценува. Доколку системот води кон негативни резултати на пр. во регионите – размислете за споделување на прашањата на правичната застапеност и недискриминација меѓу подрачните канцеларии и главната канцеларија. Исто, препорачувам кон член 17 да се додаде правото на Народниот правобранител да прави отстапки.

15. Посебни информации во врска со информатичката поддршка

Општо

Компјутерскиот систем е заснован врз постар хардвер којшто треба да се замени со понови компјутери. Софтверот е системот Лотус, којшто е претходно оценет. Мојот став е дека барем сега за сега, не е потребно да се смени системот Лотус. Тој располага со доволен капацитет и можности за пребарување, итн. Потребни се некои измени како и време и ресурси системот да се комплетира со стари предмети коишто сеуште не се внесени во системот. Народниот правобранител исто така укажува и на други потреби, ажурирање на системот со некои дополнителни податоци. Се чини дека некои од административните решенија се исто така потребни, како правилата за тоа кој има право на пристап до кои податоци во системот.

Пристап до системот

Меѓу тие што имаат пристап до системот е очигледно информатичарот (целосен пристап), архиварите, државните советници, итн. Сите корисници имаат различни нивоа на пристап. Иследниците (т.е. државните советници) имаат пристап до нивните предмети, но не до други предмети.

Поради ограничен пристап до системот на државните советници тие имаат тешкотии да вршат упатувања на старите предмети (да проверат на пр. дали некој подносител на жалба претходно се жалел за истото прашање). Во суштина тие треба да го прашаат заменикот со цел да можат да вршат такви упатувања. Тие објаснуваат дека тоа не им претставува проблем и дека се навикнати, но се согласуваат дека би се зголемила ефикасноста кога би имале пристап до другите предмети. Според стандардите на Народниот правобранител, барем што се однесува до Северна Европа, нивото на пристап за иследниците би требало да биде многу повисоко од случајот со Народниот правобранител.

Причината за горе споменатото ограничување е заштитата, веројатно од ненамерно бришење податоци или неавторизирани измени. Но не постои валидна причина да не им се допушти пристап на иследниците до сите евидентирани предмети; технички би можеле да им се дозволат *права за читање* (само да ги читаат, да не менуваат, дополнуваат или бришат какви било податоци).

Извесни технички информации

Внесување податоци

Службени белешки:

- Како е доставен предметот (посета, допис, телефонски, итн.)
- Од кој регион
- Област на одговорност
- Иницијатива?
- Одговорен заменик
- Кој го водел интервјуто
- Име, адреса, телефон
- Детали за соодветниот, вклучувајќи го (ако е познат) службеникот за когошто станува збор
- Дали е преземено правно дејствие?
- Бр. на предмет

Во моментот *не* се внесува компјутерски датата на раѓање или етничката припадност. Етничката припадност се евидентира само рачно во книга, без задолжение да се внесе тој податок.

Број на предметот

Системот ќе го запраша корисникот дали сака да ја внесе регистрацијата. Кога ќе се добие позитивна потврда, системот му го дава на предметот следниот слободен број на досието/предметот.

Можности за пребарување и статистика:

Пребарувањето е во суштина возможно за сè од погоре наведеното. Понатаму, возможно е да се најдат податоци за на пр. – службеникот на Народниот правобранител којшто го подготвил предметот, службеникот којшто е сега одговорен за предметот (државниот советник во прашање) итн., број на предмети за одредени периоди, итн. Областа на одговорност покажуваат дека можностите за пребарување овозможуваат доволна основа за неопходната компилација на статистичките податоци. Како што е погоре кажано, во моментот етничката припадност не се евидентира компјутерски, туку во книга, рачно, без задолжение да се внесе тој податок. Рачниот систем успешно се користи како база за собирање на статистичките податоци во врска со етничката припадност на подносителот на жалбата, барем според годишниот извештај од 2003 година (стр. 7). Собирањето, сепак, ќе стане очигледно полеОНО кога ќе може да се врши во системот Лотус. Упатувањата може да се вршат според презимињата.

Софтвер и хардвер

Системот ЛОТУС е програма произведена за масовна употреба, но специјално скроена и конфигурирана за потребите на Народниот правобранител. Информатичарот и другите интервјуирани вработени сметаат дека софтверот е доволен. Немаат потреба од менување на програмата. Од гледна точка на Народниот правобранител сепак се потребни некои измени. Прашањето зависи од проценката на компјутерски техничар итн., види подолу во правоаголникот со препораки.

Компјутерите се стари и бавни и понекогаш персоналот мора да почека и до пет минути и повеќе за пристап.

Интернет

Според проценката повеќето службеници во Канцеларијата на Народниот правобранител немаат пристап до интернет. Овој недостаток од електронска комуникација се чини дека е повеќе прашање на политика отколку на технологија или ресурси. Сите оние коишто учествуваат во донесувањето на одлуките, иследниците, секретарите и другиот персонал којшто учествува во решенијата, компјутерската поддршка, статистиката, архивата или финансиските прашања, треба да имаат пристап до интернет конекција. Проблемите во поглед на злоупотребата на интернетот треба да се решаваат по пат на нормални процедури (пишана полиса, итн.).

Народниот правобранител има веб страница www.ombudsman.org.mk. За жал, англиската верзија не функционираше кога се обидов да ја отворам во мојата канцеларија во Шведска во средината на јануари 2005 година.

Безбедност и одржување

За безбедноста и одржувањето се грижат:

- систем за поддршка (back-up систем)
- анти-вирус програма
- редовни состаноци во врска со компјутерските проблеми. Доколку има проблеми се контактира компјутерската фирма којашто го инсталирала системот.

Препораки

- Проценка на компјутеризираниот систем од страна на компјутерски стручњак, по можност заедно со експерт од Народниот правобранител, за идентификување на посебните технички потреби за подобрувања и можности на системот.
- Потребен е нов хардвер; за почеток (исто така во подрачните канцеларии) за секој заменик, државен советник, информатичар, генерален секретар и секретарите
- Постои јасна потреба од врска меѓу главната канцеларија и Подрачните канцеларии т.е. интранет систем, со којшто ќе им се овозможи на службениците и во главната канцеларија и во подрачните канцеларии да добиваат информации од регистарот на предмети базиран врз Лотус¹

Не е јасно дали погоре изложената компјутерска проценка финансиски се вклопува во сегашниот проект на ОБСЕ; трошоците ќе бидат прилично високи особено ако проценката покаже дека е неопходен новиот софтвер.

Горе споменатите потреби можеби ќе треба да се остават настрана од *сегашниот* проект поради ситуацијата со буџетот, бидејќи *обуката* треба да се смета како прв приоритет, можеби со исклучок на некои 10 компјутери за најбитните потреби.

- Да се внесат старите предмети во компјутерскиот систем, но само после евентуална компјутерска проценка
- Да се зголеми нивото на пристап за државните советници
- Да се воспостави политика на интернет и да се овозможи интернет пристап на сите правници и секретари, како и на генералниот секретар и информатичарот, доколку немаат функционална конекција

16. Посебни информации во врска со подрачните канцеларии

Работа со предмети, итн.

¹ Интранет: Приватна мрежа којашто се содржи во едно претпријатие или организација и којашто користи ТСП/IP, НТТР, и други интернет протоколи. Интранетите можат да вклучат интернет конекции преку мрежни компјутери со употреба на фаервол сервери за безбедност.

Подрачните канцеларии се отворени на 1-ви ноември 2004 година. Замениците во подрачните канцеларии сеуште не се наименувани. За сега надзорот над подрачните канцеларии го вршат замениците во Скопје и генералниот секретар.

Приемот на жалбите и проценката како и истражувањето на предметите начелно ја следат истата рутинска постапка како и во главната канцеларија, и покрај тоа што на подрачните канцеларии во основа им треба истото одобрение од Скопје за да се преземат истражни мерки.

Регистрирањето се врши ракописно во книга. Регистрирање исто се врши и централно во Скопје откако жалбите се доставуваат во главната канцеларија. Подрачните Канцеларии евидентираат сè, ништо не се пропушта. Податоците за името, соодветниот, околностите, итн., се евидентираат рачно и во ракопис на лист хартија. Во канцелариите сеуште не е инсталиран системот Лотус. Судијски според моите посети на подрачните канцеларии во Тетово и Штип, до сега само мал број жалби се истражени на регионално ниво. На пример подрачната канцеларија во Тетово имала само пет посети во тоа време, од коишто само една довела до истрага. Другите посетители биле неформално посветувани да се обратат на други органи (се разбира, формално не биле одбиени).

Според информациите, во Тетово и Штип постои поголема волја да се поднесуваат жалби отколку капацитетот за истражување. Службениците во подрачните канцеларии велат дека многумина од регионите дефинитивно би стапиле во контакт со Народниот правобранител само кога подрачните канцеларии би биле функционални. Очигледно е дека поставувањето заменици во подрачните канцеларии е итно. Се чини дека луѓето ги одбива фактот дека нема заменик (барем забележуваат дека канцеларијата сеуште не е функционална).

Во случај на итна потреба од акција службениците во подрачните канцеларии се јавуваат во главната канцеларија (пр. потреба од овластувањето на Народниот правобранител да суспендира некое дејствие на соодветното тело). Замениците во Скопје можат да донесуваат решенија со делегирање на власта, на ад хок основа. Ако (како што еден државен советник во една од подрачна канцеларија предвидува) се донесе решение за редовно делегирање на овластувањата од Народниот правобранител на замениците во подрачните канцеларии, тогаш последниве ќе можат ефикасно да дејствуваат без постојано да му се обраќаат на Народниот правобранител. Делегирањето на овластувањата е предвидено со измените на Деловникот за работа (член 4).

подрачните канцеларии изготвуваат месечни извештаи коишто ги поднесуваат до генералниот секретар во канцеларијата во Скопје. И тие исто така даваат придонес кон годишните извештаи со свои материјали.

Соработка и несоработка во подрачните канцеларии

Судијски според моите посети во Тетово и Штип, се чини дека подрачните канцеларии имаат големи тешкотии да извршат каква било вистинска истражна работа. Покрај очигледната потреба замениците да раководат со подрачните канцеларии постојат неколку причини:

- Народниот правобранител е недоволно познат, иако волјата да се поднесуваат жалби е поголема од капацитетот за нивно решавање
- Државните советници го немаат потребното овластување (треба да добијат овластување од Скопје за секој посебен предмет)
- Службениците во подрачните канцеларии ги немаат потребните инструменти за водење истрага (пр. картички за идентификација)
- Изгледа дека сеуште нема систематска соработка со локалните власти.

Причината за немање соработка со други власти (како што се канцеларијата на градоначалникот и *Комисијата за меѓуетнички односи*) е веројатно проблемот на овластување дискутиран погоре. Исто така, посетените канцеларии немаат никакви посебни планови за подигање на јавната свест во регионите. Секако дека проблемите на општа несоработка си ја играат улогата.

Во општините со најмалку 20% Албанци (како во Тетово) Комисијата за меѓуетнички односи мора да ја консултираат општинските власти за важните прашања. Сепак, според добиените информации, Комисијата сеуште не е консултирана или не е правилно консултирана. Комисијата нема моќ да донесува решенија и не може да презема сопствени иницијативи. Што се однесува до Народниот правобранител, тој нема стратегија за соработка со Комисијата. Истото важи и за локалните власти и за општинските комисии. Комисиите би биле природна референтна точка за подрачните канцеларии на Народниот правобранител за какво било прашање со етничка ориентација. Сеуште треба да се воспостави соработка меѓу Народниот правобранител и градоначалниците (пр. да се воспостават рутински постапки за упатување на жалбите од подрачните канцеларии до градоначалникот за да се добие одговор). Прашањето е се разбира поврзано со моменталните напори со цел подрачните канцеларии да станат функционални (не само наменувањето заменици во подрачните канцеларии).

Потреби

За подрачните канцеларии сеуште не може да се каже дека се функционални. Им недостасуваат шефовите – замениците. Исто така им недостасува и друг персонал, на пример преведувачи. Опремата и набавките се пристигнати во канцелариите. Како и да е, сеуште не се инсталирани доволен број телефонски врски. Персоналот употребува мобилни телефони, што не е практично. Компјутерите се инсталирани, но софтверот за компјутеризирано регистрирање на предметите (системот Лотус) не е инсталиран. Исто така, не постои мрежно поврзување со главната канцеларија, ниту пак интернет конекција. – подрачната канцеларија во Штип има простории во истиот ходник на вториот кат како и сопственикот – една осигурителна компанија. Бидејќи службениците на Народниот правобранител немаат клучеви од влезната врата, тие некогаш треба да чекаат наутро за да им се отвори. Не можат да примаат посетители по истекот на работното време или да работат прекувремено. подрачните канцеларии не треба да биде лоцирана премногу блиску до друга агенција или компанија. Ситуацијата со канцеларијата во Штип треба да се измени.

Проблемот со клучевите е исто многу непрактичен. Недостигот од картички за идентификација ја отежнува работата без оглед на овластувањето за работа во посебни случаи. Исто така, подрачната канцеларија во Штип нема канцелариски прирачник.

Препораки

- Наименувањето заменици во подрачните канцеларии е итно
- Преведувачи во канцелариите каде што ги нема (Тетово, Куманово, Кичево)
- Делегирање на неопходните овластувања за започнување истраги на предметите
- Да се состават и финализираат Канцелариски прирачници за подрачните канцеларии
- Треба да се подготват кампањи за зголемување на јавната свест во регионите
- Картички за идентификација на персоналот во подрачните канцеларии
- План за соработка со локалните власти
- Да се инсталираат фиксни телефонски линии
- Да се инсталира софтвер Лотус на компјутерите во подрачните канцеларии
- Да се инсталира интернет конекција
- Да се инсталира мрежна врска меѓу главната канцеларија и подрачните канцеларии (интранет систем)
- Да се преуреди ситуацијата со канцелариските простории во подрачната канцеларија Штип (и во други канцеларии доколку постојат слични проблеми)

17. Јавната свест и едукативната улога на Народниот правобранител

Општи информации

Колку добро може да се запознаат луѓето со (1) надзорен орган како таков и (2) мандатот и задачите на органот? Со соодветни напори за подигнување на свеста, институцијата со сигурност ќе им стане позната на поголемиот дел од народот во земјата. Што се однесува до мандатот и задачите на институцијата, тешко е да се посочи бројка, но јаОНО е дека *таквото* запознавање со институцијата ќе опфати многу помал број луѓе и дека подобрувањето на таквото познавање општо кај луѓето пропорционално ќе станува се поскапо се додека не стигне до лимитот каде што не е изводливо да се продолжи со таквите напори.

Резултатите од анкетата (во март 2003 година по иницијатива на ОБСЕ) за свеста на луѓето за мандатот и задачите на Народниот правобранител покажуваат дека до сега спроведените кампањи за подигање на јавната свест имале ограничен успех. Годишниот извештај од 2003 година на Народниот правобранител покажува дека ситуацијата е слична кога станува збор за познавањето на правата на луѓето и како да ги заштитат. Овие проблеми се потврдени според мојата проценка. На пример, кампањата во 2003 година имала времен ефект со тоа што се зголемил бројот на жалби во 2003 година. Но во 2004 година, бројката падна на отприлика истото ниво како и во 2002 година. Се вели дека кампањата од 2003 година (Народниот

правобранител на ваша страна) требала да има свое продолжение и дека била премногу фокусирана на личноста. ОБСЕ сега планира нова кампања во 2005 година.

Обемот на оваа проценка не дозволи независна евалуација на кампањата за подигање на јавната свест во 2003 година. Затоа само ќе укажам на неколку општи фактори коишто се надевам ќе бидат од некаква полза во наредните кампањи.

Медиуми

Според претставниците на медиумите, нивната соработка со Народниот правобранител е добра, а Народниот правобранител е отворен за новинарите. Сепак, тие сметаат дека информациите се премногу општи и теоретски, и бараат повеќе информации за *специфични* прашања. Тие сметаат дека медиумите сеуште ја имаат иницијативата во поголем дел. Разбираат дека некои информации се чувствителни и го почитуваат тоа. Според некои новинари Народниот правобранител треба почесто да се појавува на ТВ или во вести. Телевизијата повеќе се фокусира врз институцијата и нејзините тековни проблеми. Народниот правобранител треба, велат новинарите, да ги поврзува изјавите со поединичните тековни предмети. Во пишаните медиуми Народниот правобранител би можел да користи примери и – со согласност од засегнатите луѓе – фотографии. Народниот правобранител треба да дискутира за предметите на „со вкус,, (од јавен интерес) но избалансиран и коректен начин. Куси „реклами,, можат да ги надополнат општите информации за институцијата.

Според неколку иницирани лица соработката со надгледуваните власти е подобра денес. Моето мислење е дека и тоа треба да биде јавно; граѓаните треба да се информираат за фактите, негативни и позитивни. Оддавањето признание на владините органи кога тоа го заслужуваат а од коишто се очекува да соработуваат со Народниот правобранител ќе ја унапреди натамошната соработка.

Медиумите бараат семинари за луѓето од медиумите во врска со јурисдикцијата на Народниот правобранител, можностите и ограничувањата на институцијата. Народниот правобранител веќе одржува такви состаноци со медиумите, но можеби не доволно.

Меѓународна заедница

Претставниците на меѓународната заедница посебно ја нагласуваат едукативната улога на Народниот правобранител и дека граѓаните треба да имаат подобри познавања за она што претставува Народниот правобранител и што може, а што не може да направи.

Пораката за луѓето

Што се однесува до пораката за луѓето во кампањите за подигање на свеста, важно е таа да е избалансирана; без преголемо нагласување на ограничувањата но без подигање на очекувањата на ниво што ќе ги разочара многуте идни подносител на

жалби (штом го добијат резултатот од нивните жалби). Треба јасно да се назначи дека Народниот правобранител не може да донесува обврзувачки наредби или да ги одбива судските решенија, итн., но исто така дека активностите имаат јасно влијание и дека препораките на Народниот правобранител во пракса на крајот ќе доведат до слични резултати како оние на судот, итн. (ако жалбата има добри страни, оспореното решение на крајот ќе биде променето во полза на подносителот на жалбата).

Собранискиот Народен правобранител не е правен застапник на ниту еден подносител на жалба. Подносителите на жалби се всушност еден од неколкуте извори на информации за надзорниот орган. Не е лесно за ова да се известат поединечните подносители на жалби или пак јавноста, затоа што не се сака луѓето да се разочараат или обесхрабрат. Сепак, тие треба да се информираат дека тоа е собраниски орган воспоставен во демократска земја за да биде „очите и ушите на Собранието,, неговото независно „куче-надгледувач,, на владините органи. Треба да се појасни дека Народниот правобранител не може секогаш да помогне во поединечни случаи, но многу често и може, само со почитта, моќта, вештините и со соодветна согласност од засегнатите поединци – со медиумско внимание.

Кампањи за подигање на свеста за подрачните канцеларии и посетите на Народниот правобранител на регионите

До сега спроведените кампањи немале многу голем ефект во регионите. Не е јасно до кој степен водството во Канцеларијата на Народниот правобранител очекува/дозволува иницијативи од страна на персоналот во подрачните канцеларии додека го очекува поставувањето на замениците во подрачните канцеларии. Според информациите од проценката, многуте посетители гледаат на Народниот правобранител како на биро за бесплатни правни совети и некако слушнале за него но немаат јасна претстава за тоа што работи институцијата. Подрачна канцеларија би сакале да даваат информации на медиумите за Канцеларијата на Народниот правобранител. Сеуште не ја испланирале дистрибуцијата на брошурите на Народниот правобранител во регионот затоа што ја чекаат соодветната авторизација за да ги извршат овие активности. Тие треба да имаат мандат или (ако веќе формално го имаат) поттик да започнат барем да го дистрибуираат материјалот за Народниот правобранител и да дадат основни информации за канцеларијата.

Народниот правобранител користи систем на посетување на подносителите на жалби во регионите (види стр. 15 во ГИ од 2003 година). Системот веројатно има големи предности бидејќи ќе придонесе за градењето мостови меѓу етничките групи за институцијата да стане позната и да се создаде доверба. Сепак, методот одзема многу време и многу бара во друг поглед.

Препораки

- Политиките за соработка со медиумите треба да се прегледаат и изнесат во писмена форма
- Кампањите за подигање на јавната свест, вклучувајќи избалансирани но „со вкус,, информации на ТВ и во весниците итн. во врска со институцијата, вклучувајќи информации во врска со неколку предмети од висок профил, избалансирани пораки за подносителите на жалбите и други луѓе во врска со мандатот и задачите на Народниот правобранител
- Да се дискутираат тековните, вистински случаи во медиумите (доколку тоа го дозволува природата на жалбите)
- Конференции за печат, специјални извештаи, семинари за медиумите
- Постојани и редовни посети на регионите - „денови со Народниот правобранител,,
- Делегирање на подрачните канцеларии за да подготват основни активности за подигање на јавната свест додека чекаат да се постават замениците

18. Потреби од обука

Воведни курсеви за обука и обука за човекови права итн.

Државните советници имаат професионални квалификации (повеќемината се правници) и искуство. Тие изгледаат квалификувани, зрели и многу мотивирани во своите задачи. Воведниот курс за обука е сепак важен за сите нововработени правници, но можеби особено за правниците во подрачните канцеларии (и за замениците и за советниците) бидејќи тие нема да имаат (и немале) нормален секојдневен контакт со активностите и напредокот на главната канцеларија (да споменам еден очигледен пример, потешко е да се стапи во контакт со поискусните колеги за дирекција). Како што е покажано, и на замениците во подрачните канцеларии ќе им треба воведна обука, и не само тоа бидејќи најверојатно ќе се изберат главно од редовите на правниците од приватниот сектор (без искуство во државните органи и во надзорните органи).

Внатрешната програма за воведна обука на Народниот правобранител опфаќа десетдневна обука за меѓу другото организацијата на канцеларијата, законодавството, постапките на водење предмети во различните области на одговорност, набљудувањето на работата на службениците, архивата и други административни аспекти. Според збирниот извештај за проценка на воведниот курс од 18-29 октомври 2004 година, обуката била во основа успешна. Сепак, за време на разговорите коишто ги водев, имаше некои показатели дека обуката за советниците од подрачните канцеларии би можела малку да се подобри во поглед на постапувањето со предметите и можеби исто така да се надополни со продолжителна сесија.

Обуката за техниките на водење предмети и напредната обука за човекови права вклучувајќи ги детските права, малцинските права и прашањата на полова еднаквост е предложено како што се наведува подолу.

Проблемот на несоработка

И покрај тоа што проблемите во поглед на соработката со соодветните тела не се примарно предизвикани од недостатоците во работата на институцијата Народен правобранител, тоа не значи дека обуката на истата нема да придонесе кон унапредување на ситуацијата. Годишните извештаи на Народниот правобранител и примероците од дописите итн. до соодветни тела се главно со висок квалитет, но укажуваат (види Поглавје 8 под одделот “Дописи и извештаи на Народниот правобранител“) дека би била полезна дополнителна обука за работа со предметите и известување.

Соработка со медиумите

Народниот правобранител е зависен од добрата соработка со националните и регионалните медиуми. Проценката покажува дека Канцеларијата на Народниот правобранител има чесна намера да биде транспарентна и да соработува со медиумите, и да ја запознае општата популација во врска со институцијата и да ги употребува медиумите како инструмент за да се стекне со поголемо влијание во поглед на своите препораки, итн. Сепак, начините на соработка сеуште не се целосно воспоставени. Обуката за соработка со медиумите би била од голема полза за институцијата Народен правобранител.

Студиски посети

Би било полезно службениците од канцеларијата на Народниот правобранител да одат на студиски посети кај институциите народен правобранител коишто имаат свои подрачни канцеларии. Истото важи и за посета на Шведскиот парламентарен Народен правобранител (види Поглавје 19) и агенциите за заштита на правата на децата, етничките малцинства и жените.

Општо за учесниците

Обуката начелно треба да се стреми да ги доведе правниците/иследниците (заменици и советници) на Народниот правобранител на повисоко ниво. Мандатот на сегашните заменици истекува оваа 2005 година.

Детали за активностите за обука:

Воведна обука

Проценувањето на евентуалните потреби всушност бара од експертот да земе учество во – и да направи проценка на обуката. Кусо продолжение на воведната обука би можело да се изведе на пр. во рок од 6-12 месеци од воведната обука. Воведната обука треба да ја спроведуваат “обучени обучувачи“, т.е. оние коишто

учествувале во подолу наведените програми. Затоа воведната обука треба да се изгради со резултатите од подолу наведените активности.

Обука за работа со предмети

Активност:	Внатрешна обука (предавања и советувања): 1-2 работни седмици: 1) Вовед во институцијата Народен правобранител, законската рамка, внатрешните регулативи и практики (освежување на воведната обука) 2) Добро владеење (владеење на правото, транспарентност, одговорност итн.) 3) Техники на истражување и известување; интервјуа и други активности на изнаоѓање факти, селекција и евалуација на информации, правна проценка, интеракција со властите под јурисдикција на Народниот правобранител, вештини на презентирање и пишување (меѓу другото тонот во дописите и извештаите) 4) Разни административни прашања (евидентирање, класификација на досиеја, архива, ефикасна координација со Подрачните канцеларии, итн.)
Учесници:	Народниот правобранител (ако смета дека е потребно), заменици и иследници. Деталите треба да ги договорат проектните страни.
Ресурси:	Хонорар и други трошоци за 1 експерт за народен правобранител, сала за обука, техничка поддршка, итн. Експерт, на пр. од Канцеларијата на Шведскиот парламентарен Народен правобранител или од Советот на Европа.
Предвидени трошоци:	6.100 евра Хонорар за 1 експерт: 1.000 евра x 5 = 5.000 евра Патни трошоци 600 евра Сместување: 100 x 5 = 500 евра Сала за обука и дополнителни трошоци: да се покријат од страна на Канцеларијата на Народниот правобранител
Резервирани трошоци:	3.600 евра за последователна посета на експертот од 2 (работни) денови за време на 2005 година (2 хотелски ноќевања)
Очекувани резултати:	Подобри вештини во истражните техники, интеракција со соодветните тела, известување, работа со досиеја и други административни прашања и унапредена координација со подрачните канцеларии . Обуката ќе го подобри квалитетот на истрагите и известувањето со фокус на професионалните европски стандарди, ќе го забрза процесирањето на предметите и општо ќе ја зајакне администрацијата.

Распоред:	Не подоцна од ноември 2005 година (во фазата на имплементација на проектот на ОБСЕ)
Одржливост:	Развивање на прирачници и други пишани упатства за истражните техники, формати на известување, итн., како и програми за обука на обучувачите. Важно е да се изберат неколку учесници за обучувачи за идните курсеви за работа со предмети. После 2005 година: дополнителна експертска посета начелно за продолжување и усовршување на погоре наведените активности. Предвидените трошоци се исти како и погоре (6.100 евра).

Обука за човекови права (напреден курс)

Активност:	Напредна обука за човекови права и уставна заштита на правата, вклучувајќи ги посебните права на маргинализираните групи, двонеделен курс
Учесници:	Народниот правобранител (ако смета дека е потребно), заменици и државни советници во главната канцеларија и подрачните канцеларии, најмногу 30 службеници. Конечниот број на учесници ќе се одлучи во согласност со буџетот на проектот, временските рамки итн. (види подолу под распоред).
Ресурси:	Хонорарот за двонеделен летен курс по човекови права на Меѓународниот институт за човекови права во Стразбур, Франција, Хелсиншката фондација за човекови права во Полска, Институтот за човекови права на Универзитетот Обо во Финска или Институтот Раул Валенберг на Универзитетот во Лунд во Шведска. Патни трошоци и дневници
Предвидени трошоци/по учесник:	4.110 евра
Предвидени трошоци за 30 учесници:	123.300 евра Хонорар (пресметан на 1.200 евра по учесник) $30 \times 1.200 = 36.000$ евра (пр. Академија Обо 1.180 евра за напреден курс по ЧП 15-26 август 2005 година) Патни трошоци $600 \times 30 = 18.000$ евра Дневници (надоместоци и сместување) $165 \times 14 \times 30 = 69.300$ евра
Очекувани резултати:	Продлабочено разбирање на/владеење со човековите права и прашањата на уставна заштита, т.е. сфери во фокусот на активностите на Народниот правобранител коишто водат кон зголемен квалитет на истрагите и извештаите
Распоред итн.:	За време на летото 2005 година но по можност после обуката за работа со предмети (погоре). Проблем е што учесниците можеби ќе треба да се поделат во две групи за да има доволно персонал во канцеларијата. Затоа што

курсот можеби ќе се изведува само еднаш годишно – активноста на обука ќе мора да се прошири на две години.

Целосни резултати се очекуваат кога сите учесници ќе завршат со посетување на курсот за обука.

Одржливост: Резултатите од обуката да се додадат кон важните делови на Деловникот за истраги и известување со цел да се развијат и за воведувањето на нови правници/иследници. Исто така, треба да се развие програма за обука на обучувачи.

Обука за односи со јавност и соработка со медиуми

Активност: Канцелариска обука за односи со јавноста и соработка со медиумите, три работни денови

Учесници: Народниот правобранител (ако смета дека е потребно), заменици, државни советници, службеникот за ОЈ, генералниот секретар (бројот на учесниците не влијае многу врз трошоците)

Ресурси: Хонорар и други трошоци за еден меѓународен или регионален експерт (да се утврди), сала за обука, трошоци за техничка поддршка, итн.

Предвидени трошоци: 3.900 евра

Хонорар за 1 експерт: $1.000 \times 3 = 3.000$ евра
Патни трошоци 600 евра
Сместување: $100 \times 3 = 300$ евра
Сала за обука и дополнителни трошоци: да се покријат од страна на Канцеларијата на Народниот правобранител

Очекувани резултати: Подобро разбирање на односите со јавноста, соработка со медиумите и избалансирана употреба на медиумите како “средство за работа“ коешто води кон зголемено влијание на решенијата и препораките на Народниот правобранител

Распоред: Не подоцна од ноември 2005 година (во рамките на фазата на имплементација на проектот на ОБСЕ), но после обуката за работа со предмети (погоре).

Одржливост: Извештаи/меморандуми за резултатите од обуката, коишто исто така можат да станат дел од Деловникот за истраги и известување споменати погоре. Службеникот за ОЈ треба да ги обучува правниците и другиот заинтересиран кадар во врска со соработката со медиумите

Студиска посета на Шведска

Активност: Двонеделна студиска посета на Шведска со цел следење на работата на:

	Парламентарните народни правобранители (Владиниот) Народен правобранител за права на децата (Владиниот) Народен правобранител против етничка дискриминација (Владиниот) Народен правобранител за еднакви можности
	Проучување на, меѓу другото, селекцијата, регистрирањето и истражувањето на предметите, интеракцијата со подносителите на жалбите и обвинетите, известувањето, соработката со медиумите, итн.
Учесници:	Народниот правобранител (ако смета дека е потребно), заменици, генералниот секретар, 11 лица
Ресурси:	Патни трошоци и дневници
Трошоци:	32.010 евра (или 2.910 евра/по лице) Патни трошоци 600 евра x 11 = 6.600 евра Надоместоци вклучително сместување, 14 денови x 165 евра x 11 лица = 25.410 евра
Очекувани резултати:	Подобрени познавања од структурите, активностите и тешкотиите на институциите народен правобранител, здобивање со идеи за среднорочно и долгорочно унапредување на квалитетот на активностите на Народниот правобранител. Продлабочени сознанија за начините на работа со жалбите општо, но и посебно за правата на децата, малцинствата и половите, покрај поддршката на функциите за недискриминација и права на децата
Распоред:	Не подоцна од ноември 2005 година (во рамките на фазата на имплементација на проектот на ОБСЕ), но после обуката за работа со предмети (погоре).
Одржливост:	Извештаи, меморандуми и презентации во врска со оперсациите направени за време на студиските посети

Дополнителни студиски посети (проучувања на подрачните канцеларии)

Во дополнение може да се реализира посета на друга институција народен правобранител на Балканот, на пр. на Косово (институцијата Народен правобранител и нејзините Теренски канцеларии) или на Босна и Херцеговина (на пр. институцијата Народен правобранител на Федерацијата, со Теренските канцеларии) за да се проучуваат нивните решенија на организацијата и функционирањето на подрачните (теренски) канцеларии. Трошоците за пат и сместување можат да се проценат на 1.225 евра по учесник за посета од пет работни денови (дневници вклучувајќи сместување = 5 x 165 + пат 400 евра).

Народниот правобранител како едукатор на другите државни органи

Народниот правобранител треба да располага со капацитет за поддршка и обучување на други службеници во областа на човековите права вклучувајќи ги и прашањата за правата на децата и малцинствата. Може да се очекува дека таквите активности од страна на Народниот правобранител ќе придонесат Народниот правобранител да стане меѓународен/регионален експерт по овие прашања, и да се смета за таков. Таквите обуки може да им се прават на судиите, обвинителите, полициските началници и државните службеници во различни органи и треба да започнат со предавања/семинари за прашањата од областа на Народниот правобранител (Канцеларијата на Народниот правобранител и нејзиниот мандат).

Штом се спроведе низа од вакви обуки Канцеларијата на Народниот правобранител може да продолжи со обуки за:

- човекови права општо
- права на децата општо и ситуацијата
- општо за недискриминација
- правична застапеност во државата

Според првичните извори, сознанијата во самото Собрание во поглед на односот и соработката со Народниот правобранител се донекаде ограничени. Истото е речено и општо за прашањата за човековите права. Улогата на Народниот правобранител како едукатор бара капацитет на високо ниво. Народниот правобранител треба да развива програми за организирање предавања и семинари на различни групи. На регионално ниво ваквите предавања/семинари би можеле да ги водат подрачните канцеларии за службениците на повисоки позиции во општинските тела.

Програмата за обука за 27-те основни судови би можела да ги опфати, меѓу другото, следниве прашања:

-
- 1) Програма и одредување предавачи/обучувачи + предвидени трошоци
 - 2) Содржина на пр.
 - а) Канцеларија на Народниот правобранител – преглед на организацијата итн.
 - б) Мандат, задачи и цел на активностите
 - в) Методи на истражување
 - г) Специфични проблеми (како што е несоработката)
 - д) Примери на неколку случаи
 - ѓ) Годишни извештаи и други извештаи
 - е) Како активностите на Народниот правобранител можат да бидат од полза за судските активности и зошто активностите на Народниот правобранител не ја нарушуваат независноста на судовите
 - ж) Обука во групи со проучување случаи
 - 3) Избор на учесници (на пр. 2-4 од секој суд), околу 80 судии
 - 4) Прелиминарни дати
 - 5) Покани
 - 6) Организирање сали за состаноци и други потреби
 - 7) Спроведување на програмата
 - 8) Повратна информација и евалуација

19. Поврзаност со Шведскиот Парламентарен Омбудсмен

Општи информации

СИДА вложи напори да развие „менторска,, врска меѓу Канцеларијата на Народниот правобранител и Канцеларијата на Шведските народни правобранители. Иако мораат да се земат предвид ограничувањата на поддршката којашто Шведските народни правобранители можат да ја понудат, Канцеларијата на Шведските народни правобранители ги предложи и поддржа следните практични начини како може да се развива оваа врска, вклучувајќи ја студиската посета на Стокхолм:

Студиски посети

Шведските парламентарни Омбудсмани примаат посети од други земји во врска со развојот и јакнењето на институциите народен правобранител низ целиот свет. Како резултат на ограничувањата на ресурсите на Народниот правобранител и од причини на ефикасност, една посета со цел проучување на приемот на жалби, постапување со предметите и известувањето, итн., начелно не смее да опфати повеќе од петмина учесници. Затоа што учесниците ќе бидат определени во различни оддели, и така ќе се одделат, не се практикува целта на студискиот престој да се постигне со преведување. Токму затоа, учесниците треба доволно да го познаваат англискиот јазик. Ова не ги спречува посетителите да понесат со себе преведувач за да помогне во одредени ситуации, со превод на документи, итн.

Експертска посета

Доколку СИДА или некоја друга организација одобри средства на барање или од името на Народниот правобранител (на пр. од ОБСЕ), Канцеларијата на Шведскиот народен правобранител може да испрати експерт во Народниот правобранител за краткорочна мисија/краткорочни мисии, на пр. за обука од една седмица за работа со предмети (погоре). Очигледно, предуслов е Канцеларијата на Шведскиот народен правобранител да биде во можност да ги ослободи потребните кадровски ресурси. За задачата на експертот треба да реши Народниот правобранител на соработка со ОБСЕ, СИДА и Шведскиот парламентарен народен правобранител. Задачата на пример би можела да се состои од општо информирање за Канцеларијата на Шведскиот народен правобранител и да ја опише нејзината секојдневна работа, проблемите со коишто се среќава, статистиката, како и држење предавања/семинари во врска со на пр. интеракцијата со надгледуваните власти и Риксдагот, итн., и да ги презентира рутинските постапки на работа со предметите и известувањето. Истото лице би можело да биде и лицето коешто ќе помогне при изработката на прирачниците итн. споменати во воведното поглавје на овој извештај. Консултантот на ОБСЕ одговорен за сегашната проценка и извештајот е подготвен да преземе вакви краткорочни мисии.

Менторски однос

Може да се воспостави и постојан однос, каде што шведската канцеларија, до степенот на можност во поглед на ресурсите, ќе наменува лице за контакт во канцеларијата, коешто ќе му стои на располагање на Народниот правобранител по пат на електронска пошта или на друг начин, за дискутирање и давање совети за различните прашања коишто се јавуваат во Канцеларијата на Народниот правобранител.

20. Потребни од одредена опрема

На државните советници им треба извесна опрема, особено на оние коишто имаат области на одговорност во полициските прашања, како што се неколку дигитални камери и диктафони и видео камера за да се обезбедат на пр. доказите за наводна полициска злоупотреба.

Како што е веќе речено, во Главната Канцеларија во Скопје сеуште има премалку интернет конекции. Исто така, недостасуваат директни телефонски линии меѓу Скопје и подрачните канцеларии .

Народниот правобранител има библиотека но во неа сеуште недостасува адекватна и ажурирана литература за човековите права како и за детските права. Поради недостиг на време препорачувам да се направи попис на инвентарот и презентирање на список на литература со предвидените трошоци.

21. Заклучоци

Канцеларијата и структурата на Народниот Правобранител како и вештините и однесувањето на вработените нуди извонредна база за развивање на висок перформанс на оваа институција според модерни Европски стандарди. Многу од системите на Народниот Правобранител веќе кореспондираат на тие стандарди. На пример, истражната постапка е принципијално слична на онаа со Шведскиот Парламентарен Омбудсман.

Имајќи го ова предвид овој репорт предлагам чекори кои во периодот на имплементирање (заклучно со Декември 2005), се стремат кон подобрување на организациониот систем и практичноста на канцеларијата Народен Правобранител. Буџетот на проектот со отприлика 230,00 евра може да ги понесе предложените чекори од кои најзначаен е обуката на правниците во институцијата, а исто и на иследниците. Буџетот исто ќе допринесе за надградување на опремата до одредена граница. Проценката исто така идентификуваше области за подобрување и после 2005та, како на пример проверување на сегашниот ИТ – систем и продолжената работа за донесување на измени на Законот за Народниот Правобранител (подоцнежното секако треба да отпочне во текот на проектот, но се очекува да продолжи и после 2005).

Во поглед на организационата структура на персоналот донесениот заклучок е дека поставувањето на замениците во регионалните канцеларии е витално (веќе е во

тек). Поставувањето на дополнителни преведувачи е исто така многу важно. Покрај ова, бројот на вработените изгледа дека ги задоволува потребите на *тековните* потреби. Кога се однесува на *идните* потреби и *планираната* структура на персоналот, мој заклучок е дека организацијата би требало да се намали (*види табела во прилог*). Ова би му дало на Народниот Правобранител аргумент за барање на релоцирање на фондовите за потребите на институцијата.

Беше спомнато во извештајот дека една од значајните препреки за зголемување на ефективностa е начинот на кој се ракува со буџетот на Народниот Правобранител од страна на владата. Јас предложив да Народниот Правобранител работи интензивно на донесување на измени во Законот на Народен Правобранител и други релевантни закони, со цел да ја одстрани контролата на владата врз буџетот на Народниот Правобранител. Постапката за назначување и отпуштање на Народниот Правобранител е исто предмет на измени во Законот за Народен Правобранител за да се намали ризикот од политичка контрола врз Народен Правобранител и замениците. Во поглед на ова се предложени различни чекори.

Довербата на граѓаните е столб за правилно функционирање на институцијата. Ваквата доверба се остварува преку постојано и упорно залагање за изведба на истрага од висок квалитет и изведување на добро испланирана и интелегентна кампања за поттикнување на свеста преку медиумите и други извори. Овде е место да се назначи можноста на Народниот Правобранител за медијација помеѓу етничките групи. Ова е појава со многу голема важност во Македонскиот случај. Важноста на таква улога е тешко да се прецени (релевантна компарација е на пример ситуацијата во Косово и нивниот Омбудсман). Народниот Правобранител има извонредна можност да значајно допринесе за стабилна етничка ситуација и исполнување на правичната застапеност во сите владини тела. Може да стори многу, со веќе постоечките овластувања и многу повеќе со предложените подобрувања. Неколку мерки беа предложени за подобрување на работата на Народниот Правобранител во случаите за недискриминација (дополнителни тренинзи, проучување, пишани прирачници, подобро регистрирање на случаи за дискриминација). Како дополнителен напор за достигнување на правична застапеност е предложено да се припреми Акционен План за национална правична застапеност, да започне истражни дејствија за правичната застапеност, да бара листа за правична застапеност од органите под надлежност на Народниот Правобранител и (како внатрешна правична застапеност) да запосли различни преведувачи исл.

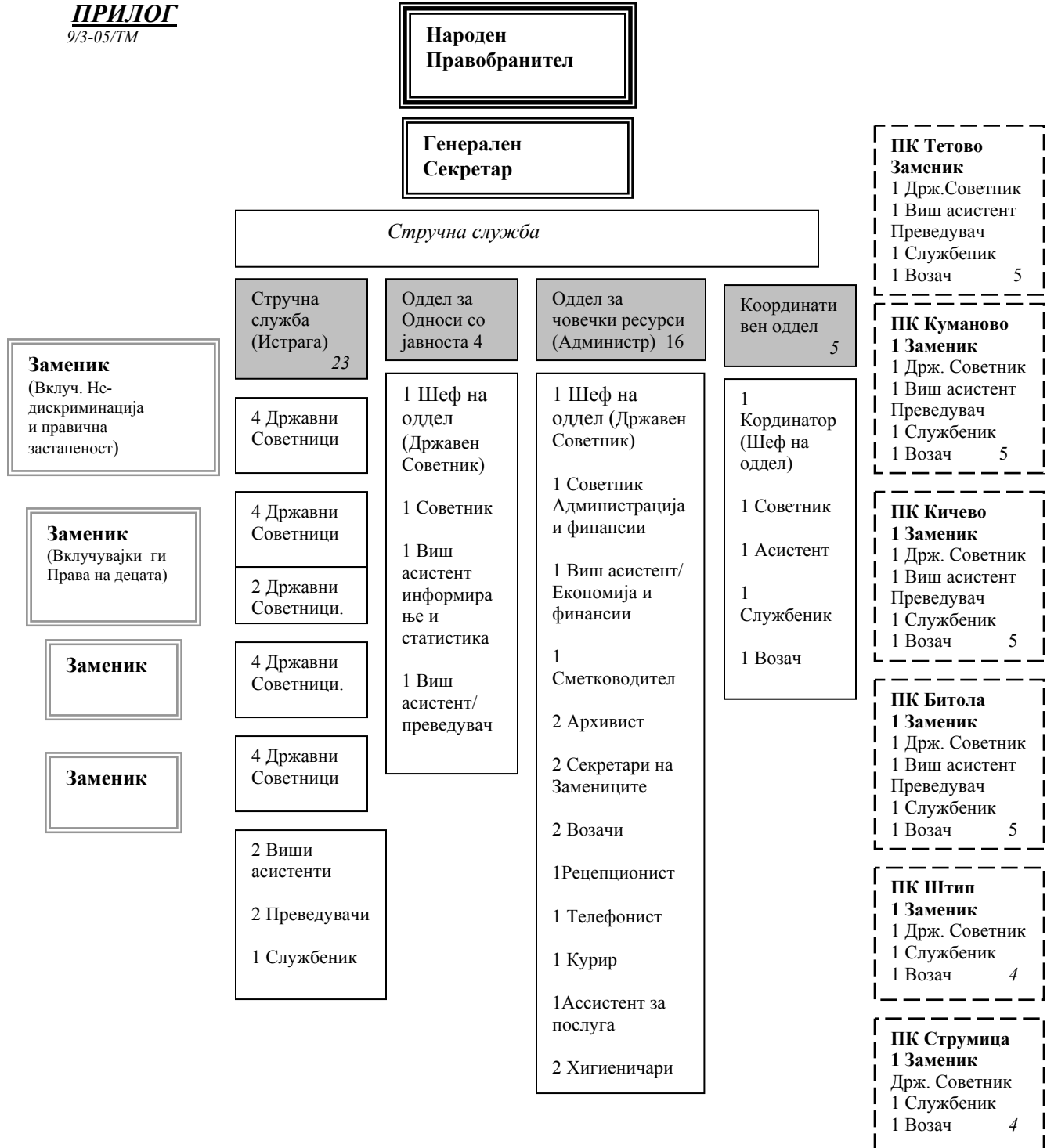
Јас можам да ја поддржам одлуката на Народниот Правобранител да превзема случаи на дискриминација (вклучувајќи ги и половите права), централно во Скопје. Етничката ситуација во одредени региони, има потреба од поблиско набљудување и редовно повторување на проценувањето по ова прашање, како и одговорност и спремност за промени доколку околностите налагаат дека недискриминација – посебно за етничките контроверзии - би требало да се работи локално. Во однос на Заменикот за детски прашања и решението на Народниот Правобранител да постапува со нив заедно со други одредени работи централно во Скопје. Препораките во овој извештај не се во опозиција на овој модел. Постоечката

препорака е дека, е право на Народниот Правобранител да донесува исклучоци со централно постапување по недискриминација и правата на децата, и ова би требало да се вметне во внатрешното регулирање при Народниот Правобранител.

Во однос на постапувањето по случаи, препораките се со цел процесот да се направи поефективен и да се спротисти на несоработката, без компромитирање на независноста на судот или други тела. Треба да се запамти дека институцијата Омбудсман е зависна не само од довербата на граѓаните туку и од авторитетите под негова надлежност. На авторитетите не треба да им се дадат причини да се сомневаат во објективноста и професионализмот на Народниот Правобранител. Покрај предложените чекори се и различни измени во Законот на Народен Правобранител и други статuti, да му даде на Народниот Правобранител дополнителни и/или поостри инструменти да изведува вредни истраги и да ги обврзе авторитетите под негова надлежност да ги предадат документите и другите информации. Пример за препорачана мерка е воспоставување на административна парична казна, правејќи ја несоработката како дисциплинарен прекршок, право да парници за пристап до информации, намалувајќи ги непотребните ограничувања на правата на Народниот Правобранител за добро расудување.

Задоволство е да се види дека иследниците во канцеларијата на Народниот Правобранител, не само дека бараат дополнителна обука но и дека имаат оправдана идеја за релевантни активности. Одтука, податокот од иследниците е важна основа за предложените обуки презентирани во *Глава 18*. Активностите земаат за цел различни квалитетни компоненти од истрагата и процесот на известување, како што е зголемена објективност, ефикасност и фокусирање на известувањето во текот на истрагата (*види Глава 8*). Квалитетот исто ќе се зголеми со активностите како што е напредниот курс за човекови права и сконцетрирано студирање на долго поставениот Омбудсман систем во Шведска. Одржливоста на овие тренинг активности ќе биде осигурана до степен да се направат прирачници и последувателна обука и слично.

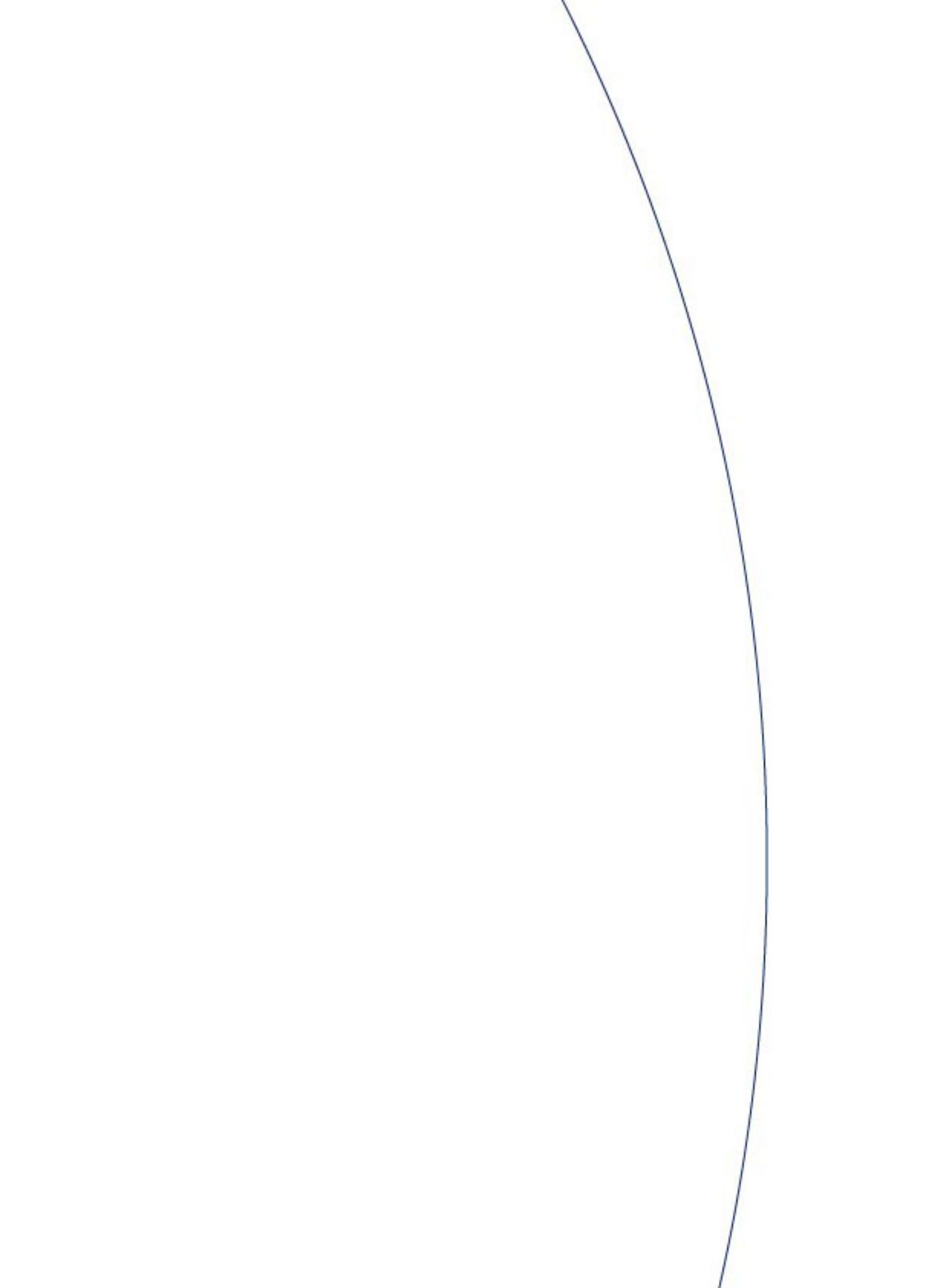
ПРИЛОГ
9/3-05/ТМ



Оваа поедноставена табела ја претставува организацијата со намален персонал, наместо 128 запослени во тековниот план за персонал при Народниот Правобранител, горната табела произлегува со 82 вработени.

Најголемото смалување е сторено во Стручниот оддел (Истражниот оддел) каде 8 Советници и Виши асистенти се изоставени а во Координативниот оддел каде сите освен 1 Државен Советник (Координаторот и Вишиот асистент и Шефот на одделот) се преместени.

Поврзаноста помеѓу квадратите е иста како и кај табелата на Народниот Правобранител.





Organization for Security and Co-operation in Europe
Spillover Monitor
Mission to Skopje

