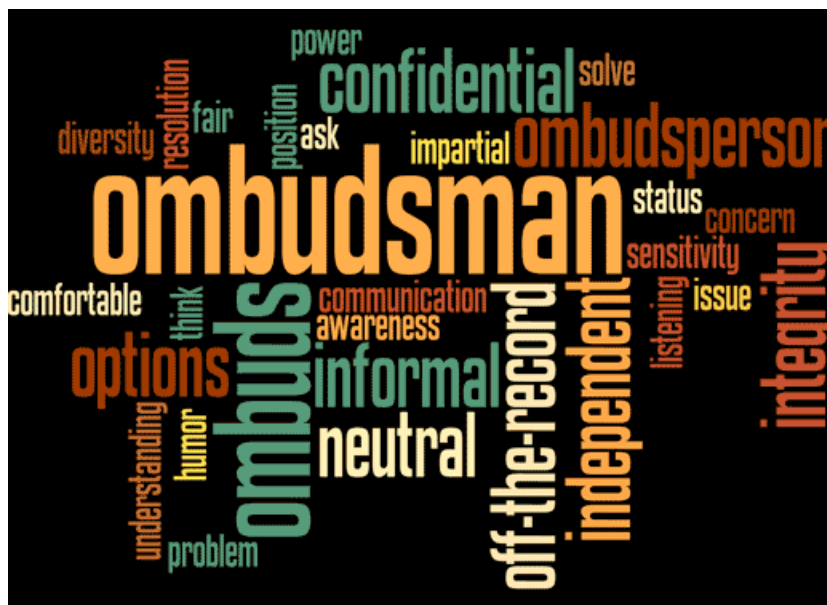


Граѓански мониторинг на Народниот правобранител „Омбудсманот меѓу институциите и граѓаните“



Извештај број 3

Скопје, октомври 2017



Проектот е поддржан од Амбасадата на САД. Мислењата, откријата и заклучоците, или препораките изнесени овде се на имплементаторите, и не ги одразуваат оние на Владата на САД.

СОДРЖИНА

Вовед	4
1. Регионални канцеларии на Народниот правобранител	4
1.1 Клучни наоди	5
1.1.1 Законска рамка и организациска поставеност	5
1.1.2 Поголема достапност за граѓаните	5
1.1.4 Зависност од централната канцеларија во Скопје	6
1.1.5 Претставки има, но граѓаните не ги знаат надлежностите на НП	6
1.1.6 Недоволна координација и комуникација со главната канцеларија	7
1.1.7 Недоволни човечки капацитети	7
1.1.9 Предизвиците на новите законски измени	8
2. Фокус групи со новинари и граѓански активисти	8
2.1 Клучни наоди	8
2.1.1 Граѓаните се неинформирани	8
2.1.2 Граѓаните не се убедени во моќта на Омбудсманот	9
2.1.3 Централизирана комуникација со новинарите	9
2.1.4 Добра комуникација, но потреба од повеќе и подетални информации	9
2.1.5 Недоволно присуство во медиумите	10
2.1.6 Отвореност и транспарентност	10
2.1.7 Зајакнување на независноста, ефикасноста и капацитетите	10
3. Заклучоци	11

Вовед

Народниот правобранител е најважната и клучна независна државна институција која треба да ги промовира, штити и унапредува човековите права на граѓаните во Република Македонија.

Имајќи го предвид ова, НВО Инфоцентарот, во соработка со Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, во рамки на проектот „Граѓански мониторинг на Народниот правобранител“, од декември 2016 година, континуирано ја набљудува работата на Народниот правобранител.

Главниот фокус на овој трет извештај е функционирањето на регионалните канцеларии на Народниот правобранител во Струмица, Битола, Штип, Куманово, Кичево и Тетово, како и перцепцијата на новинарите и граѓанските активисти за степенот на отвореност, достапност и ефикасност на оваа независна институција.

За потребите на документов беа спроведени интервјуа со замениците на Народниот правобранител во регионалните канцеларии, а беа одржани и шест фокус групи со новинари и граѓански активисти од Скопје, Битола, Струмица, Тетово и Штип.

1. Регионални канцеларии на Народниот правобранител

Измените и дополнувањата на Законот за народниот правобранител, всушност претставуваат усогласување со препораките на Групата на искусни експерти за системските прашања за владеење на правото во Република Македонија, познат како извештајот на Прибе, како и со Итните реформски приоритети за Република Македонија од Европската Комисија. Она што беше во фокусот на овие измени е исполнувањето на услови од нормативен аспект за добивање статус А за национална институција за човекови права. Со измените предвидено е да се прошири мандатот на Народниот правобранител со вклучување на промоцијата на човековите права, како и со додавањето нова надлежност – да дејствува како пријател на судот, со овластувања да учествува во сите фази на постапката, со право да биде информиран за закажаните судски рочишта, да му биде овозможен увид во списите и активно да учествува во постапката со право да дава предлози и мислења.

Со додавањето на промоцијата како дел од неговиот мандат, се направи простор за креирање активности во насока на информирање на граѓаните за нивните права, препознавањето на нивното прекршувања, како и начинот, условите и постапката за нивна заштита. Воедно, се прави бид за воведување плурализам при изборот на заменици, без предусловот да бидат само дипломирани правници. Овие измени и дополнувања треба да овозможат и зајакнување на независноста на институцијата и на нејзината стручна служба, но и зацврстување на позицијата на раководните функции во институцијата. Во таа насока, од исклучително значење е одредбата со која во иднина, посебните извештаи за спречување на работата на Народниот правобранител задолжително ќе мора да се разгледуваат на седница на Владата, која пак, ќе мора да заземе став со предлог-мерки и за тоа да го извести Народниот правобранител, во рокот утврден во посебниот извештај. На ваков начин се овозможува контролна улога на Собранието на Република Македонија над извршната

власт, од аспект на мерките што треба да бидат преземени за да се спроведат препораките на Народниот правобранител.

Сите овие новитети во мандатот на Народниот правобранител беа основа за интервјуата со замениците на Народниот правобранител на регионално ниво. Целта беше да се утврди опсегот на нивното постапување, нивната ефективност, како и подготвеност да постапуваат во согласност со новите надлежности.

Интервјуата беа реализирани во јуни 2017 година. Со замениците во Битола, Струмица, Штип и Тетово беа направени усни интервјуа, а замениците во Кичево и Куманово писмено одговорија на поставените прашања.

1.1 Клучни наоди

1.1.1 Законска рамка и организациска поставеност

Усвојувањето на Законот за Народен правобранител во 2003 година беше резултат на одредбите од Амандманот XI на Уставот на РМ донесен во 2001 година, со кој беше дополнета и унапредена неговата надлежност и организациска поставеност.

Со новите одредби се утврди дека Народниот правобранител презема дејствија за заштита на начелото на недискриминација, и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците, во органите на државната власт, во единиците на локалната самоуправа и во јавните служби и установи. Истовремено, Институцијата се децентрализираше со отворањето шест (6) регионални канцеларии во Битола, Кичево, Тетово, Куманово, Штип и Струмица, покрај Главната канцеларија во Скопје.

Регионалните канцеларии постапуваат по сите претставки доставени од граѓаните, освен по оние кои спаѓаат во специјализираните области - права на детето, недискриминација. Претставките кои се однесуваат на овие области, регионалните канцеларии ги препраќаат до главната канцеларија во Скопје.

1.1.2 Поголема достапност за граѓаните

Основната причина за формирање на регионалните канцеларии се темелеше на новите уставни одредби, но сепак, не треба да се запостави и фактот дека постоеше реална потреба Народниот правобранител да биде подостапен за граѓаните кои не живеат во главниот град, како и за сите припадници на мнозинските заедници во Република Македонија. Дополнителна причина за отворањето на регионалните канцеларии претставуваше и сознанието дека мнозинството граѓани кои имаат потреба од заштита на нивните права од страна на Народниот правобранител немаат доволно финансиски можности да патуваат во Скопје.

Регионалните канцеларии започнаа со работа на 1 ноември 2004 година, по предходно одржана двонеделна обука за вработените во сите канцеларии на народниот правобранител, фокусирана на надградбата на стручните и практичните знаења и вештини за прием на граѓаните и начинот на постапување по нивните претставки.

Од аспект на организациската структура, со регионалните канцеларии раководат замениците на Народниот правобранител, кои ги избира Собранието на Република

Македонија. Стручната служба на секоја од канцелариите вообичаено ја сочинуваат државен советник, правник и техничко-административни работници.

1.1.3 Изборот на замениците – договор на владејачките партии

Забелешките кои се присутни во стручната јавност за начинот на избор на Народниот правобранител, се однесуваат и на замениците, бидејќи и тие во суштина се избираат како политички договор меѓу партиите на власт. Ова создава простор за сомнеж во нивната непристрасност, особено во помалите општини. Токму таквиот начин на избор, доведе до тоа во 2013 година да не бидат избрани нови заменици на Народниот правобранител во регионалните канцеларии и да не можат да функционираат во полн состав.

1.1.4 Зависност од централната канцеларија во Скопје

Од годишните извештаи на Народниот правобранител произлегува дека воопшто не е мал бројот на претставките кои се доставуваат до подрачните канцеларии, но се поставува прашањето на нивната ефективност поради забелешките од вработените во главната канцеларија во Скопје, дека многу често претставките се препраќаат до нив. Очигледно е исто така, дека постои висок степен на зависност на регионалните канцеларии од главната канцеларија и тоа, не само од аспект на медиумското претставување, туку и од аспект на нивното постапување по сопствена иницијатива, за што говори и малиот број вакви постапки.

1.1.5 Претставки има, но граѓаните не ги знаат надлежностите на НП

Според замениците од регионалните канцеларии, најголемиот број претставки на граѓаните се однесуваат на потрошувачките права и работата на судовите. Тие велат дека секојдневно примаат и граѓани кои доаѓаат само за да добијат правен совет.

Досегашното искуство покажува дека граѓаните сè уште не ги познаваат доволно надлежностите на Народниот правобранител, особено кога станува збор за неговите надлежности во однос на судовите и дека интервенцијата во овој дел може да биде само во однос на должината на постапките, а не и во самите одлуки. Имајќи го предвид ова, нашите соговорници, сметаат дека е потребна поголема промоција, на национално и на локално ниво, на значењето и надлежностите на Народниот правобранител. Според нив, значаен придонес во оваа насока може да даде и поголемото присуство на замениците во медиумите, особено локалните, како и засилената директна комуникација со населението во регионот во кој работат.

Дел од замениците сметаат дека Народниот правобранител треба почесто да ги посетува регионалните канцеларии и да одржува средби со граѓаните. Според нив, граѓаните често се обраќаат до главната канцеларија и сакаат да имаат директна средба со Народниот правобранител, сметајќи дека само тој лично може да им го реши проблемот.

Неколкумина од замениците, пак, споменаа и дека би било добро повторно да започне старата пракса на отворени денови на Народниот правобранител со граѓаните. Тие сметаат дека ваквата активност ќе ги доближи канцелариите на Народниот правобранител до граѓаните и дека тие ќе добијат повеќе информации за надлежностите и работата на оваа институција. Некои од нашите соговорници предлагаат на овие настани да биде присутен и лично Народниот правобранител.

Ваквите размислувања, сепак, не одат во насока на идејата поради која се основани регионалните канцеларии – Народниот правобранител да биде подостапен за граѓаните, без негово постојано лично присуство. Затоа што, иако Народниот правобранител е инокосен орган, замениците треба да бидат оние кои што ќе ја олицетворат институцијата во регионот во кој работат.

Од друга страна, пак, зависноста од главната канцеларија е можеби една од главните причини заради која замениците и регионалните канцеларии не се доволно препознатливи и проактивни во насока на стекнување доверба кај локалното население. Исто така, неможноста регионалните канцеларии да постапуваат по случаи во специјализираните области, како што се, правата на детето, недискриминацијата, превенцијата од тортура, уште повеќе ја засилува перцепцијата кај граѓаните дека за заштитата на нивните права, сепак, „најнадлежни“ се лично Народниот правобранител и канцеларијата во Скопје.

Оттаму, доколку замениците и регионалните канцеларии се посамостојни, поактивни и поефикасни во својата работа, граѓаните постепено ќе стекнуваат доверба во нив и нема толку често да се обраќаат до главната канцеларија или пак, да бараат лични средби со Народниот правобранител.

1.1.6 Недоволна координација и комуникација со главната канцеларија

Комуникацијата меѓу регионалните канцеларии и централата, најчесто се одвива телефонски заради консултации за определени предмети и според изјавите на замениците и другите вработени во регионалните канцеларии, релациите со колегите од канцеларијата во Скопје се на солидно ниво.

Сепак, замениците искажуваат определено незадоволни заради отсуството на поредовни директни средби и колегиуми со Народниот правобранител и со другите вработени во главната канцеларија во Скопје. Ова им создава чувство на изолираност и недоволна запознаеност со суштествените текови од аспект на работењето на институцијата. Нашите соговорници сметаат дека не се доволно информирани за работата на главната канцеларија во Скопје, за реализацијата на тековните проекти, вклучително и за, регионалната и меѓународната ангажираност на Народниот правобранител.

1.1.7 Недоволни човечки капацитети

Дел од регионалните канцеларии се соочуваат со сериозниот проблем на недоволен број и квалитет на човечки и стручни капацитети. Во некои од канцелариите има и непополнети работни места, а ваквата ситуација доведува до многу ниско ниво на ефективност во работата. На пример, во регионалната канцеларија во Кичево сè уште не е избран заменик - Народен правобранител, а државниот советник е единствениот вработен кој постапува по претставките на граѓаните.

1.1.8 МВР на локално ниво не ги почитува препораките

Кога станува збор за соработката со државните институции и локалната власт, регионалните канцеларии имаат различни искуства. Сепак, поголемиот дел од нив се незадоволни од примената, а неретко и од игнорирањето на нивните препораки од страна на институциите и тоа, во прв ред, на Министерството за внатрешни работи, локалната власт, Агенцијата за катастар, центрите за социјална работа.

Според нив, овие институции мора да бидат отворени и подготвени за соработка и за примена на препораките на Народниот правобранител во насока на заштита и унапредување на правата на граѓаните.

1.1.9 Предизвиците на новите законски измени

Во однос на последните измени на Законот за Народниот правобранител, замениците покажуваат скепса од аспект на нивното спроведување во пракса особено кога станува збор за новите одредби кои предвидуваат Народниот правобранител да биде пријател на судот односно да може да ги набљудува судските постапки и да дава пријателско мислење.

Исто така, замениците истакнуваат дека одредбите кои се однесуваат на утврдување глоба за непостапување по барање на Народниот правобранител, никогаш не се применуваат во пракса.

Што се однесува, пак, до надлежностите кои предвидуваат промоција и едукација, замениците сметаат дека тие се важни особено во насока на запознавање на граѓаните со надлежностите на Народниот правобранител.

2. Фокус групи со новинари и граѓански активисти

Во текот на јуни 2017 година, реализиравме шест фокус групи со новинари и граѓански активисти од Скопје, Тетово, Штип, Битола и Струмица. Целта на овие дискусии од затворен тип беше да се согледаат перцепциите на новинарите и на активистите за степенот на отвореност, достапност и ефикасност на Народниот правобранител. Во Штип, Битола, Струмица и Тетово, фокус групите беа заеднички, додека во Скопје, заради големиот број медиуми и граѓански организации беа организирани одвоени дискусии.

2.1 Клучни наоди

2.1.1 Граѓаните се неинформирани

Досегашното искуство на новинарите и активистите покажува дека граѓаните не се доволно информирани за надлежностите и улогата на Народниот правобранител. Неретко, граѓаните кои имаат определени проблеми прво им се јавуваат на локалните новинари, па потоа тие ги упатуваат до Народниот правобранител. Голем дел од граѓаните, според нашите соговорници, не знаат ниту каде се наоѓаат канцелариите на Народниот правобранител, ниту пак, ги знаат замениците и другите вработени.

Некои од новинарите и активистите истакнаа дека особено непознавање на надлежностите на Народниот правобранител има во ромските заедници, каде што луѓето многу малку ги познаваат и своите права.

Според новинарите и активистите, Народниот правобранител, и на национално и на локално ниво, не покажува доволно иницијатива за поголема промоција на својата работа и своите надлежности. За нив, од клучно значење е и регионалните канцеларии да бидат што е можно повидливи и поприсутни во медиумите и во јавноста.

2.1.2 Граѓаните не се убедени во моќта на Омбудсманот

Граѓаните, како што истакнуваат повеќето новинари и активисти, сè уште не веруваат односно не се убедени дека Народниот правобранител е институцијата која може ефикасно да ги заштити и оствари нивните права наспроти државните институции. Со други зборови, граѓаните не веруваат дека Народниот правобранител со своите препораки и укажувања може да ги натера државните институции да не дискриминираат и да не ги кршат човековите права и слободи.

Недоволниот степен на доверба кон Народниот правобранител, како што констатираат нашите соговорници, произлегува делумно и од неговата повеќегодишна внимателност и тактизирање спрема поранешната власт, која масовно ги дискриминираше граѓаните и ги кршеше нивните права. Сепак, речиси сите се едногласни дека во последните две до три години, Омбудсманот почнал подобро да функционира како заштитник на правата на граѓаните.

Имајќи го предвид сето ова, повеќето од новинарите и активистите сметаат дека Народниот правобранител доколку сака да ја засили сопствената репутација и ефикасност, мора да биде постојано на терен, да биде бескомпромисен и решителен, но и многу брзо и енергично да реагира на сите кршења на слободите и правата на граѓаните од страна на државните институции.

2.1.3 Централизирана комуникација со новинарите

Досегашното искуство на локалните новинари покажува дека Народниот правобранител функционира централизирано, односно замениците на регионално ниво не им даваат информации на медиумите без претходна консултација и одобрување од Народниот правобранител и канцеларијата во Скопје.

Според новинарите, ваквата хиерархиска поставеност непотребно го усложнува и забавува процесот на комуникација со Народниот правобранител и информирањето на јавноста за неговата работа. Затоа, тие сметаат дека за непречена и ефикасна комуникација со регионалните канцеларии нужно е ваквата пречка да биде отстранета што е можно побрзо.

Дел од нив оценуваат дека централизираноста веројатно произлегува од слабата и несоодветна кадровска екипираност на повеќето регионални канцеларии, Оттаму, предлагаат кадровски промени, како и дополнителна едукација и специјализација на вработените.

2.1.4 Добра комуникација, но потреба од повеќе и подетални информации

Новинарите истакнуваат дека Народниот правобранител, главната канцеларија во Скопје и регионалните канцеларии, се постојано отворени и достапни за комуникација со медиумите.

Сепак, нивното искуство покажува дека информациите што пристигнуваат од оваа институција се претежно општи и недоволно чести, со исклучок на изборните процеси и периодот на објавување на годишните извештаи на Народниот правобранител.

За новинарите не се доволни само бројките и трендовите, туку, особено се важни и конкретните случаи на дискриминација и кршење на правата на граѓаните од страна на државните институции односно „теми и случаи од животот“. Ваквите информации, според нив, изостануваат, па оттаму, колку и да се заинтересирани да известуваат за

работата на Народниот правобранител, тоа не можат да го прават на начин кој е разбирлив и интересен за граѓаните.

Едновремено, за новинарите, но и за граѓанските активисти, проблем претставува и тоа што нема континуитет во известувањето на Народниот правобранител за текот на определни случаи или препораки односно нема доволно информации како случаите се одвиваат, каков епилог имаат, дали и до кој степен се применуваат препораките од страна на надлежните институции и др.

2.1.5 Недоволно присуство во медиумите

И новинарите и граѓанските активисти сметаат дека Народниот правобранител не е доволно присутен во медиумите, и на национално и на локално ниво. Тие се убедени дека само преку зачестена и добро осмислена комуникација и соработка со новинарите, оваа институција може да допре до што е можно повеќе граѓани и на ефикасен начин да ја промовира својата работа и своите надлежности.

Некои од новинарите предложија Народниот правобранител почесто да организира тематски прес-конференции на кои детално и продлабочено ќе информира за состојбите, случаите и постапките во определената област – затвори, полиција, правосудство, социјална и здравствена заштита, права на децата и др.

Исто така, новинарите сметаат дека Народниот правобранител, за да ги засили и подобри односите со јавноста, треба да назначи свој гласоговорник односно портпарол, да подготви подолгорочна комуникациска стратегија, како и да ги користи што е можно повеќе новите медиуми и социјалните мрежи, во прв ред, Фејбук, Јутјуб, Твитер и др.

2.1.6 Отвореност и транспарентност

Речиси сите соговорници се едногласни во ставот дека Народниот правобранител е институција која е транспарентна во својата работа и која е отворена за комуникација и соработка, како со медиумите, така и со граѓанските организации.

Активистите истакнаа дека Омбудсманот соработува со бројни граѓански организации, и на национално и на локално ниво. Голем дел од организациите имаат и потпишано меморандуми за соработка со оваа институција. Народниот правобранител и неговите заменици често пати учествуваат и присуствуваат на активности организирани од граѓанскиот сектор во државава.

Учесниците во фокус групите, единствената забелешка која ја имаат во овој дел е малата про-активност и самоиницијативност на Народниот правобранител. Според нив, од оваа институција треба да произлегуваат иницијативи за соработка во различни области особено кога станува збор за специфични целни групи и нивните права, како на пример, ЛГБТИ заедницата, Ромите, децата, лицата со посебни потреби и др.

2.1.7 Зајакнување на независноста, ефикасноста и капацитетите

Новинарите и активистите се свесни за големата улога и значење на Народниот правобранител, како независно тело кое треба да ги штити граѓаните од државните институции.

Оттаму, за нив од суштинско значење е Омбудсманот да стане вистински независна институција ослободена од какви било политички и партиски влијанија. Еден од начините на зајакнување на независноста и ефикасноста на институцијата е обезбедувањето независен буџет за нејзиното работење. Токму затоа, нашите соговорници, сметаат дека ова треба да се направи што е можно побрзо и тоа преку соодветни законски измени.

Исто така, тие сметаат дека е потребно Народниот правобранител самостојно да вработува луѓе кои ќе бидат стручни и кои нема да бидат партиски профилирани, како и дека во најкус можен рок треба да ги подобри своите недоволни и слаби кадровски капацитети во сите канцеларии.

За нашите соговорници од особено значење е и функционирањето на Националниот превентивен механизам, па затоа сугерираат независен буџет и негово соодветно кадровско екипирање.

Сите овие чекори, според новинарите и активистите, неминовно ќе водат кон поголема независност, ефикасност и ефективност на Народниот правобранител наспроти власта и државните институции.

3. Заклучоци

- Народниот правобранител е перцепиран како транспарентна и отворена институција, од страна на граѓаните, граѓанските активисти и новинарите. Сепак, досегашното искуство покажува дека граѓаните сè уште не се доволно информирани за неговите надлежности и неговата улогата во заштитата на човековите слободи и права.

- Исто така, граѓаните сè уште не се убедени дека препораките и укажувањата на Народниот правобранител се доволно силни да ги натераат државните институции да не дискриминираат и да не ги кршат нивните права и слободи. Му забележуваат попустливост спрема поренешната власт, но констатираат дека во последните две до три години почнал подобро да функционира како заштитник на правата на граѓаните.

- Новинарите и активистите сметаат дека Народниот правобранител, доколку сака да ја засили сопствената репутација и ефикасност во заштитата и промоцијата на човековите права, мора да биде ослободен и отпорен на секакви политичко-партиски влијанија, да располага со независен буџет, да има соодветно кадровско екипирање. Народниот правобранител, исто така, треба да биде постојано на терен, да биде бескомпромисен, решителен и гласен, но и многу брзо и енергично да реагира на сите кршења на слободите и правата на граѓаните од страна на државните институции.

- Едновремено, новинарите и активистите препорачуваат, Народниот правобранител да ги засили и подобри односите со јавноста преку подолгорочна комуникациска стратегија, почесто и посуштинско присуство во јавноста, назначување портпарол, децентрализација на комуникацијата со новинарите на локално ниво, редовно користење на новите медиуми и социјалните мрежи (Фејбук, Твитер, Јутјуб), како и дополнителна едукација и надградба на вештините за комуникација на вработените.

- Постои висок степен на зависност на регионалните канцеларии од главната канцеларија во Скопје и тоа, не само од аспект на медиумското претставување, туку и од аспект на нивното постапување по сопствена иницијатива. Отсуството на редовни

директни средби и колегиуми со Народниот правобранител и главната канцеларија, кај регионалните канцеларии создава чувство на изолираност и недоволна запознаеност со суштествените текови на работењето на институцијата

- Зависноста од канцеларијата во Скопје е можеби една од главните причини заради која, замениците и регионалните канцеларии не се доволно препознатливи и проактивни во насока на стекнување доверба кај локалното население. Исто така, неможноста регионалните канцеларии да постапуваат по случаи во специјализираните области, како што се, правата на детето, недискриминацијата, превенцијата од тортура, уште повеќе ја засилува перцепцијата кај граѓаните дека за заштитата на нивните права единствено се надлежни лично Народниот правобранител и канцеларијата во Скопје.

- Регионалните канцеларии не се соодветно екипирани, ниту од аспект на бројот на вработени, ниту од аспект на нивната стручност. Оттаму, овој проблем мора да биде што поскоро надминат, а треба да се пронајдат начини за нивно поголемо осамостојување. Исто така, треба да се разгледа можност, вработените да се обучат за постапување и во специјализираните области (права на детето, недискриминација).

- Регионалните канцеларии се незадоволни од примената на нивните препораки од страна на институциите и тоа во прв ред, Министерството за внатрешни работи, локалната власт, Агенцијата за катастар, центрите за социјална работа. Од друга страна, пак, најголемиот број претставки на граѓаните на локално ниво се однесуваат на потрошувачките права и работата на судовите.