

ГРАЃАНСКИ МОНИТОРИНГ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ



Скопје, април 2018 година

ГРАЃАНСКИ МОНИТОРИНГ НА

НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

CIVIC MONITORING OF THE OMBUDSMAN



Скопје, април 2018 година

Наслов:

ГРАЃАНСКИ МОНИТОРИНГ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

Издавач:

НВО Инфоцентар, 2018 година

Автори:

Билјана Бејкова

Уранија Пировска

Дизајн:

eXpressive graphics, Скопје

Тираж:

150

Овој проект е делумно поддржан од Амбасадата на САД. Мислењата, откритијата, и заклучоците или препораките изнесени овде се на имплементаторот (ите)/ авторот(ите) и не ги одразуваат оние на Владата на САД.

This project was funded in part through a U.S. Embassy grant. The opinions, findings, and conclusions or recommendations expressed herein are those of the implementers/authors and do not necessarily reflect those of the U.S. Government.

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И НОВИТЕ ЗАКОНСКИ НАДЛЕЖНОСТИ	6
РЕГИОНАЛНИ КАНЦЕЛАРИИ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ	14
ФОКУС ГРУПИ СО НОВИНАРИ И ГРАЃАНСКИ АКТИВИСТИ	17
НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО МЕДИУМИТЕ	20
ЗАКЛУЧОЦИ	25
ОПШТИ ПРЕПОРАКИ	27



CONTENTS

INTRODUCTION	29
THE OMBUDSMAN'S NEW COMPETENCES	30
REGIONAL OFFICES OF THE OMBUDSMAN	38
FOCUS GROUPS WITH JOURNALISTS AND CIVIC ACTIVISTS	41
THE OMBUDSMAN IN THE MEDIA	44
CONCLUSIONS	49
GENERAL RECOMMENDATIONS	51

ВОВЕД

Народниот правобранител е најважната и клучна независна државна институција која треба да ги промовира и штити 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 „Граѓанско набљудување на Народниот правобранител“, од декември 2016 година, континуирано ја набљудува работата на Народниот правобранител.

Оваа публикација ги опфаќа извештаите (со мали дополнувања) објавени во периодот: декември 2016 – декември 2017 година, кои се однесуваат на:

- Измените и дополнувањата на Законот за Народен правобранител што стапија на сила во март 2017 година и тоа, пред сè, од аспект на неговите човечки и финансиски капацитети за реализација на широкиот дијапазон надлежности и функции;
- Измените на Законот за Народниот правобранител од февруари 2018 година;

- Функционирањето и капацитетите на регионалните канцеларии на Народниот правобранител;
- Искуствата и перцепциите на новинарите и граѓанските организации со Канцеларијата на Народниот правобранител;
- Присуството на Народниот правобранител во медиумските содржини.

За потребите на овие документи беа спроведени структурирани интервјуа со Народниот правобранител, замениците на Народниот правобранител, државните советници и лицето задолжено за односи со јавноста во Канцеларијата на Народниот правобранител. Направивме и шест фокус групи со новинари и граѓански активисти од Скопје, Битола, Штип, Тетово и Струмица, а ги анализиравме и законската регулатива за Народниот правобранител, годишните извештаи на Народниот правобранител за 2016 и 2017 година, систематизацијата на работните места, буџетот и други релевантни документи. Исто така, беше направен и мониторинг на присуството на Народниот правобранител во медиумските содржини, како и начинот на кој новинарите известуваат за неговата работа.

Авторки на оваа публикација се Билјана Бејкова и Уранија Пировска.

НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И НОВИТЕ ЗАКОНСКИ НАДЛЕЖНОСТИ

КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ ЗА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО „ИЗВЕШТАИТЕ НА ПРИБЕ“

Според Групата високи експерти за системските прашања за владеење на правото предводена од Рајнхард Прибе, која подготви два извештаи за Република Македонија, во 2015 и 2017 година, двете клучни препораки кои се однесуваат на Народниот правобранител се:

- На Народниот правобранител треба да му се доделат доволно финансиски средства, гарантирани со закон, да дејствува независно и ефективно и Законот за Народниот правобранител треба да се измени со цел, целосно почитување¹ на Начелата од Париз.
- Државните институции, мора без исклучок, да соработуваат со Народниот правобранител. Секое неоправдано несоработување, треба да се смета за попречување на работата на Народниот правобранител и треба да е казниво со закон.

1 Принципитите кои се однесуваат на Статусот на националните институции (Принципитите од Париз), усвоени со Резолуција на Генералното собрание на ОН 48/134 од 20 декември 1993.

ПРЕСЕК НА УСТАВНАТА И ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА ЗА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

Устав на Република Македонија²

Во Уставот на Република Македонија, во член 77, предвиден е избор на Народен правобранител од страна на Собранието. Оваа институција, според највисокиот законодавен акт, треба да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.

Во 2001 година, со Амандман XI се изврши измена на став 1 на членот 77 од Уставот. Според оваа измена, Собранието избира Народен правобранител со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што, мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои им припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија.

Со овој амандман се изврши и дополнување на ставот 2 на членот 77:

2 Устав на РМ, член 77 и Анекс XI:
<http://ombudsman.mk/upload/documents/Ustav-mac.PDF>



„НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ГИ ШТИТИ УСТАВНИТЕ И ЗАКОНСКИТЕ ПРАВА НА ГРАЃАНИТЕ ШТО ИМ СЕ ПОВРЕДЕНИ ОД ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА И ОД ДРУГИ ОРГАНИ И ОРГАНИЗАЦИИ ШТО ИМААТ ЈАВНИ ОВЛАСТУВАЊА. НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ПОСВЕТУВА ПОСЕБЕНО ВНИМАНИЕ НА ЗАШТИТАТА НА НАЧЕЛАТА НА НЕДИСКРИМИНАЦИЈА И СООДВЕТНА И ПРАВИЧНА ЗАСТАПЕНОСТ НА ПРИПАДНИЦИТЕ НА ЗАЕДНИЦИТЕ ВО ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ, ОРГАНИТЕ НА ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И ВО ЈАВНИТЕ УСТАНОВИ И СЛУЖБИ“.

Закон за Народен правобранител, 1997 и 2003 година

Шест години по донесувањето на Уставот, во 1997 година, беше донесен Законот за Народен правобранител, како посебен закон со кој се уредуваат условите за избор и разрешување, надлежноста и начинот на работа на Народниот правобранител.

Во 2003 година беше донесен нов Закон за Народен правобранител (Службен весник број 60/2003)³, со кој беше предвидена

3 Закон за Народниот правобранител:
<http://ombudsman.mk/upload/documents/Zakon%20na%20NP.PDF>

децентрализиција на институцијата и отворање регионални канцеларии, но и дефинирање нови надлежности поврзани со следењето на почитувањето на принципот на недискриминација, соодветна и правична застапеност во органите и организациите со јавни овластувања над кои Народниот правобранител има надлежност да постапува. Во согласност со Законот беа отворени шест регионални канцеларии во Тетово, Куманово, Кичево, Струмица, Штип и Битола. Со регионалните канцеларии раководат замениците на Народниот правобранител кои ги избира Собранието на Република Македонија.

Измени и дополнувања на Законот за Народниот правобранител, 2009 година

Следејќи ги потребите на граѓаните, но и растечките негативни феномени во општеството, во 2009 година, беа донесени измени и дополнувања на Законот за Народен правобранител („Службен весник на Република Македонија“ број 60/2003), со кои се предвиде посебна заштита на правата на децата, лицата со посебни потреби и лицата кои биле изложени на тортура и друг вид свирепо или нечовечко постапување или казнување. Новите надлежности во делот на тортурата предвидоа можност за редовни и ненајавени посети на Народниот правобранител во органите и институциите и должност на тие органи е да овозможат непречен пристап. Доколу тоа не го овозможат, со новите измени беше предвидено и изрекување глоби за службениците на овие органи и институции.

Измените донесоа и формирање посебни одделенија за заштита на правата на децата и на лицата со посебни потреби и одделение за правична и соодветна застапеност на граѓаните. Врз основа на ратификацијата на Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура, Народниот правобранител беше назначен да дејствува како Национален превентивен механизам, со можност да соработува со граѓански здруженија, како и организации со статус на хуманитарни организации. Со измените на Законот за Народен правобранител, во 2009 година, се формираше и посебно одделение за превенција од тортура и друг вид сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување— Национален превентивен механизам (НПМ). Ова одделение започна активно да

работи во април 2011, а во мај 2012 година го презентираше свој прв годишен извештај.

Едновремено, беа направени и измени во начинот на обезбедување средства за работа на Народниот правобранител од државниот буџет. Народниот правобранител подготвува предлог-буџет кој го усогласува со Владата и го доставува до Собранието, а при гласањето на Буџетот на Република Македонија, на седницата на Собранието, задолжително присуствува и Народниот правобранител.

Меѓународна акредитација на Народниот правобранител

Во 2010 година, Меѓународниот координативен комитет на националните институции за човекови права го разгледуваше барањето на Народниот правобранител за акредитација за национална институција за човекови права. Акредитацијата предвидува три нивоа – А, Б и Ц. Добивање акредитација со статус А значи дека институцијата во целост ги исполнува условите предвидени со Париските принципи за независни институции за човекови права, кои што претставуваат меѓународна норма за мандатот и независноста на националните институции за човекови права.⁴ Статусот Б укажува дека институцијата делумно се придржува кон Париските принципи и всушност функционира како набљудувач на Меѓународниот координативен комитет. Статусот Ц, пак, значи дека институцијата не се придржува кон Париските принципи.

Народниот правобранител, во 2011 година, доби акредитација со статус Б. Поткомитетот за акредитација (СЦА) на Меѓународниот координативен комитет, при разгледувањето на барањето за акредитација идентификуваше четири проблематични области. Три од нив се поврзани со законската рамка која ја уредува работата на институцијата и нејзиното финансирање. Четвртата област се однесува на интеракцијата на Народниот правобранител со меѓународниот систем за човекови права и граѓанското општество.

4 Принципите кои се однесуваат на Статусот на Националните институции (Принципите од Париз), усвоени со Резолуција на Генералното собрание на ООН 48/134 од 20 декември 1993.

во. Главните забелешки на Комитетот се однесуваат на начинот на финансирање на Народниот правобранител односно отсуството на независен буџет, отсуството на мандат кој би се однесувал на човековите права и слободи, а не само на уставните и законските права на граѓаните како што беше дефинирано во законот, начинот на избор на Народниот правобранител кој не се спроведува транспарентно и со широка дебата, како и недостиг од плурализам на стручните профили кои работат во институцијата.

ЗАКОНСКИ ИЗМЕНИ, 2016 ГОДИНА⁵ – ПРОШИРЕН И ЗАСИЛЕН МАНДАТ

Законот за изменување и дополнување на Законот за Народниот правобранител, од 29 септември 2016 година („Службен весник на Република Македонија“ број 181/2016), донесе низа значајни промени во насока на зајакнување и проширување на надлежностите, функционирањето и независноста на институцијата Народен правобранител. Овие измени, всушност, претставуваат предуслов за добивање статус А за национална институција за човекови права и затоа се во насока на усогласување со Париските принципи, како и на исполнување на препораките содржани во Извештајот на Групата високи експерти за системските прашања за владеење на правото во Република Македонија (Извештајот на Прибе)⁶ и на Итните реформски приоритети за Република Македонија од Европската комисија. Овие измени беа нужни и заради усогласување на домашната регулатива со Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура и друг вид сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување.

Со измените се воведоа нови можности за Народниот правобранител во промоцијата на човековите права, во следењето на состојбата со нивното почитување и во укажувањето на потребата од нивна заштита. Во оваа смисла, Омбудсманот може активно

5 Предлог—Закон за изменување и дополнување на Законот за Народен правобранител, 2016: http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2016/07/predlog-zakon_za_izm_i_dopoln_na_zakonot_za_narodniot_pravobranitel.pdf

6 Види Анекс 1 на овој извештај

да ги промовира човековите права, да спроведува соодветни истражувања, да организира едукативни активности, навремено и редовно да ја информира јавноста, да соработува со граѓанскиот сектор, меѓународните организации и со академската јавност, како и да дава иницијативи за усогласување на правната регулатива со меѓународните и регионалните стандарди за човекови права.

Народниот правобранител, според законските измени, ќе врши превенција и ќе обезбедува посебна заштита на правата на децата и лицата со попреченост, превенција и заштита од тортура и друг вид сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување во местата каде лицата се или можат да бидат лишени од слобода, како и превенција и посебна заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби.

Дополнително, со измените, Народниот правобранител може во секое време, без најава и одобрение да изврши увид и да разговара со лицата лишени од слобода, без присуство на службени лица – вработени во установата. За спроведените посети, Народниот правобранител – Национален превентивен механизам подготвува годишен извештај кој јавно го објавува. Раководните лица и овластените службени лица во органите, организациите и установите во кои лицата се лишуваат од слобода, се должни да ги испитаат укажувањата и препораките на Народниот правобранител – Национален превентивен механизам и да го известат за можни мерки на примена, најдоцна во рок од 30 дена, од денот на приемот на посебниот извештај.

Во насока на зајакнување на независноста и влијанието на Народниот правобранител, оди и одредбата според која Владата, во иднина, ќе мора на одделна седница да ги разгледува посебните извештаи за попречувањето на работата на Народниот правобранител, ќе мора да зазема став со предлог-мерки, а за преземените мерки ќе мора да го извести Народниот правобранител, во рокот утврден во извештаите.

Исто така, Народниот правобранител, според новата законска регулатива, може да поднесе барање до постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓаните во Собра-

нието, за испитување и преземање мерки во случаи на повреда на уставните и законските права на поголем број граѓани, малолетни лица и лица со попреченост.

Законските измени одат и во насока на зголемување на контролата врз извршната власт од страна на законодавниот дом, кога се работи за утврдување мерки за спроведување на препораките за надминување на констатираните состојби во Годишниот извештај на Народниот правобранител. За таа цел, Владата треба на секои шест месеци, да го информира Собранието за спроведувањето на препораките, а неговите работни тела ќе ги разгледуваат владините извештаи/ информации во присуство на Народниот правобранител и претставник на извршната власт.

За да се подобри заштитата на човековите права и слободи, Народниот правобранител доби проширување на својот мандат и сега може да дејствува како пријател на судот односно, може да учествува во сите фази на постапката, со право да биде информиран за закажаните судски рочишта, да му биде овозможен увид во сите списи и активно да учествува во постапката, со право да бара и да дава предлози и мислења. Од друга страна, судот треба да ги зема предвид неговите барања, предлози, препораки или укажувања дадени до органите над кои надлежно постапува, за постапките што се водени пред Народниот правобранител.

Во однос на претставките, Народниот правобранител во рок од 15 дена од доставувањето на претставката треба да го извести нејзиниот подносител за преземените дејствија. Според измените, не треба да се бара согласност од подносителот на претставката кога Народниот правобранител покренува постапка по сопствена иницијатива за повреда на уставните и законските права на поголем број граѓани, малолетни лица, немоќни лица, лица со попреченост, лица со одземена деловна способност, како и лица изложени на тортура и друг вид свирепо, нечовечко или понижувачко постапување или казнување во органите, организациите и установите во кои слободата на движење е или може да биде ограничена.

Новата законска регулатива донесе промени и во начинот на кој Собранието ќе врши избор на народен правобранител и негови заменици. Според измените, процедурата за избор на народен правобранител започнува со распишување оглас, најдоцна 3 месе-

ци пред истекот на мандатот, а процедурата за избор на заменици започнува со распишување оглас од страна на Народниот правобранител, најдоцна три месеци пред истекот на нивниот мандат. По распишувањето на огласот, Народниот правобранител треба да утврди предлози за избор на заменици (при што соодветно треба да бидат застапени и двата пола) кои ќе ги достави до Собранието на Република Македонија. Законските измени воведоа плурализам во изборот на идните заменици, а ја воведоа и можноста Народниот правобранител да им пренесе определени овластувања на замениците или на други раководни лица во стручната служба.

Во однос на финансиите, законските измени предвидуваат издвојување средства за функционирање на Националниот превентивен механизам преку посебна буџетска програма, во рамки на буџетот на Народниот правобранител.

ЗАКОНСКИ ИЗМЕНИ, 2018 ГОДИНА – ГРАЃАНСКА КОНТРОЛА ВРЗ ПОЛИЦИЈАТА

Измените на Законот за Народниот правобранител од 20 февруари 2018 година, дополнително го зајакнуваат мандатот на оваа институција односно, овозможуваат создавање посебно надворешно тело, како дополнителен коректив на системот на истрага при кривични дела извршени од страна на овластени службени лица во Министерството за внатрешни работи и припадници на затворската полиција.

Всушност, со овие законски измени се воспоставува механизам за граѓанска контрола врз работата на полицијата лоциран кај Народниот правобранител, што претставува зајакнување на заштитата на човековите права, во согласност со Европската конвенција за човекови права, стандардите на Советот на Европа и други меѓународни стандарди.

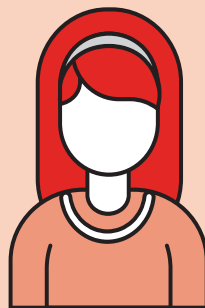
Народниот правобранител, заедно со претставници од граѓански организации, ќе презема дејства и мерки за обезбедување поддршка и заштита на жртвите и нивните права. Ќе ги презентира нивните интереси во сите постапки кои се водат во органите на државната управа, како и во постапки пред обвинителството и судовите, преку ефикасно и транспарентно истражување на по-

стапувањето на лицата со полициски овластувања и припадници на затворската полиција.

Народниот правобранител, во рамки на стручната служба, ќе формира посебна организациска единица „Народниот правобранител – механизам за граѓанска контрола“, во која како надворешни членови, ќе учествуваат и тројца претставници на граѓански организации од областа на човековите права, полициското право и правосудството.

Според законските измени, Народниот правобранител – механизам за граѓанска контрола, може да покрене постапка по барање на жртвата или на член на нејзиното семејство, по иницијатива на претставници на граѓанскиот сектор, како и по сопствена иницијатива, по добиени сознанија (допрен глас) за можни повреди на правото на живот и забрана на тортура.

Народниот правобранител – механизам за граѓанска контрола има пристап до класифицирани информации, во согласност со прописите кои се однесуваат на класифицираните информации и докази без разлика на степенот на доверливост. Органите, органи-



62,5%



37,5%

Структура на вработени според пол

зациите и установите се должни да соработуваат и да му ги обезбедат сите докази, податоци и информации и да му овозможат непречено спроведување на постапката.

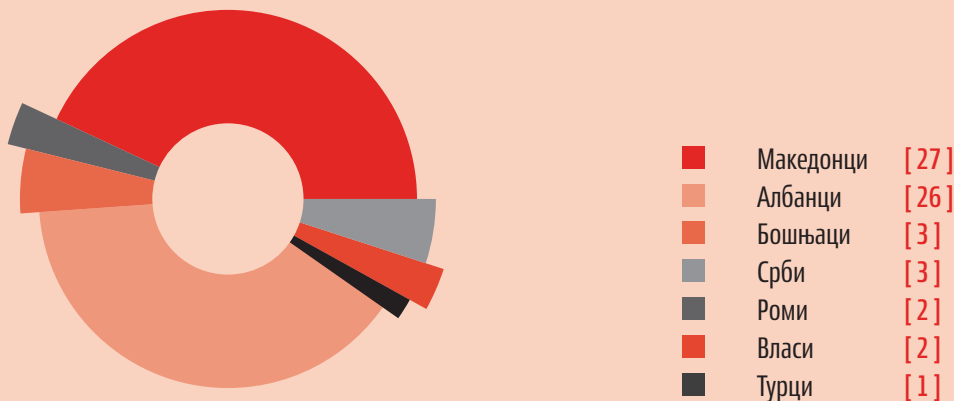
КАДРОВСКИ КАПАЦИТЕТИ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

Според законските надлежности, обемот на работа и постојната систематизација на работни места, канцеларијата на Народниот правобранител треба да има најмалку 94 вработени лица, за да може ефикасно и ефективно да функционира и да ги штити правата на граѓаните. Но реалната состојба покажува дека екипираноста на оваа исклучително значајна институција е далеку под потребното ниво и изнесува само 68% од предвидените капацитети односно има само 64 вработени лица.

Она што особено загрижува е фактот дека во изминатите пет години (2011–2016 година), во канцеларијата на Народниот правобранител не е вработено ниту едно лице, а дури 17 лица ја

напуштиле институцијата од различни причини. Ваквиот тренд, недвосмислено покажува дека Народниот правобранител наместо да ги зголемува и зајакнува своите човечки капацитети пропорционално со обемот на работа, во континуитет се соочува со нивно намалување и стагнирање. Ако на ова се додаде и податокот дека во Националниот превентивен механизам нема ниту едно вработено лице и дека неговото функционирање е овозможено исклучиво преку донации од меѓународните организации, тогаш состојбата станува уште посериозна и поалармантна.

Извршната власт поконкретно надлежното Министерство за финансии, од една страна, со години одбиваше да одобри вработување соодветни кадри, а од друга страна, му наметнуваше на Народниот правобранител, недоволно и несоодветно кадровско екипирање преку преземање лица од други државни институции и јавни претпријатија, како на пример, од јавното претпријатие „Паркови и шуми“.



Графикон 1 Структура на вработени според етничка припадност

БУЏЕТ НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ

Средствата за работа на Народниот правобранител, како и за Националниот превентивен механизам се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.

Буџетот на Народниот правобранител за 2016 година, изнесуваше 74.755.000 денари (73.250.000 денари за Народен правобранител и 1.505.000 денари за Националниот превентивен механизам.

Во 2017 година, буџетот на Народниот правобранител беше за нијанса повисок од претходната година и изнесуваше 75.240.000 денари. Од оваа сума, за Националниот превентивен механизам беа одвоени само 523.000 денари односно, 65% помалку во споредба со 2016 година. Она што треба да се нагласи е фактот дека и во 2017 година, функционирањето на НПМ главно беше овозможено со финансиска поддршка од меѓународната донаторска заедница, пред сè, од Високиот комесаријат за бегалци УНХЦР.

КЛУЧНИ НАОДИ

Следејќи ја траекторијата на развој на Народниот правобранител од аспект на законските измени кои од класичен модел на омбудсман го трансформираа во институција со специјализирани надлежности, може да се констатира дека државата начелно покажува волја за унапредување на улогата на оваа институција во промоцијата и заштитата на човековите права во Република Македонија.

Сепак, искуството во изминатите десетина години, покажува дека нормативната волја на државата е во расчекор со политичката волја на претходната власт, која не дозволи целосно осамостојување на Народниот правобранител и која неретко ги игнорираше неговите препораки, па дури и го оневозможуваше во неговата работа. Речиси сите наши соговорници од Канцеларијата на Народниот правобранител се едногласни во констатацијата дека некои министерства и државни институции беа затворени и неподготвени за соработка, а понекогаш и правеа опструкции во работата на Омбудсманот. Тие, исто така, нагласуваат дека и покрај препораките на Европската комисија, Извештајот на Прибе, како и

на други релевантни меѓународни експерти и организации, Народниот правобранител сè уште е финансиски и кадровски зависен од извршната власт. Владата решава за буџетот на Народниот правобранител, како и за вработувањата во неговата канцеларија.

Отсуството на политичка волја на претходната владата, реално и практично да го овозможи зајакнувањето на независноста и ефикасноста на Народниот правобранител, се гледа и во фактот дека надлежното Министерство за финансии со години не дозволуваше вработување соодветен стручен кадар, туку, нудеше замена со несоодветен и нестручен кадар од други државни и јавни институции. Во последните години очигледна беше и тенденцијата да се одолговлегува со изборот на заменици на Народниот правобранител, прво за регионалните канцеларии, а потоа и за главната канцеларија во Скопје. Дополнителен проблем беше тоа што изборот на замениците се вршеше по претходен договор на владејачките политички партии, што секако не претставува практика кој овозможува независност, непристрасност и квалитет.

Законските измени кои стапија на сила во март 2017 година, сериозно го прошируваат мандат на Народниот правобранител, но не овозможуваат негова финансиска независност. Загриженоста е уште поголема заради фактот, што ставката за плати во буџетот за 2017 е намалена во однос на 2016 година. Ваквиот потег на претходната власт покажува дека таа немала намера да го поддржи и поттикне ефикасното и ефективното спроведување на зголемените законски надлежности на Народниот правобранител.

Соговорниците од Канцеларијата на Народниот правобранител сметаат дека не може да има успешна практична примена на законската регулатива која е можеби и најдобра во регионот, доколу ова институција нема соодветни финансиски и човечки ресурси. Буџетот треба да биде независен и поголем, а мора да бидат вработени и нови лица кои ќе имаат повисок стручен профил. Некои од соговорниците сметаат дека е нужна нова внатрешна организациска поставеност, зголемување на платите, како и нова политика на управување со човечките капацитети која ќе овозможува напредување, наградување, усовршување, обучување и други форми на поттикнување и мотивација на вработените и нивните индивидуални професионални капацитети.



Едно од најгорливите прашања, секако, останува функционирањето на Националниот превентивен механизам, кој досега опстојува само како резултат на донации од меѓународните организации. Нашите соговорници сметаат дека ваквата состојба е алармантна и дека мора да се промени во најскоро време односно НПМ мора да има независен буџет и стручен тим, како впрочем во секоја демократска држава.

Состојбата со човечки капацитети е загрижувачка и во шестте регионални канцеларии каде има само по двајца вработени, што дополнително негативно влијае врз работата на главната канцеларијата во Скопје која е принудена да работи на поголем дел од претставките што се примаат во регионалните канцеларии. Само за илустрација, Народниот правобранител годишно прима околу 4000 претставки или во просек околу 330 претставки месечно. Најголемиот дел од соговорниците искажаа незадоволство од кадровската екипираност во регионалните канцеларии и нивната речиси целосна нефункционалност, со исклучок на некои од канцелариите. Дел од нив сметаат дека регионалните канцеларии треба да се доекипираат и дека на тој начин ќе престанат да бидат само „пасивна курир служба за претставки“ и ќе можат посуштински и поефикасно да одговорат на потребите на граѓаните во локалните заедници. Но некои се порадикални во своите размислувања и сметаат дека регионалните канцеларии не се потребни, затоа што и онака поголемиот дел од претставките пристигнуваат и се работат во главната канцеларија во Скопје. Според нив, доволно

е Народниот правобранител и вработените да бидат помобилни и повидливи и на тој начин, поефикасно ќе ги промовираат и штитат правата на граѓаните, и на национално и на локално ниво.

Имајќи го сето ова предвид, нашите соговорниците особено се загрижени и за тоа дали и како Народниот правобранител ќе може да ја остварува својата нова законска надлежност – пријател на судот. Станува збор за важна надлежност која во принцип отстапува од вообичаениот мандат на омбудсманите во светот бидејќи претставува директна инволвираност на Народниот правобранител во судските постапки, не само од аспект на нивното следење, туку и од аспект на давање пријателски мислења за правната работа. Оваа нова надлежност, меѓу другото, бара исклучително искусни, професионални и специјализирани кадри кои Народниот правобранител, во овој момент, ги нема.

Ваквиот јаз меѓу законската и фактичката состојба на Народниот правобранител во Република Македонија, покажува дека претходната власт само формално била заинтересирана за унапредување на положбата на оваа институција и за спроведување на препораките од меѓународната заедница. Ваквата состојба мора да биде надмината во најскоро време односно мора да постои реална политичка волја која ќе му овозможи на Народниот правобранител непречено, независно и стручно да ги развива своите капацитети и на тој начин, успешно и ефикасно да ги промовира и штити човековите права на сите граѓани во Република Македонија.

РЕГИОНАЛНИ КАНЦЕЛАРИИ 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 постапувањето на регионалните канцеларии, нивната ефективност, како и подготвеноста 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.

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, инсти-

туцијата се децентрализираше со отворањето на шест регионални канцеларии во Битола, Кичево, Тетово, Куманово, Штип и Струмица.

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.

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.

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.

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 се избираат според 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 и регионалните канцеларии да не можат да функционираат во полн состав.

ЗАВИСНОСТ ОД ЦЕНТРАЛНАТА КАНЦЕЛАРИЈА ВО СКОПЈЕ

Од годишните извештаи на Народниот правобранител произлегува дека бројот на претставките кои се доставуваат до подрачните канцеларии воопшто не е мал, 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.

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 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 во 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 тие кои 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 де-

тето, 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.

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.

НЕДОВОЛНИ ЧОВЕЧКИ И ТЕХНИЧКО-ТЕХНОЛОШКИ КАПАЦИТЕТИ

Дел од регионалните канцеларии се соочуваат со сериозниот проблем на недоволен број и квалитет на човечки и стручни капацитети, но истовремено и со недостиг од соодветни техничко-технолошки 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.

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.

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА НОВИТЕ ЗАКОНСКИ ИЗМЕНИ

Во однос на измените на Законот за Народниот правобранител, замениците покажуваат скепса од аспект на нивното спроведување во пракса особено кога станува збор за одредбите 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.

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 две одвоени дискусии.

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.

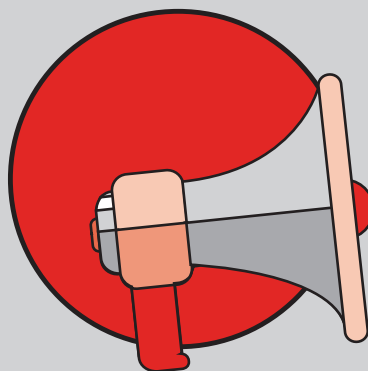
Некои од новинарите и активистите истакнаа дека особено непознавање на надлежностите на Народниот правобранител има во ромските заедници, каде што луѓето многу малку ги познаваат и своите права.

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.

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 едно-



гласни 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.

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.

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.

Едновременно, 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.

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 гласноговорник 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.

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.

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.

НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО МЕДИУМИТЕ

МОНИТОРИНГ НА МЕДИУМИ (1 НОЕМВРИ – 15 ДЕКЕМВРИ 2016)

Во периодот од 1 ноември до 15 декември 2016 година, беа набљудувани 12 медиуми: телевизиите 24 Вести, Телма, Сител и МРТ1 (нивните централни информативни емисии и интернет страници), дневните весници Утрински весник, Слободен печат, Дневник и Вечер (нивните интернет-страници/ електронски изданија), како и порталите А1.он, Плусинфо, Република и Курир.

Предмет на квалитативно-квантитативна анализа се новинарските прилози и текстови посветени на Народниот правобранител и неговата работа. Се следи и се анализира содржината на објавените материјали, пред сè од аспект на темата и новинарскиот пристап и тон на известување.

Квантитативен пресек

Во периодот на мониторинг беа објавени вкупно 60 прилози за работата на Народниот правобранител.

Најмал број прилози беа објавени во централните информативни емисии на телевизиите – само 15% од вкупниот број анализирани материјали. Високи 13% отпаѓаат на телевизиите 24 Вести и Телма. МРТ1 објави само 2% од вкупниот број прилози.

На интернет страниците на телевизиите, пак, состојбата е подобра односно беа објавени 21,7% отсто од вкупниот број прилози. Интересно е да се напомене дека кај Сител и МРТ беа објавени повеќе информации за Народниот правобранител на интернет страниците отколку во централните вести. Сител, на пример, не објави ниту еден прилог во вестите, а на неговата интернет страница објави дури 10% од вкупниот број прилози посветени на Народниот правобранител. Ваквиот тренд на објавување повеќе информации на интернет страниците отколку во централните вести на телевизиите загрижува, затоа што, нивната примарна и најбројна публика сепак е онаа пред малите екрани.

Во овој период на мониторинг порталите објавија 35% од вкупниот број прилози посветени на работата на НП. Високи 31,6% отпаѓаат на А1.он и Плусинфо. Курир и Република објавија само 3,4% од прилозите.

Што се однесува до весниците тие објавија 28,3% од вкупниот број прилози посветени на Народниот правобранител. Најмногу информации беа објавени во Утрински весник – 11,7 отсто, а потоа следеа Слободен печат, Вечер и на крајот, Дневник.

Од аспект на видот на медиумите, видно е дека за Народниот правобранител најмалку известуваат телевизиите во нивните

централни информативни емисии, а најмногу информираат порталите.

Исто така, анализата на објавените материјали покажува дека медиумите блиски до ВМРО-ДПМНЕ многу малку се заинтересирани да известуваат за Народниот правобранител, како и јавниот радиодифузен сервис. Оттаму, видливоста на работата на Народниот правобранител и неговото влијание во јавноста несомнено ги обезбедуваат критичките медиуми.

Квалитативен пресек

Во периодот на набљудување, Народниот правобранител реализираше низа активности поврзани со правата на граѓаните, нивната заштита, но и со нивното загрозување од страна на институциите. Поголемиот дел од активностите за кои информираа медиумите се однесуваа на Предвремените парламентарни избори 2016, правата на децата и на бегалците.

Во пресрет на изборите, НП ги потсети граѓаните за важноста на избирачкото право и начинот на остварувањето и заштитата на ова право. Воедно упати и посебен апел „до сите што се на раководни позиции во институциите и до други лица во јавната администрација, да не се осмелат на каков било начин да вршат заплашување и притисоци врз вработените, и да се однесуваат одговорно. Во спротивно таквото однесување е недозволиво и подлежи на кривична одговорност.“ (Плусинфо, 20.11.2016)

На самиот почеток на предизборната кампања, Народниот правобранител најави дека граѓаните можат во неговата канцеларија и на бесплатна телефонска линија да ги пријават сите нарушувања на нивното избирачко право: „По пријавите на граѓаните ќе се постапува веднаш, по примениот повик, или снимената порака. Народниот правобранител, правата на граѓаните ќе ги штити со преземање итни мерки за ефективно постапување од страна на надлежните органи во изборниот процес и другите институции кои се должни да им обезбедат заштита на нивните загарантирани права, се вели во соопштението од Народниот правобранител.“ (А1.он, 21.11.2016)

Во текот на предизборјето, Народниот правобранител отвори

постапка за вклучувањето деца во изборната кампања. НП не информираше за која политичка партија станува збор, но упати апел до медиумите да не објавуваат фотографии со деца злоупотребени за целите на предизборната кампања.

На ден пред изборите, но и на самиот изборен ден, Народниот правобранител објави дека за граѓаните ќе бидат отворени „сите седум канцеларии... во Скопје, Битола, Кичево, Куманово, Струмица, Тетово и Штип, со цел да им се помогне во остварувањето и заштитата на нивните избирачки права.“ (А1.он., 10.12.2016)

Во текот на изборниот ден, пак, некои од медиумите објавија информација од прес-конференцијата на заменикот народен правобранител, Насер Весели, дека: „Гласањето во Кумановско се одвива непречено и засега нема јавувања на бесплатната телефонска линија 0800-54321 од страна на граѓаните...“ (Вечер, 11.12.2016)

По завршувањето на изборите, Народниот правобранител информира дека се регистрирани бројни изборни неправилности, дека на дежурниот телефон имало двојно повеќе јавувања на граѓани од претходните избори – над 145, како и дека најчесто граѓаните се јавувале поради заплашување, неправилности во избирачкиот список и ускратување на правото за гласање на различни групи граѓани, како, на пример, затвореници и штитеници на геријатриски заводи: „И на овие избори се повторија некои наши стари забелешки регистрирани во претходните изборни циклуси. А, тоа се: неконзистентност на законската регулатива, лоша комуникација меѓу изборните тела и МВР, недостаток на капацитет на ДИК за ажурирање на избирачкиот список, како и недоволна едукација на изборните органи“, оцени омбудсманот Иџет Мемети.“ (Утрински весник, 13.12.2016)

Во овој период на мониторинг, Народниот правобранител поднесе кривични пријави против четворица полицајци и други непознати службени лица од МВР за мачење и друго сурово, нечовечко и понижувачко постапување и казнување на Горјан Атанасов, Горан Наумовски, Бахри Реџеџи и Димитрија Ангелковски, дел учесници, а дел репортери на протестите на Шарената револуција во Скопје: „Според исказите на оштетените и нивните лекарски уверенија, омбудсманот констатирал дека полицајците ги ма-

челе, понижувале и сурово и нечовечки се однесувале врз нив за време на протестите на Шарената револуција во април.“ (24 Вести, 5.11.2016)

Некои од медиумите објавија информација дека НП предлага реформи во образовниот систем кои ќе обезбедат поголемо вклучување на децата со посебни потреби, како и измени во Законот за средно образование со кои ќе им се овозможи на децата поголемо учество во донесувањето одлуки што се од нивен интерес.

По повод Меѓународниот ден на човековите права – 10 декември, Народниот правобранител објави соопштение во кое истакна дека хуманоста мора да биде заедничка цел на сите: „**Секој од нас мора да направи еден исчекор и да застане во одбрана на правата на мигрантите, лицата со посебни потреби, жените, децата, припадниците на ЛГБТ заедницата, на секој оној кој може да биде цел на дискриминација. Промоцијата на слободите и правата е подеднакво важна, како и заштитата. Учењето дека сите сме рамноправни, еднакви, дека различностите треба да не спојуваат, а не да не раздвојуваат е исклучително важно, особено за младите...**“ (А1.он, 10.12.2016)

Во овој период, дел од медиумите ја објавија и информацијата за тоа дека НП, Хелсиншкиот комитет за човекови права и ЛГБТИ Центарот за поддршка потпишаа меморандум за соработка со цел да се зајакнат регионалните капацитети на Народниот правобранител во областа на човековите права и слободи на ЛГБТИ-луѓето.

Некои од медиумите известија и за меѓународниот состанок на регионалните омбудсмани за почитување на правата на децата бегалци, а информираа и за тоа дека Народниот правобранител бара поголемо почитување на правата на бегалците во Македонија бидејќи според него: „**Иако е мал бројот на бегалци на територија на Македонија, и тие 200 кои се сè уште на македонско тло не можат слободно да ги остваруваат своите права пропишани со Конвенцијата и македонското законодавство... Меѓу другото, најголем проблем се јавува во задржување на мигрантите и барањата за азиланство.**“ (24 Вести, 6.11.2016)

Порталот Плусинфо објави информација дека до канцеларијата на Народниот правобранител е доставена претставка од

четириесетина мајки од еднородителски семејства, поддржани од осум граѓански организации. Претставката се однесува на учебникот по Општество за четврто одделение, кој, според доставувачите, содржи дискриминирачка содржина во однос на семејството.

Клучни наоди

Известувањето на медиумите за работата на Народниот правобранител е неутрално и информативно. Новинарите ги пренесуваат информациите, изјавите и соопштенијата од претставниците на НП, без каков било дополнителен новинарски ангажман.

Иако во периодот на набљудување, Народниот правобранител беше активен особено во контекст на изборите, правата на децата и на бегалците, дел од медиумите објавија многу малку информации за неговите активности. Особено селективни беа провладините медиуми. Тие не објавуваа информации кои имаа критичка содржина за состојбите со човековите права и за односот на државните институции спрема граѓаните и нивните права и слободи.

Во периодот на мониторинг, најмал број прилози беа објавени во централните информативни емисии на телевизиите – само 15%. На интернет страниците на телевизиите, пак, состојбата е подобра односно беа објавени 21,7% отсто од вкупниот број прилози. Ваквиот тренд на објавување повеќе информации на интернет страниците отколку во централните вести кај телевизиите загрижува, затоа што, нивната примарна и најбројна публика е сепак онаа пред малите екрани.

Порталите објавија 35 отсто, а весниците 28,3% од вкупниот број прилози посветени на Народниот правобранител.

Од аспект на видот на медиумите, видливо е дека за Народниот правобранител најмалку известуваат телевизиите во нивните централни информативни емисии, а најмногу информираат порталите.

Исто така, анализата на објавените материјали покажува дека медиумите блиски до ВМРО-ДПМНЕ многу малку се заинтересирани да известуваат за Народниот правобранител, вклучително и јавниот радиодифузен сервис. Оттаму, видливоста

на работата на Народниот правобранител и неговото влијание во јавноста несомнено ги обезбедуваат критичките медиуми.

МОНИТОРИНГ НА МЕДИУМИ (1 МАЈ – 20 НОЕМВРИ 2017)

Во периодот од 1 мај до 20 ноември 2017 година, беа набљудувани 15 медиуми: телевизиите 24 Вести, Телма, Сител, МРТ1, Канал 5, Алфа, Алсат М (нивните централни информативни емисии); интернет страницата на ТВ21; порталите А1.он, Плусинфо, НоваТВ, Република и Курир и електронските изданија на дневните весници Слободен печат и Вечер.

Предмет на квалитативно-квантитативна анализа беа новинарските прилози и текстови посветени на Народниот правобранител и неговата работа. Содржината на објавените материјали се анализираше, пред сè од аспект на темата, новинарскиот пристап и тонот на известување

Клучни наоди

Во овој период беа објавени вкупно 236 новинарски прилози или во просек 33 написи месечно. Најголемиот дел од содржините – 45% беа објавени на порталите, додека во централните вести на телевизиите беа емитувани 33,5%. Во интернет изданијата на весниците и телевизиите (ТВ21) беа објавени 21,5% од вкупниот број содржини.

Најмногу прилози објавиле порталите А1он (18%), Плусинфо (14%) и НоваТВ (9,5%), како и интернет изданието на ТВ21 (10,5%). Најмалку содржини за Народниот правобранител, пак, објавиле порталите Курир (1%) и Република (3%)

Што се однесува до телевизиите, најмногу прилози објавиле Телма (7,5%), 24 Вести (6,5 %) и Канал 5 (5,5%). Јавниот радиодифузен сервис (МРТ), пак, во вестите на првиот канал, објавил само 4,5% од вкупниот број анализирани содржини.

Квантитативниот пресек покажува дека најголем интерес за работата на Народниот правобранител покажуваат порталите,



Графикон 2 Објавени содржини според видот на медиумот (%)

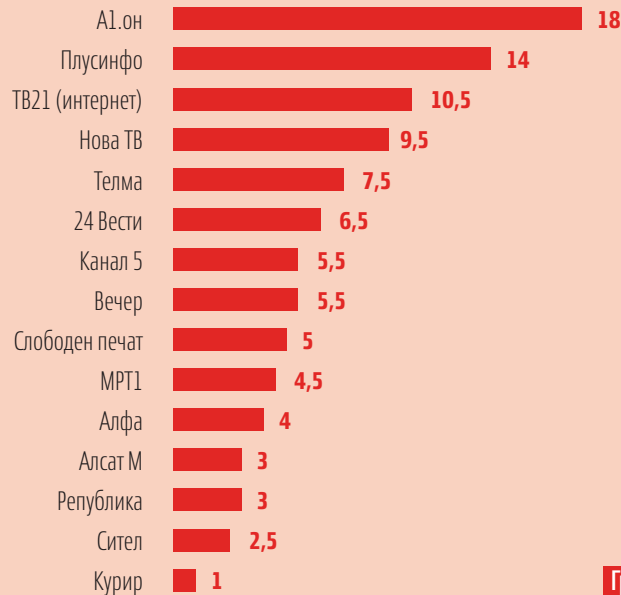
па потоа телевизиите. Медиумите блиски до поранешната власт односно до ВМРО-ДПМНЕ, многу малку или речиси воопште не информираат за Народниот правобранител. Единствен излучок претставува телевизијата Канал 5. Што се однесува до Македонската радиотелевизија, таа очигледно не ја остварува својата улога на јавен сервис на граѓаните и покажува неоправдано мал интерес за значењето и улогата на Омбудсманот.

Во набљудуваниот период, доминираа информации за активностите на Народниот правобранител поврзани со: правата на децата, правата на бегалците и третманот што го имаат во Македонија, слободата на изразување и верските слободи, состојбите во затворите, локалните избори, како и односот на Народниот правобранител со Собранието и Владата.

Медиумите претежно пренесуваа изјави и соопштенија на Народниот правобранител, како и на други засегнати страни. Во известувањето на новинарите имаше многу малку аналитички и

истражувачки пристап. Тонот на прилозите беше претежно неутрален, а во само неколку прилози е забележан и манипулативен приод.

На пример, на 19 септември 2017, по повод реакцијата на Народниот правобранител за кршење на слободата на вероисповед и слобода на изразување на религијата во основно училиште во Охрид, порталот Република објави напис со наслов: „Народниот правобранител не смета дека девојчињата на училиште не смеат да одат забулени“. И покрај тоа што во текстот непристрасно се пренесува ставот на Народниот правобранител, тонот на насловот и употребата на зборот „забулени“ наместо „шамија“ е манипулативен и сугерира дека реакцијата на Омбудсманот е погрешна и дека не е во согласност со Уставот и законите.



Графикон 3 Објавени содржини по медиум (%)

ЗАКЛУЧОЦИ

- Државата начелно покажува волја за унапредување на улогата на Народниот правобранител во промоцијата и заштитата на човековите права во Република Македонија. Сепак, искуството во изминатите десетина години, покажува дека нормативната волја на државата е во расчекор со политичката волја на претходната власт, која не дозволи целосно осамостојување на Народниот правобранител и која неретко ги игнорираше неговите препораки, па дури и го оневозможуваше во неговата работа.
- 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.
- Не може да има успешна практична примена на законската регулатива која е можеби најдобра во регионот и му дава широк мандат и надлежности на Народниот правобранител, доколу ова институција и натаму нема соодветни и независни финансиски и човечки ресурси.
- 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.

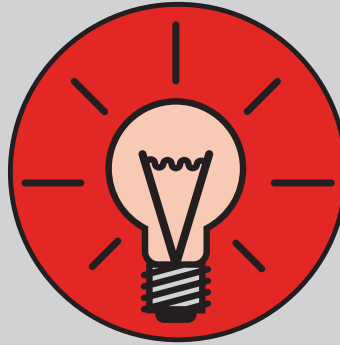
- Постои висок степен на зависност на регионалните канцеларии од главната канцеларија во Скопје и тоа, не само од аспект на медиумското претставување, туку и од аспект на нивното постапување по сопствена иницијатива. Отсуството на редовни директни средби и колегиуми со Народниот правобранител и главната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

ОПШТИ ПРЕПОРАКИ

- Декларативната волја на власта за унапредување на позицијата и функционирањето на институцијата—Народен правобранител, мора да се манифестира во реалноста преку преземање конкретни мерки за премостување на јазот меѓу она што е законски утврдено како мандат на институцијата и она што таа вистински може да го спроведува.
- Изборот на Народниот правобранител и неговите заменици не смее веќе да биде прашање на политички договор меѓу владејачките партии. Народниот правобранител и замениците треба да бидат избирани на јавен оглас со јавни и транспарентни дебати, како и со учество на граѓанскиот сектор и стручната јавност.
- На Народниот правобранител мора да му се овозможи финансиска независност односно независен буџет, но и независност во креирањето на политиката на вработување, секако, во зависност од потребите на институцијата. Министерството за финансии и Владата не смеат да одлучуваат за вработувањето нови кадри во Канцеларијата на Народниот правобранител, а уште помалку да пополнуваат работни места со преземање вработени од други државни институции, кои немаат соодветни квалификации, стручност и искуство.
- Националниот превентивен механизам, исто така, мора да има независен буџет и неговото функционирање не смее да зависи од донациите на меѓународните организации. За потсетување, со потпишувањето на опционалниот протокол кон Конвенцијата против тортура, Македонија е обврзана на Националниот превентивен механизам да му овозможи независен буџет.
- Зголемувањето на надлежностите на Народниот правобранител со најновите измени во законот, мора да имаат и фискални импликации односно неговиот годишен буџет мора да биде зголемен сразмерно на неговите нови потреби.
- Органите на државната управа и другите органи и организации со јавни овластувања кон кои Народниот правобранител има надлежност да постапува, мора целосно да ги имплементираат неговите препораки.
- Од исклучителна важност е Народниот правобранител да ја применува одредбата која предвидува посебните извештаи



за спречување на работата на Народниот правобранител да мора да се разгледуваат на седница на Влада, 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 Народниот правобранител мора да му се овозможи, кадровски и од сите други аспекти, да ги зајакне регионалните канцеларии за тие да можат ефикасно и квалитетно да ја остваруваат својата надлежност.
- Регионалните канцеларии треба да достигнат повисоко ниво на самостојност и независност од главната канцеларија во Скопје, како од аспект на медиумското претставување, така и од аспект на опсегот на нивното постапување по одредени области кои се сметаат за специјализирани (дискриминација, детски права) и покренувањето постапки по сопствена иницијатива.

- Регионалните канцеларии мора да ја исполнуваат целта поради која се основани, односно да го доближат Народниот правобранител до сите граѓани.
- Неопходна е и поголема проактивност и промоција на Народниот правобранител и на неговите надлежности, како на национално, така и на локално ниво.

INTRODUCTION

The Ombudsman is the most important, central independent state institution charged with protection and promotion of human rights of citizens of the Republic of Macedonia.

In view of that fact, the NGO Info-center, in cooperation with the Helsinki Committee for Human Rights in the Republic of Macedonia, under the auspices of the “Civic monitoring of the Ombudsman” Project, has implemented continuous monitoring of the work and activities of the Office of the Ombudsman since December 2016.

This publication covers the findings of individual reports (with minor changes) published between December 2016 and December 2017, referring to:

- Changes and amendments to the Law on the Ombudsman that entered into force in March 2017, primarily from the aspect of the Office of the Ombudsman’s personnel and financial capacities to implement the wide scope of its competences and functions;
- The February 2018 changes to the Law on the Ombudsman;
- The functioning and capacities of the Regional Offices of the Ombudsman;

- The perceptions of journalists and civic associations from their experience of working and communication with the Office of the Ombudsman;
- The presence of the Ombudsman in the media.

For the purposes of preparation of those reports, we conducted structured interviews with the Ombudsman, his deputies, the state advisors and the person responsible for public relations of the Office of the Ombudsman. We also held six focus groups with journalists and civic activists in Skopje, Bitola, Štip, Tetovo and Strumica, and we conducted an analysis of the legislation regulating the work and operations of the Ombudsman, the Office of the Ombudsman’s annual reports for 2016 and 2017, the internal organization and systemization of jobs and positions, the Budget of the Office of the Ombudsman and other relevant documents. We also monitored the presence of the Ombudsman in the media and the manner in which the media and journalists covered its work and activities.

This publication was authored by Biljana Bejkova and Uranija Pirovska.

THE OMBUDSMAN'S NEW COMPETENCES

KEY RECOMMENDATIONS IN THE “PRIEBE REPORTS” RELATED TO THE OMBUDSMAN

According to the Senior Experts' Group on systemic Rule of Law (led by Reihard Priebe) Report's issued in 2015 and 2017, the key recommendations in relation to the Office of the Ombudsman are:

- The Ombudsman should be granted sufficient financial means, guaranteed by law, to operate independently and effectively, and the Law on the Ombudsman should be amended in order to comply fully with the Paris Principles.
- Public authorities must without any exception cooperate with the Ombudsman. Any unjustifiable failure should be regarded as obstruction of the Ombudsman and sanctionable by law.

OVERVIEW OF CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE REGULATIONS ON THE OMBUDSMAN

The Constitution of the Republic of Macedonia¹

Article 77 of the Constitution of the Republic of Macedonia prescribes that the Assembly elects the Ombudsman. The institution, according to the Constitution, protects the constitutional and legal rights of citizens when violated by bodies of state administration and other bodies and organisations with public mandates.

In 2001, the XI Amendment changed the paragraph 1 of Article 77 of the Constitution. The amendment prescribes that the Assembly shall elect the Ombudsman with a majority of the total number of MPs, which shall also include a majority of votes from the total number of MPs who belong to communities not in the majority in the Republic of Macedonia.

1 Constitution of the Republic of Macedonia, Article 77 and Amendment XI: <http://ombudsman.mk/upload/documents/Ustav-mac.PDF>



The amendment also changed paragraph 2 of Article 77:

“THE OMBUDSMAN PROTECTS THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL RIGHTS OF CITIZENS WHEN THESE ARE VIOLATED BY BODIES OF STATE ADMINISTRATION AND OTHER BODIES AND ORGANISATIONS WITH PUBLIC MANDATES. THE OMBUDSMAN SHALL GIVE PARTICULAR ATTENTION TO PROTECTION OF PRINCIPLES OF NON-DISCRIMINATION AND EQUITABLE REPRESENTATION OF COMMUNITIES IN STATE BODIES, BODIES OF THE UNITS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND PUBLIC INSTITUTIONS AND OFFICES”.

The 1997 and 2003 Law on the Ombudsman

The Law on the Ombudsman which regulates the conditions for election and dismissal, the competences and operation of the Office of the Ombudsman was adopted in 1997, six years after the adoption of the Constitution.

A new Law on the Ombudsman was adopted in 2003 (Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 60/2003)², which provid-

² Law on the Ombudsman: <http://ombudsman.mk/upload/documents/Zakon%20na%20NPN.PDF>

ed for the decentralization of the institution and creation of regional offices, but also for the definition of new competences in the area of monitoring of implementation of principles of non-discrimination and equitable representation in the bodies and organisations with public mandate that fall within the scope of competences of the Ombudsman. In accordance with the Law, six regional offices of the Ombudsman opened in Tetovo, Kumanovo, Kičevo, Strumica, Štip and Bitola. The regional offices are headed by Ombudsman’s deputies, elected by the Assembly of the Republic of Macedonia.

2009 Changes and amendments to the Law on the Ombudsman

In response to the needs of the citizens and the rising negative phenomena in Macedonian society, a number of changes to the Law on the Ombudsman were adopted in 2009 (Official Gazette of the Republic of Macedonia No.60/2003), which prescribed special protections for rights of children, persons with special needs and victims of torture and other cruel and inhuman treatment or punishment. The new competences regarding torture prescribe that the Ombudsman can make regular and unannounced visits to the bodies and institutions as well as an obligation for those bodies and institutions to allow the Ombudsman full and unimpeded access. If they fail to do so, the new changes of the Law prescribe high fines for the officials representing those bodies and institutions.

The changes to the Law prescribed the creation of special departments for protection of rights of children and persons with special needs, as well as a department for equitable representation of citizens. On basis of ratification of Optional Protocol to the Convention against Torture, the Ombudsman was appointed to act as the National Preventive Mechanism, with possibility to engage, on basis of prior consent and agreement, civil society organisations and organisations with a status of humanitarian organisations. The 2009 changes of the Law on the Ombudsman established a special department for prevention of torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment – the National Preventive Mechanism (NPM). The department officially started its work in April 2011 and presented its first annual report in May 2012.

At the same time, changes were introduced in the provisions that regulate the manner of financing of the work of the Ombudsman from the state Budget. The Ombudsman prepares a proposal for the Budget that is discussed and agreed with the Government and presents the proposal to the Assembly, and the Ombudsman's presence in the session of the Parliament on which the vote on the Budget of the Republic of Macedonia is mandatory.

International Accreditation of the Ombudsman

In 2010, the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions took into consideration the request of Macedonian Ombudsman to be accredited as a national human rights institution. The accreditations have three levels – Status A, Status B and Status C. Accreditation Status A means that an institution fully complies to the requirements of the Paris Principles for Independent Human Rights Institutions which constitute the international norms on the mandate and independence of national human rights institutions.³ The accreditation Status B indicates that an institution partially adheres to the Paris Principles and de facto acts as observer for the International Coordinating Committee. The accreditation Status C means that an institution doesn't comply to the Paris Principles.

In 2011, the Ombudsman received its B credentials. The Subcommittee for accreditation (SCA) of the International Coordinating Committee, when reviewing the accreditation request, identified four questionable areas. Three of them were related to the legislative framework for the work of the Ombudsman and its financing. The fourth referred to the interaction between the Ombudsman and the international human rights and civil society system. The main objections of the Committee referred to the manner of financing of the Office of the Ombudsman, that is, the absence of an independent budget, the absence of a mandate covering human rights and freedoms and not just the legal and constitutional rights of the citizens as prescribed by Law, the opaque and non-transparent procedure for election of the Ombudsman, without wider debate, and insufficient pluralism of its staff.

3 Principles on the Status of National Institutions (the Paris Principles), adopted with the Resolution 48/134 of the UN General Assembly, December 20, 1993.

2016 CHANGES TO THE LAW⁴ – EXTENDED AND ENHANCED MANDATE

The Law on Changes and Amendments to the Law on the Ombudsman of September 29, 2016 (Official Gazette of the Republic of Macedonia No.181/2016), introduced significant changes that aimed to enhance and extend the competences, functioning and independence of the Office of the Ombudsman. The changes, in fact, aimed to align the Law with the Paris Principles in order to meet the requirements to secure Status A accreditation for the national human rights institution, and to implement the Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues (the Priebe Report)⁵ and European Commission's Urgent Priority Reforms for the Republic of Macedonia. The changes were also necessary to align the national legislation with the Optional Protocol to the Convention against Torture and other forms of Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment.

The changes introduced new opportunities for the Ombudsman in the area of promotion of human rights, monitoring of situation in the area of respect for human rights, and in raising awareness about the need for protection of human rights. Thus, the Ombudsman may actively promote human rights, conduct adequate research and investigations, organize education, timely and regularly inform the public, cooperate with the civil sector, international organisations and the academic community, and launch initiatives to align national legislation with international and regional human rights standards.

The Ombudsman, in accordance with the changes, will conduct preventive actions and provide special protection to the rights of children and persons with disabilities, prevention and protection from torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in institutions with competences to detain and incarceration institutions, as well as prevention and special protection for principles of non-discrimination and equitable representation of members

4 Draft-Law on Changes and Amendments to the Law on the Ombudsman, 2016: http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2016/07/predlog-zakon_za_izm_i_dopoln_na_zakonot_za_narodniot_pravobranitel.pdf

5 See in Annex 1 to this Report

of communities in bodies of state and local administration, as well as other public bodies and institutions.

In addition, the Ombudsman shall be able to conduct inspections, visit and talk to the arrested and detained persons without presence of official members of the staff of the respective institution, at any time and without announcement or prior approval. The Ombudsman – the National Preventive Mechanism shall collect the findings of such visits in an annual report which will be made accessible to the public. The management and holders of competences in the bodies, organisations and institutions that hold detainees and incarceration institutions are obligated to take into consideration and investigate the findings and recommendations presented by the Ombudsman – the National Preventive Mechanism and to inform it about possible implemented measures within 30 days from the day they received the special report.

Another provision that contributes to the strengthened independence and influence of the Ombudsman prescribes that the Government shall review the special reports on attempts to impede the work of the Ombudsman in a special, dedicated session and shall have to adopt a position with proposed measures to alleviate and remedy the situation and inform the Ombudsman about the measures it implemented within the deadline defined in each individual report.

The new legislation allows the Ombudsman to file a request to the Permanent Parliamentary Inquiry Committee for protection of rights and freedoms of citizens to investigate and apply measures in cases of violations of constitutional and legal rights of larger numbers of citizens, minors and persons with disabilities.

Legal changes are also directed at increased control over the executive branch by the legislation regarding the definition of measures for implementation of recommendations to overcome the issues and situations listed in Ombudsman's Annual Report. For that purpose, the Government shall inform the Assembly about the process of implementation of recommendations every six months, and Parliamentary committees will review Government reports and information in the presence of the Ombudsman and representatives of the executive branch.

To improve the protection of human rights and freedoms, the

Ombudsman's mandate was extended to include acting as *amicus curiae* ("friend of the court"), that is, to take part in all stages of court procedure, including the right to be informed about all scheduled hearings, insight into all briefs and evidence and take active participation in the proceedings, with the right to request and make proposals and opinions. On the other hand, the courts shall take into consideration the requests, proposals, recommendations or suggestions that the Ombudsman has presented to the institutions that fall within its scope of competences, resulting from actions arising from procedures it conducts related to those institutions.

Regarding submissions it receives, the Ombudsman is obligated to inform the person or entity that filed the respective submission about the actions taken within 15 days from the day of submission. According to legal changes, the Ombudsman is not obligated to seek consent from a person that filed a submission when starting a procedure on its own initiative in cases of violation of constitutional and legislative rights of larger group of citizens, minors, persons with disabilities and persons who have been denied legal capacity, as well as victims of torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment by bodies, organisations and institutions in which freedom of movement is or may be restricted.

The new regulation introduced changes in the manner of election of the Ombudsman and his/her deputies in the Assembly. According to the changes, the procedure for election of the Ombudsman starts with an opening of a public call for applications, not later than three months before the termination of the term in office of the sitting Ombudsman, and the procedure for election of deputies starts when the Ombudsman opens a public call, not later than three months before the termination of their term. After the public call is announced, the Ombudsman shall select the candidates it proposes to be elected as deputies (with adequate gender representation) and submit the names to the Assembly of the Republic of Macedonia. The legislative changes introduced the principle of pluralism in the process of election of future deputies, as well as the ability of the Ombudsman to transfer some of his/her competences to his/her deputies or other managerial positions in the Office of the Ombudsman's staff.

In terms of its finances, the legislative changes provide that the

functioning as National Preventive Mechanism shall be funded from a special budget line within the Budget of the Ombudsman.

2018 CHANGES TO THE LAW⁶ – CITIZENS' CONTROL OVER POLICE

The changes to the Law on the Ombudsman, adopted on February 20, 2018, further strengthen its mandate and provide for the creation of a special external body as an additional corrective to the system of investigation of offences committed by authorized officers and officials of the Ministry of the Interior and members of the prison police.

In fact, the changes introduce an instrument, located at the Office of the Ombudsman, for civic control and oversight of the work of the police, an actual strengthening of the system for protection of human rights in accordance with the European Convention of Human Rights, the standards of the Council of Europe and other international standards.

The Ombudsman, in cooperation with representatives of civic associations, shall implement activities and measures to provide support and protection to victims and their rights. The Ombudsman shall represent their interests in all procedures at the bodies of the state administration, as well as procedures carried out by the prosecutors and court cases, through efficient and transparent investigation of actions of members of law enforcement and members of prison police.

The Office of the Ombudsman shall establish, within its administration, a special unit named "The Ombudsman – Instrument for Civil Control and Oversight" which will include, as external members, three representatives of civil associations that work in the areas of human rights, law enforcement and judiciary.

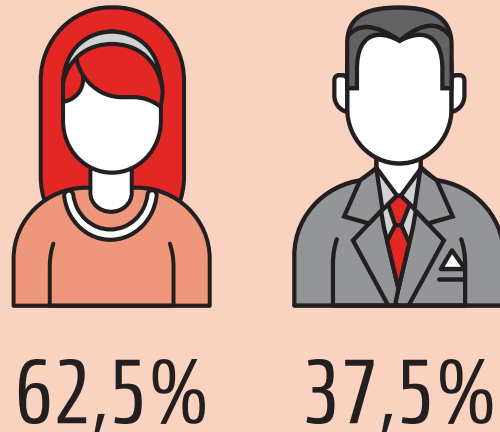
According to the legal changes, the Ombudsman – Instrument for Civil Control and Oversight may launch a procedure on a demand of a victim or a member of his/her family, on initiative of representatives of

the civil sector, as well as on its own initiative, if it received information of possible violations of right to life and the prohibition of torture.

The Ombudsman – Instrument for Civil Control and Oversight shall have access to classified information, in accordance with proper regulations on classification of information, and to the evidence, regardless of the level of confidentiality or secrecy. The bodies, organizations and institutions shall be obligated to cooperate and provide the Ombudsman with all evidence, data and information and provide for unimpeded completion of investigation.

HUMAN RESOURCE CAPACITIES OF THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN

Taking into account its legal scope of competence, the workload and the existing systemisation of positions, the Office of the Ombudsman should have a staff of at least 94 to be able to function and protect the rights of citizens in an efficient and effective manner. The actual situation is that, at 64 employees, the staff of this extremely impor-



Breakdown of employees' structure by sex

⁶ Draft-Law on Changes and Amendments to the Law on the Ombudsman, 2016: http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2016/07/predlog-zakon_za_izm_i_dopoln_na_zakonot_za_narodniot_pravobranitel.pdf

tant institution is well below the necessary levels, at 68% of prescribed capacity.

One cause of concern is the fact that over the period of last five years (2011 to 2016), the Office of the Ombudsman has not hired any new employees, while 17 persons left the institution for a variety of reasons. Such a trend indicates that the Office of the Ombudsman, instead of increasing and strengthening its HR capacities in proportion with its scope of work, continuously faces stagnation and deterioration of its staff. The situation is even more alarming and serious if we knew that the National Preventive Mechanism has no employees and that its functioning and operation was possible solely through foreign donations.

The Government and the competent Ministry of Finance, on one hand, have refused to approve new hiring of adequate personnel for years, while on the other hand, has pressed the Office of the Ombudsman to accept insufficiently qualified personnel transferred from other state institutions and public enterprises, for instance, from the forestry public enterprise "Parkovi i shumi".

BUDGET OF THE OFFICE OF THE OMBUDSMAN

The work and operations of the Office of the Ombudsman and the National Preventive Mechanism are financed from the Budget of the Republic of Macedonia.

The 2016 Budget of the Office of the Ombudsman amounted to 74,755,000 MKD (73,250,000 MKD for the Office of the Ombudsman and 1,505,000 MKD for the National Preventive Mechanism).

The 2017 Budget of the Ombudsman was slightly bigger than the 2016 Budget, at 75,240,000 MKD. Of that total, just 523,000 MKD were earmarked for the National Preventive Mechanism, 65% reduction over the 2016 Budget. It should be noted that in 2017 the functioning of the National Prevention Mechanism was enabled primarily with financial support from the international donor community, above all, with support from the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR).



Graph 1 Breakdown of structure of employees by ethnicity

KEY FINDINGS

Following the trajectory of development of the Office of the Ombudsman from the viewpoint of legislative changes that transformed it from the classical model of an ombudsman into an institution with specialized competences, we may conclude that the state, in principle, demonstrates the will to advance the role of the Ombudsman in the areas of promotion and protection of human rights in the Republic of Macedonia.

Nonetheless, the experience of the past ten years shows that the normative will of the state moves in dissonance with the political will of the government which prevented the Office of the Ombudsman from gaining full independence, often ignores and disregards its recommendations and even places obstacles to its work. Almost all representatives of the Office of the Ombudsman we interviewed for the purposes of this report were unison in the conclusion that some ministries and state institutions were closed and unwilling to cooperate, and often engage in obstructing the work of the Ombudsman. They note that, in spite of recommendations presented by the European Commission, the Priebe Report and other relevant international experts and organisations, the Office of the Ombudsman remains dependent for its funding and personnel on the executive branch. The Government decides the size of the Ombudsman's Budget, as well as its hiring and employment practices.

The absence of political will on the behalf of the Government, to truly and practically allow for strengthened independence and efficiency of the Ombudsman, is evident in the fact that the Ministry of Finance has prevented, for a number of years, the hiring of personnel with adequate expertise and qualifications and offers, in its place, incompetent and unqualified personnel to be transferred from other state and public institutions. Over the past several years, there was an evident tendency to delay and postpone the election of Ombudsman's deputies, first for the regional office and then for the main office in Skopje. An additional problem lied in the fact that the election of deputies was subject to prior agreement of the ruling parties, which is hardly a practice to ensure their independence, impartiality and quality.

The legal changes that entered into force in March 2017 seriously extend the mandate of the Ombudsman, but fail to secure its financial independence. Another cause of concern is the fact that the budget line for salaries and social allowances in the 2017 Budget is smaller compared to the 2016 Budget of the Ombudsman. Such a move of the past government indicates that it had no intention to support and promote the efficient and effective implementation of those extended legal competences of the Office of the Ombudsman.

The members of the Ombudsman's staff we interviewed for the purposes of this report believe that the legislation, which may be the best in the region, can't be successfully implemented if the institution is left without proper and adequate financial and human resources. The budget needs to be independent and substantial, and the Office of the Ombudsman needs to hire new staff with higher levels of qualification and expertise. Some interviewees believe that the institution needs a new internal organisation, higher salaries, and new policy of HR management that will allow for career advancement, rewards, specialisation, continued education and other forms of stimulation and motivation of the staff and their individual professional capacities.

One burning issue is certainly the functioning of the National Preventive Mechanism, which now exists only thanks to donations from international organisations. The interviewees believe that the situation is alarming and needs to change sooner rather than later, to secure that NPM shall have an independent budget and adequate staff with the necessary expertise, as is the case in all democratic countries.

The situation with HR capacities in the six regional offices, with two employees each, is another cause for concern, having addition-



al negative impact on the work of the main office in Skopje, which is forced to work on most submissions filed to the regional offices. For instance, the Office of the Ombudsman receives about 4,000 submissions annually, at an average of about 330 submissions monthly. Most interviewees expressed their discontent over the situation with the staffing of regional office and their almost total non-functionality, with some exceptions. Some of them believe that regional offices should be fully staffed, thus stopping to act as mere “passive courier service for submissions” and should be able to get into the essence and efficiently respond to the needs of citizens of their respective local communities. Some of them have more radical views and believe that regional offices are indeed redundant and unnecessary, having in mind the fact that majority of submissions are sent to and are processed by the main office in Skopje. In their view, it should suffice if the Ombudsman and his/her staff are more mobile and more visible, thus providing more efficient promotion and protection for rights of citizens on both national and local level.

In view of all of the above, our interviewees were concerned if the Ombudsman would be able to perform its new competence, to act as *amicus curiae*, and how it may perform it. It is an important competence which, in principle, is a step away from the usual mandate of similar offices in the world, because it marks a direct involvement of the Ombudsman in court procedures, not only in terms of monitoring, but

also in terms of providing opinions and positions on the proceedings. The new competence, among other things, demands experienced specialists and professionals. At this time, the Office of the Ombudsman doesn't have such persons on its staff.

The gap between the legal and factual situation of the Office of the Ombudsman indicates that past government was only formally interested in advancement of its position and status and in implementing the recommendations of the international community. The situation needs to be overcome sooner rather than later, that is, a real political will should emerge to allow the Ombudsman to develop its capacities in an unimpeded, independent and expert manner, which would increase its ability to successfully and efficiently promote and protect the human rights of all citizens of the Republic of Macedonia.

REGIONAL OFFICES OF THE OMBUDSMAN

All the novelties in the mandate of the Ombudsman provided the basis for the questions of the interviews conducted with the Ombudsman's regional deputies. The aim was to determine the scope of their actions, their effectiveness, and the preparedness to act in accordance with the new competences.

The interviews were conducted in June 2017. Face to face interviews were conducted with the Ombudsman's deputies in Bitola, Strumica, Stip and Tetovo, while the Ombudsman's deputies from Kičevo and Kumanovo answered the questions in writing.

LEGAL AND ORGANISATIONAL SET-UP

The 2003 Law on the Ombudsman resulted from the provisions of Amendment XI of the Constitution of the Republic of Macedonia, adopted in 2001, that amended and advanced its scope of competences and organisational set-up.

The new provisions prescribe that the Ombudsman shall take actions to protect the principle of non-discrimination and equitable representation of communities in state bodies, bodies of the units of local self-government and public institutions and offices. At the same time, the Office of the Ombudsman was decentralized with the opening of six regional offices in Bitola, Kicevo, Tetovo, Kumanovo, Stip and Strumica, in addition to its main office in Skopje.

The regional offices receive and review all submissions filed by citizens, apart from submissions referring to special areas, such as rights of the child, non-discrimination, etc. Such submissions referring to specialized areas are forwarded to be processed to the main office in Skopje.

IMPROVED ACCESSIBILITY TO THE CITIZENS

The main reason for the establishment of regional offices arose from the new provisions of the Constitution. However, we shouldn't disregard the very real need to make the Ombudsman more accessible to the citizens that live outside the capital city, as well as the needs of all members of non-majority communities in the Republic of Macedonia. An additional reason for the establishment of the regional offices was the finding that the majority of citizens that need to have their rights protected by the Ombudsman lack the financial means for the travel to Skopje.

From the viewpoint of organisational structure, the regional offices are headed by Ombudsman's deputies, elected by the Assembly of the Republic of Macedonia. The professional service of each office usually consists of state advisor, lawyer and technical and administrative staff.

APPOINTMENT OF THE OMBUDSMAN'S DEPUTIES – AGREEMENT OF THE RULING PARTIES

The objections of the expert community regarding the manner of appointment of the Ombudsman also refer to its deputies, because their appointment, too, is subject to political agreement of the ruling parties. It creates room for suspicions about their impartiality, especially in the smaller municipalities. That manner of appointment led to a situation in 2013 in which new deputies of the Ombudsman in the regional offices were not appointed, thus preventing those offices to function at full capacity.

DEPENDENCE ON THE CENTRAL OFFICE IN SKOPJE

The annual reports prepared by the Office of the Ombudsman indicate that the number of submissions filed to the regional offices is quite significant. However, there is the question of how effective they are, having in mind the remarks by the staff of the main office in Skopje that such submissions are frequently forwarded for their consideration. It is obvious that there is a high level of dependence of regional offices on the main office, not only from the point of view of representation in the media, but from the aspect of their initiative to take action, or the lack thereof, as illustrated by the small number of procedures.

CITIZENS FILE SUBMISSIONS, BUT DON'T SEEM TO KNOW OMBUDSMAN'S COMPETENCES

According to the Ombudsman's deputies who head the regional offices, the majority of submissions they receive refer to areas of consumer rights and the work of the judiciary. They say that they regularly receive citizens who just seek legal advice on various matters.

Past experience indicates that the citizens don't know enough about the scope of Ombudsman's competences, especially in terms of the work of the judiciary, such as the fact that its intervention in that area may cover only the length of proceedings and trials, not the actual decisions adopted by the courts. Having that in mind, the interviewees believe that enhanced promotion activities, both on national and on local level, of the position and the status of the Ombudsman and its

competences are necessary. In their view, the increased presence of the Ombudsman's deputies in the media, especially in local media, and intensified direct communication with the population of their respective areas of coverage, may make significant contribution in that regard.

Some deputies believe that the Ombudsman should make more frequent visits to the regional offices and should meet with citizens more. In their view, the citizens often go straight to the main office and want to see the Ombudsman in person, believing that he alone can solve their problems.

Some deputies, on the other hand, noted that it would be good if the Ombudsman re-established the abandoned practice to hold open-door days for the citizens. They believe that such an activity will bring the offices of the Ombudsman closer to the citizens and that they will have more information about the competences and the work of the institution. Several interviewees propose that the Ombudsman should be present at such meetings in person. Such ideas, on the other hand, are contrary to the main notion behind the decision to establish regional offices – the Ombudsman should be more accessible to the citizens, without the need to be personally present. Although the Ombudsman is an individual body, its deputies should be the ones to incorporate the institution in their respective area of coverage.

On the other hand, the dependence on the main office may be one of the chief reasons why the Deputies and the regional offices are not as recognizable and proactive in terms of building trust in the local population. The inability of regional offices to process cases in so-called specialized areas, such as rights of the child, non-discrimi-

nation, prevention of torture, further enhances the citizens' perception that the Ombudsman personally and his office in Skopje are still "most competent" to protect their rights.

Therefore, if the Ombudsman's deputies and regional offices improve their independence, activity and efficiency of their work, the citizens will gradually gain greater trust in them and shall not go to the main office or seek to be received by the Ombudsman personally.

INSUFFICIENT COORDINATION AND COMMUNICATION WITH THE MAIN OFFICE

The communication between the regional offices and the central office is usually done over the phone, to consult over certain cases. According to the deputies and other members of regional offices' staff, the relations with their colleagues in the Skopje office are good.

However, the deputies express some dissatisfaction over the absence of more frequent and regular face to face meetings with the Ombudsman and the staff of the main office in Skopje. That creates a feeling of isolation and insufficient insight in the key trends in the regular functioning of the institution. The interviewees believe that they are not sufficiently informed about the work of the main office in Skopje, the implementation of ongoing projects, including the regional and international activities and engagements of the Ombudsman.

INSUFFICIENT HUMAN, TECHNOLOGY AND TECHNICAL RESOURCES

Several regional offices face a serious problem with insufficient number and quality, as well as the expert capacity of their staff. They also lack sufficient technology and technical resources. Some offices still have important vacancies to fill, a situation that leads to low effectiveness of their work. For instance, the Ombudsman' deputy for the

regional office in Kičevo has not been appointed yet, and the state advisor is the only employee that reviews citizens' submissions.

LOCAL OFFICES OF THE MINISTRY OF INTERIOR DON'T RESPECT THE RECOMMENDATIONS

Regarding the cooperation with the state institutions and the local self-government, the regional offices report different experiences. However, most of them are dissatisfied with the implementation and, quite often, outright disregard for their recommendations by the institutions, primarily by the Ministry of the Interior, the local administration, the Cadastre Agency, the social welfare centres.

In their view, those institutions need to be open and prepared to cooperate and implement the recommendations of the Ombudsman that aim to protect and promote the rights of citizens.

CHALLENGE OF THE LEGISLATIVE CHANGES

Regarding the latest changes of the Law on the Ombudsman, the deputies are sceptical about the practical implementation, especially of provisions prescribing that the Ombudsman may act as *amicus curiae*, that is, to observe and follow judicial proceedings and provide friendly opinion on them.

The Ombudsman's deputies also note that the provisions on levying fines for failure to act on the recommendations of the Ombudsman are never implemented in practice.

In terms of competences covering promotion and education activities, the deputies believe that they are important to introduce the citizens to the scope of competences of the Ombudsman.

FOCUS GROUPS WITH JOURNALISTS AND CIVIC ACTIVISTS

In June 2017, we conducted six focus groups with journalists and civic activists from Skopje, Tetovo, Štip, Bitola and Strumica. The focus groups, held behind closed doors, aimed to identify the journalists and activists' perceptions of the level of openness, accessibility and efficiency of the Ombudsman. In Štip, Bitola, Strumica and Tetovo, the focus groups included both groups, while in Skopje, due to the large number of media outlets and civic associations, separate focus groups were held for journalists and activists.

CITIZENS ARE UNDERINFORMED

Past experiences of journalists and activists indicate that citizens are not sufficiently informed about the competences and the role of the Ombudsman. Quite often, citizens with problems first contact the local press, who then redirect them to the Ombudsman. A significant proportion of citizens, according to our collocutors, don't know where the offices of the Ombudsman are located, and they don't know the deputies and other members of their staff.

Some journalists and activists noted that the Roma community, few members of which know their rights, is especially marred by lack of knowledge about the competences of the Ombudsman.

According to journalists and activists, the Ombudsman doesn't show initiative, both nationally and locally, to improve the promotion

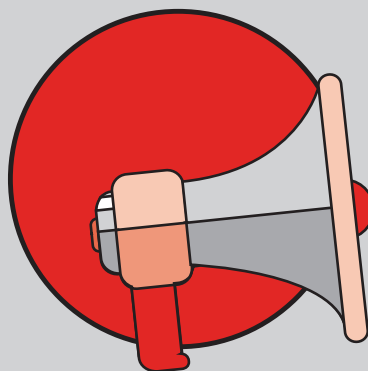
of its work and competences. In their view, it is crucial for the regional offices to be as visible and present in the media and the public as possible.

CITIZENS DOUBT THE OMBUDSMAN HAS ANY REAL POWER

The citizens, as noted by a number of journalists and activists, remain unconvinced that the Ombudsman is an institution that can provide efficient protection for the exercise of their rights, compared to other state institutions. In other words, the citizens don't believe that the Ombudsman, with its objections and recommendations, could force the state institutions to end the discrimination and violations of human rights and freedoms.

The low levels of confidence in the Ombudsman, as noted by our collocutors, results in part from its tactics of tiptoeing on the matter of actions of the former Government, involved in mass discrimination and violations of rights of citizens. However, almost all participants in the focus groups agree that, in the past two to three years, the Ombudsman has improved its functioning as protector of rights of citizens significantly.

In view of the above, most journalists and activists believe that the Ombudsman, if he wishes to strengthen his reputation and effi-



ciency, needs to be constantly in the field, be uncompromising and determined, and react quickly and decisively to all violations of rights and freedoms of citizens by the state institutions.

CENTRALIZED COMMUNICATION WITH THE PRESS

Past experience of the local press shows that the Ombudsman functions as a centralized institution, that is, the deputies on regional level don't provide information to the media without prior consultations and receiving approval from the Ombudsman's office in Skopje.

According to the members of the press, such hierarchy unnecessarily complicates and slows down the communication with the Ombudsman and the reporting of its work to the public. They believe that, to ensure an unimpeded and efficient communication with the regional offices, this obstacle needs to be removed as soon as possible.

Some of them believe that the centralisation probably results from the weak and insufficient staffing of the majority of regional offices. Therefore, they propose personnel changes and additional education and specialization of the employees.

FINE COMMUNICATION, BUT MORE AND DETAILED INFORMATION NEEDED

Journalists point out that the Ombudsman, both the main office in Skopje and the regional offices, are constantly open and accessible for communication with the media.

Nevertheless, experience shows that information coming from the Ombudsman is predominantly generally worded and insufficiently frequent, with exception of periods of elections and publication of Ombudsman's annual reports.

Journalists find the information reduced to numbers and generally delineated trends insufficient. They believe that actual concrete cases of discrimination and violations of rights of citizens by state institutions, so-called real life stories, are extremely important. Such information, in their view, is largely missing. As a result, while they remain interested in reporting on the work of the Ombudsman, they can't do it in a manner understandable and interesting to the citizens.

At the same time, both journalists and civic activists note the problem of lack of continuity in Ombudsman's reporting on the progress of individual cases or recommendations, that is, there is no sufficient information on the proceedings, the epilogues of individual cases, or the extent to which the recommendations are implemented by the institutions, if they are implemented in the first place.

INSUFFICIENT PRESENCE IN THE MEDIA

Journalists and civic activists believe that the Ombudsman is not present enough in the media, both on national and on local level. They are convinced that only a frequent and well-designed communication and cooperation with the press will allow the institution to reach as many citizens as possible and efficiently promote its work and scope of competences.

Some members of the press proposed that the Ombudsman should hold thematic press-conferences more frequently, to provide detailed and in-depth information about the situation, the cases under review in a given area—incarceration, police force, judiciary, social welfare and healthcare, rights of children, etc.

Journalists also believe that the Ombudsman, in order to enhance and improve its relations with the public, should appoint a spokesperson, prepare a long-term communication strategy, and increase the use of new media and social networks, especially Facebook, YouTube, Twitter, etc.

OPENNESS AND TRANSPARENCY

Almost all participants in the focus groups agree that the Ombudsman is a transparent institution, open for communication and cooperation, both with the media and with the civic organisations.

Activists pointed out that the Ombudsman cooperates with numerous civic associations, both on national and on local level. A large number of organisations have signed memoranda for cooperation with the Ombudsman. The Ombudsman and his deputies often take part and are present at activities and events organized by the civil sector in the country.

The participants in the focus groups list as their only objection the low pro-activity and self-initiative of the Ombudsman in this area. In their view, the institution should produce initiatives for cooperation in various areas, especially regarding specific target groups and their rights, such as the LGBTI community, the Roma, children, persons with special needs, etc.

STRENGTHENED INDEPENDENCE, EFFICIENCY AND CAPACITY

The journalists and the activists that participated in the focus groups are well aware of the major role the Ombudsman plays and its significance as an independent body for protection of citizens from the state institutions.

Therefore, they believe it is crucial for the Ombudsman to grow into a truly independent institution free of any political influence. One way to enhance the independence and efficiency of the institution is to provide it with an independent budget to finance its operations. It should be done as soon as possible, through adequate changes to the Law.

They also believe that it is necessary for the Ombudsman to be able to independently decide on recruitment and hiring of expert staff that won't have open party affiliation, and that it should waste no time in the effort to improve its insufficient and weak HR capacities in all offices, national and regional.

The participants in the focus groups think that the functioning of the National Preventive Mechanism is of special importance, and suggest a creation of an independent budget and adequate staffing policies for the Mechanism.

All the steps listed above, in the view of the journalists and activists, will unavoidably lead to greater independence, efficiency and effectiveness of the Ombudsman in its relations with the government and the state institutions.

THE OMBUDSMAN IN THE MEDIA

MEDIA MONITORING (NOVEMBER 1 – DECEMBER 15, 2016)

In the period from November 1 to December 15, 2016, the monitoring covered 12 media outlets: the primetime daily newscasts and websites of TV stations 24 Vesti TV, Telma TV, Sitel TV and public service broadcaster MRT1; daily newspapers “Utrinski vesnik”, “Sloboden pečat”, “Dnevnik” and “Večer” and their websites; and news websites A1on.mk, Plusinfo.mk, Republika.mk and Kurir.mk.

The qualitative and quantitative analysis focused on the news articles and reports dedicated to the Ombudsman and the work of his office. For the purposes of this report, we monitored and analysed the published and aired contents, focusing primarily on the aspects of coverage of this subject matter and the overall tone of the reporting.

Quantitative Overview

During the reporting period, the monitored media published a total of 60 news reports and articles covering the work of the Ombudsman.

The primetime newscasts of the TV stations carried the fewest number of reports, accounting for just 15 percent of the total amount of analysed material. The 24 Vesti TV and Telma TV account for significant 13 percent of the total coverage. MRT1, on the other hand, aired just 2 percent of the total number of reports.

The situation is somewhat better on TV broadcasters’ websites,

which carried 21.7% of the total number of articles. It should be noted that Sitel TV and MRT1 published more information on the Ombudsman on their respective websites than they aired in their primetime newscasts. Sitel TV, for instance, didn’t air a single story in its newscasts, while its website published full 10% of the total number of reports and articles dedicated to the Ombudsman. That trend to have more information published on the websites than aired in the main newscasts of TV broadcasters is a cause for concern, having in mind that their primary and most numerous audiences are the people that watch the news on their TV screens.

During the period covered by this report, the news websites published 35% of the total number of articles and stories covering the work of the Ombudsman. The A1on.mk and Plusinfo.mk, between them, account for 31.6% of the online coverage. Kurir.mk and Republika.mk published just 3.4% of the articles between them.

As far as newspapers are concerned, they account for 28.3% of the total number of articles dedicated to the work of the Ombudsman. “Utrinski vesnik” led the way with 11.7%, followed by “Sloboden pečat”, “Večer” and “Dnevnik”.

Broken down by type of media, it is evident that TV broadcasters dedicated the least coverage to the Ombudsman in their main newscasts, while news websites dedicated it the most extensive coverage.

The analysis of the published materials also shows that the me-

dia close to VMRO-DPMNE, as well as the public broadcasting service, demonstrated little interest to report on the work and activities of the Ombudsman. As a result, the visibility of the work of the Ombudsman and its public influence were secured mainly by the critical/independent media.

Qualitative Overview

During the period covered by this report, the Ombudsman implemented a series of activities in the area of citizens' rights, their protection, as well as activities related to violations of those rights by state institutions. The media reported primarily on the activities related to the 2016 Early Parliamentary Elections, the rights of children and refugees.

On the eve of the Elections, the Ombudsman reminded the citizens about the importance of voter rights and the manner in which they can exercise and protect those rights. At the same time, it appealed **"to all persons holding positions of authority in the state institutions and other civil servants to act responsibly and to not dare consider any form of intimidation or pressure on the employees. Any such action is prohibited and is subject to criminal liability."** (Plusinfo.mk, November 20, 2016)

At the very start of the election campaign, the Ombudsman announced that citizens may report all violations to their electoral rights in persons, in his office or at a free phone line: **"Citizens complaints and submissions shall be reviewed immediately after a received call or upon hearing of a recorded message. The Ombudsman shall protect the rights of citizens with urgent measures to ensure effective actions by the competent authorities in the electoral process and other institutions that are responsible for providing protection of their guaranteed rights, says the Ombudsman in a public statement."** (A1on.mk, November 21, 2016)

During the campaign, the Ombudsman opened one procedure for involvement of children and minors in election campaigning. The Ombudsman didn't release the name of the political party, but appealed to the media to refrain from publishing photographs depicting children abused for campaigning purposes.

On the day before the Elections, and also on Ballot Day, the Om-

budsman announced that that it will keep open for the citizens **"all seven offices... in Skopje, Bitola, Kičevo, Kumanovo, Strumica, Tetovo and Štip, with the aim to help them exercise and protect their voting rights."** (A1on.mk, December 10, 2016)

On Ballot Day, some media reported on the press-conference held by Deputy Ombudsman Naser Veseli, who said that: **"Voting in the region of Kumanovo proceeds without problems and, up to now, we have had no calls from citizens on the free phone line 0800-54321..."** (Večer daily, December 11, 2016)

After the Elections, the Ombudsman reported that it registered numerous violations of proper procedures, that the open phone line received double the number of citizens' reports compared to previous elections – more than 145 were registered, and that most common violations reported were related to attempts at intimidation, irregularities in the Voter Registry, and denial of voting rights to different groups, such as persons serving prison sentences and geriatric care institutions' patients: **"In these Elections, we again had a repeat of some of the old objections registered in previous election cycles. Those include: inconsistent legislation, bad communication between electoral bodies and the Ministry of the Interior, SEC lacking capacity to update the Voter Registry, and insufficient education of electoral bodies",** noted Ombudsman Ixhet Memeti." (Utrinski vesnik daily, December 13, 2016)

During the period covered by this report, the Ombudsman filed criminal charges against four police officers and other unnamed officials of the Ministry of the Interior for torture and other cruel, inhuman and degrading treatment and punishment of Gorjan Atanasov, Goran Naumovski, Bahri Rexhepi and Dimitrija Angelkovski, who were participants or reported on the "Colourful Revolution" protests in Skopje: **"According to the statements given by the plaintiffs and affidavits issued by their MDs, the Ombudsman concluded that the police officers tortured them, treated them in a cruel and inhuman manner during the protests of the Colourful Revolution last April."** (24 Vesti TV, November 5, 2016)

Several media published the information that the Ombudsman proposed reforms to the education system to ensure greater involvement of children with special needs, as well as changes in the Law on

Secondary Education to allow students greater levels of participation in making of decisions of their interest.

Marking December 10, the International Human Rights Day, the Ombudsman came forward with a public statement that emphasized that humanity needs to be a common goal for all: **“Each and every one of us needs to make a step forward and stand to defend the rights of migrants, persons with special needs, women, children, members of the LGBT community, anyone that may be targeted by discrimination. The promotion of rights and freedoms is equally important as their protection. The idea that we are all equal, that differences need to bring us together and not separate us is of utmost importance, especially for the youth...”** (A1on.mk, December 10, 2016)

Several media also reported the information that the Ombudsman, the Helsinki Committee of Human Rights and the LGBTI Support Centre signed a memorandum of cooperation to strengthen the capacities of the regional offices of the Ombudsman in the areas of human rights and freedoms of LGBTI persons.

Some media covered the international meeting of ombudsman offices in the region, dedicated to the respect of rights of children refugees, and reported that Macedonian Ombudsman demanded greater respect for rights of refugees in Macedonia, holding the position that: **“Although the number of refugees in Macedonia is small, those 200 people still on Macedonian soil can’t freely exercise their rights prescribes by the Convention and the national legislation... Among other issues, the biggest problems appear in the areas of migrants stopping in the country and requests for asylum.”** (24 Vesti TV, November 6, 2016)

Plusinfo.mk news website published information that the Office of the Ombudsman received a submission filed by 40 single mothers, supported by eight civil society organisations. The submission refers to the textbook in Social Sciences for 4th graders which, according to the initiative, contained discriminating content in the chapter on family.

Key Findings

Media coverage of the work and activities of the Office of the Om-

budsman was neutral and aimed to inform. Journalists presented the information, statements and releases issued by representatives of the Office of the Ombudsman, without further journalistic engagement.

In spite of the fact that, during the period covered by this report, the Ombudsman was very active, especially in the context of Elections, rights of children and refugees, some media dedicated very little coverage of its activities. The media close to VMRO-DPMNE proved especially selective in their approach. They didn’t publish any information critical of the situation of human rights and state institutions’ treatment of citizens and their rights and freedoms.

During the reporting period, primetime newscasts of the TV stations carried the fewest number of reports—just 15 percent of the total coverage. The situation is somewhat better on TV broadcasters’ websites, which carried 21.7% of the total number of articles. That trend to have more information published on the websites than aired in the main newscasts of TV broadcasters is a cause for concern, having in mind that their primary and most numerous audiences is the one that watches the news on their TV screens.

News websites published 35% and newspapers published 28.3% of the total number of articles dedicated to the work of the Ombudsman.

Broken down by type of media, it is evident that TV broadcasters dedicated the least coverage to the Ombudsman in their main newscasts, while news websites dedicated it the most extensive coverage.

The analysis of the published materials also shows that the media close to VMRO-DPMNE, including the public broadcasting service, demonstrated little interest to report on the work and activities of the Ombudsman. As a result, the visibility of the work of the Ombudsman and its public influence were secured mainly by the critical/independent media.

The monitoring covered 15 media outlets: the primetime daily newscasts of TV stations 24 Vesti TV, Telma TV, Sitel TV and public service broadcaster MRT1; the website of TV21 broadcaster; news websites A1on.mk, Plusinfo.mk, NovaTV.mk, Republika.mk and Kurir.mk; and the electronic versions of dailies “Sloboden pečat” and “Večer”.

The qualitative and quantitative analysis focused on the news articles and reports dedicated to the Ombudsman and the work of his

office. The contents of published material are analysed from the viewpoint of the subject/topic they cover, the journalistic approach and the tone of reporting.

MEDIA MONITORING (MAY1 – NOVEMBER 20 2017)

In the period from May 1 to November 20, 2017, the monitoring covered 15 media outlets: the primetime daily newscasts of TV stations 24 Vesti TV, Telma TV, Sitel TV and public service broadcaster MRT1; the website of TV21 broadcaster; news websites A1on.mk, Plusinfo.mk, NovaTV.mk, Republika.mk and Kurir.mk; and the electronic versions of dailies “Sloboden pečat” and “Večer”.

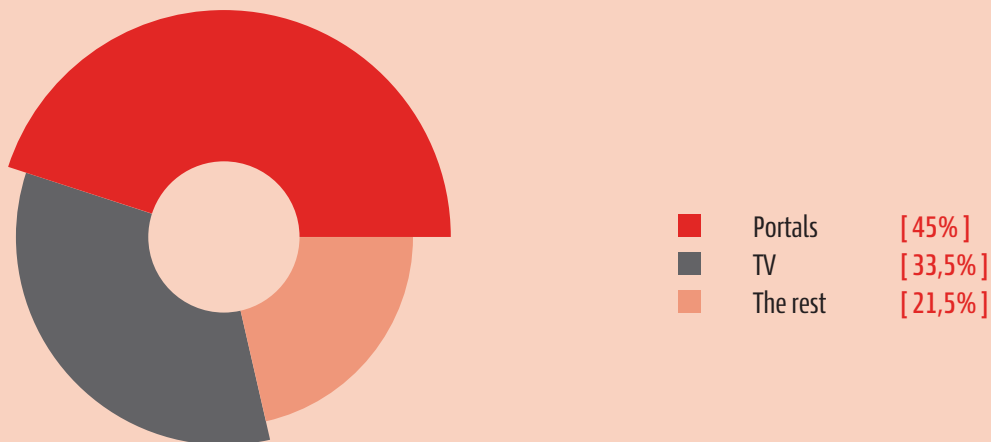
The qualitative and quantitative analysis focused on the news articles and reports dedicated to the Ombudsman and the work of his office. The contents of published material are analysed from the viewpoint of the subject/topic they cover, the journalistic approach and the tone of reporting.

Key Findings

During the reporting period, the monitored media published a total of 236 news reports and articles, at an average of 33 articles per month, covering the work of the Ombudsman. The news-sites accounted for the major part of the published contents— 45% of the total, followed by the television newscasts with 33.5% of the total analysed coverage. Online editions of newspapers and television broadcasters (TV21) published 21.5% of the total number of articles dedicated to the work of the Ombudsman.

Per media outlet, the coverage was led by A1on.mk news-site with 18% of all articles dedicated to the Ombudsman, followed by Plusinfo.mk (14%) and NovaTV.mk (9.5%) news-sites, and the online portal of TV21 with 10.5% of all articles. The least coverage of the Ombudsman was published by news-sites Kurir.mk (1%) and Republika.mk (3%).

As far as TV broadcasters are concerned, Telma led with 7.5% of all articles, followed by 24 News TV (6.5%) and Kanal 5 TV (5.5%). The public broadcasting services MRT, in the newscasts on its First Program-



Graph 2 Contents published per type of media (%)

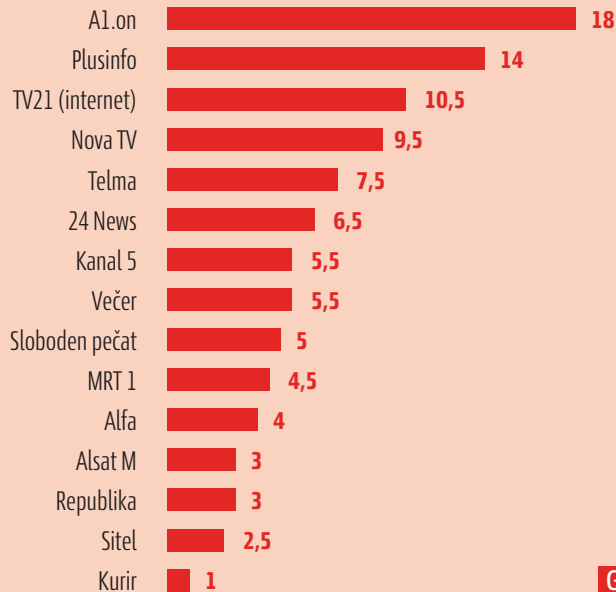
ming Service, accounted for just 4.5% of the total number of articles analysed under this programme.

The quantitative overview shows that online news-sites demonstrate the greatest interest in the work of the Ombudsman, followed by television networks. The media close to the former government, i.e. the VMRO-DPMNE party, offer very little or no coverage of the Ombudsman and its activities. One exception of that rule is Kanal 5 TV. As far as the public broadcasting service MRT is concerned, it evidently fails to fulfill its role as public service for the citizens and demonstrates inexcusably low interest in the role and importance of the Ombudsman.

During the period covered by this report, the coverage of the Ombudsman mainly focused on the topics of children's rights, refugees' rights and the treatment they receive in Macedonia, freedom of expression and religious freedoms, the situation in correctional institutions, local elections, and the relations of the Ombudsman with the Government and the Parliament.

The media relied primarily on statements and press releases issued by the Ombudsman and other stake-holders and interested parties. The coverage offered very little in terms of applying analytical or investigative approach. The tone of the coverage is predominantly neutral, and only in a handful of articles we noted attempts at manipulation.

For instance, on September 19, 2017, reporting on the reaction of the Ombudsman to the violation of freedom of religion and freedom of expression in an elementary school in Ohrid, the news-site Republika.mk published an article with the headline: "The Ombudsman doesn't think that girls can go to school with heads covered with scarves" (in Macedonian, the headline uses the word "zabuleni", which could be translated as "head-scarfed" or "hijab-ed"). While the article is impartial and presents the position of the Ombudsman, the tone of the headline and the use of the term "zabuleni" instead of "head-scarf" is manipulative and seems to suggest that Ombudsman's reaction was wrong and not in accordance with the Constitution and the Law.



Graph 3 Contents published per media outlet (%)

CONCLUSIONS

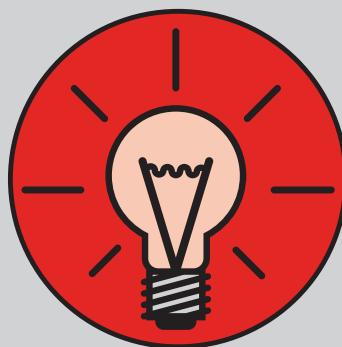
- The state, in principle, demonstrates the will to advance the role of the Ombudsman in the areas of promotion and protection of human rights in the Republic of Macedonia. Nonetheless, the experience of the past ten years shows that the normative will of the state moves in dissonance with the political will of the government which prevented the Office of the Ombudsman from gaining full independence, often ignores and disregards its recommendations and even places obstacles to its work.
- The Ombudsman is perceived as a transparent and open institution by citizens, civic activists and journalists. However, past experience indicates that the citizens are not well informed about the scope of Ombudsman's competences and its role in the protection of human rights and freedoms.
- The citizens are not quite convinced that the recommendations and comments of the Ombudsman have the strength to force the state institutions to end the noted discriminatory practices and violations of citizens' rights and freedoms. They object to the Ombudsman's perceived leniency towards the former government, but conclude that, over the last two to three years, it has improved its functioning as protector of rights of citizens.
- There can be no successful practical implementation of the legislation – which may be the best in the region, providing a wide mandate and scope of competences for the Ombudsman – if the institution continues to be underfunded and understaffed.
- Journalists and activists believe that the Ombudsman, if it wishes to strengthen its reputation and efficiency, needs to be free and resistant to any political influence, to have at its disposal an independent budget and to be properly staffed. The Ombudsman also needs to be constantly in the field, be uncompromising and determined, and react quickly and decisively to all violations of rights and freedoms of citizens by the state institutions.
- Journalists and activists recommend that the Ombudsman should enhance and improve its relations with the public through a long-term communication strategy, more frequent and meaningful public appearances, appointment of a spokesperson, decentralization of communication with the press on the local level, regular use of new media and social networks (Facebook, YouTube, Twitter), and additional training and upgrading of communication skills of its employees.



- There is a high level of dependence of regional offices on the main office in Skopje, not only from the point of view of representation in the media, but from the aspect of their initiative to take action. The absence of more frequent and regular direct meetings with the Ombudsman and the staff of the main office in Skopje results in a feeling in regional offices of isolation and insufficient knowledge about the key trends in the work and operation of the institution.
- The dependence on the main office in Skopje may be one of the chief reasons why the deputies and the regional offices are not as recognizable and proactive in terms of building trust with the local population. The inability of regional offices to process cases in so-called specialized areas, such as rights of the child, non-discrimination, prevention of torture, further enhances the citizens' perception that the Ombudsman personally and his office in Skopje have exclusive competences to protect their rights.
- Regional offices are understaffed, both in terms of number of employees and in terms of necessary expertise and qualifications. That problem needs to be overcome as soon as possible and new methods to improve their independence and autonomy need to be identified. The possibility should be considered to provide training for the staff to receive and review cases in specialized areas (rights of the child, non-discrimination).
- Regional offices are dissatisfied with the implementation of their recommendations by the institutions, primarily by the Ministry of the Interior, the local administration, the Cadastre Agency, the social welfare centres. On the other hand, the majority of submissions filed by citizens on local level refer to the areas of consumer rights and the work of the judiciary.

GENERAL RECOMMENDATIONS

- The expressed willingness of the Government to improve the position and functioning of the Ombudsman needs to be manifested in concrete measures that aim to overcome the gap between the legally defined mandate of the institution and its actual power of implementation.
- The selection and appointment of the Ombudsman and his/her deputies should not be a matter of political wheeling-dealing between the ruling parties. The Ombudsman and his/her deputies should be selected through an open public call procedure, including a public and transparent debate and with participation of the civil sector and the expert community.
- The Ombudsman should enjoy full financial independence and independent budget, but also independent in creation of employment and hiring policies, depending on the needs of the institution. The Ministry of Finance and the Government should not interfere or decide on new hiring in the Office of the Ombudsman, or to fill the vacancies there with transfers of employees who lack proper qualifications, expertise and experience from other state institutions.
- The National Preventive Mechanism also needs an independent budget and its functioning shouldn't depend on grants and donations from the international donor organizations. In fact, with the ratification of the Optional Protocol to the Convention against Torture, Macedonia accepted the obligation to secure an independent budget to the National Preventive Mechanism.
- The increased scope of competences of the Ombudsman, introduced with the latest changes to the Law, need to be tied to proper fiscal implications, that is, its annual Budget needs to be increased to reflect the new needs of the Ombudsman.
- The bodies of state administration and other bodies and organizations holding public competences that fall within the scope of competences of the Ombudsman need to fully implement its recommendations.
- It is of utmost importance for the Ombudsman to implement the provision that prescribes that the special reports on actions aimed to prevent or impede the Ombudsman from performing his/her competences need to be reviewed by the Government, in a Cabinet session, and for the Government to adopt an official position with proposed measures to remedy the situation



and inform the Ombudsman about its position within the deadline defined in the corresponding special report.

- The Ombudsman ought to be allowed to strengthen the personnel and all other capacities of the regional offices so they can perform their duties and obligations in an efficient manner and high quality of performance.
- The regional office needs to achieve a higher level of independence and autonomy from the main office in Skopje, but in terms of media relations and presentation, and from the point of view of the scope of their actions in certain specialized areas (discrimination, children rights) and to be able to start procedures on their own initiative.
- The regional offices have to meet the aim for which they were established, that is, to bring the Ombudsman closer to all citizens.
- The Office of the Ombudsman needs to be more pro-active in the promotion of its competences and activities, both on national and local level.

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

351.941:005.584.1(497.7)

БЕЈКОВА Јошеска, Билјана

Граѓански мониторинг на Народниот правобранител / [Билјана Бејкова
Јошеска и Уранија Пировска].—Скопје : НВО Инфоцентар, 2018.—

54стр. : илустр. ; 21 см

ISBN 978-608-4594-17-8

1. Пировска, Уранија [автор]

а) Народен правобранител—Мониторинг—Македонија COBISS.MK-ID
107025418

Овој проект е делумно поддржан од Амбасадата на САД. Мислењата, откритијата, и заклучоците или препораките изнесени овде се на имплементаторот(ите)/авторот(ите) и не ги одразуваат оние на Владата на САД.



U.S. Embassy Macedonia

This project was funded in part through a U.S. Embassy grant. The opinions, findings, and conclusions or recommendations expressed herein are those of the implementers/authors and do not necessarily reflect those of the U.S. Government.