

# НАРОДНИОТ ПРАВООБРАНИТЕЛ ВО ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЈА

Извештај од следењето на работата  
на Народниот правобранител на  
Република Северна Македонија

# ИМПРЕСУМ

Народниот правобранител во заштита на правото на добра администрација

## Издавач

Здружение за развој  
Центар за управување со промени (ЦУП)

## За издавачот

д-р Неда Малеска Сачмароска  
Извршна директорка на ЦУП

## Автор

проф. д-р Наталија Шикова

## Уредник

д-р Бранка Минчева-Коцевска

## Истражувачки тим

проф. д-р Наталија Шикова, д-р Бранка Минчева-Коцевска, д-р Неда Малеска  
Сачмароска

## Печатница

ДОЕЛ Пропоинт Скопје

## Тираж

50 (некомерцијално издание)

## Место и година на издавање

Скопје, 2024 година

## ИСБН број

# СОДРЖИНА

ЗА ПРОЕКТОТ .....	4
ВОВЕД.....	5
МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО .....	7
РАЗВОЈ И КАРАКТЕРИСТИКИ НА ИНСТИТУЦИЈАТА ОМБДУСМАН .....	8
<i>компаративни перспективи</i> .....	8
ТИПОВИ НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ .....	10
УЛОГАТА НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ .....	12
НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	13
ДЕФИНИРАЊЕ НА КОНЦЕПЦИЈАТА НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ .....	13
НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ - ПРОМОТОР НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ .....	14
УЛОГАТА НА ЕВРОПСКИОТ ОМБУДСМАН ВО ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР .....	16
ЕВРОПСКИ КОДЕКС ЗА ДОБРО АДМИНИСТРАТИВНО УПРАВУВАЊЕ.....	18
НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	21
ОБЛАСТИ НА ДЕЛУВАЊЕ .....	22
ПОСТАПУВАЊА .....	25
ПРЕДИЗВИЦИ ВО РАБОТЕЊЕТО .....	30
НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ ВО РСМ.....	32
НАОДИ И ЗАКЛУЧОЦИ.....	34
ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ .....	37
ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ .....	38

# ЗА ПРОЕКТОТ

Овој извештај за следење е подготвен во рамките на проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ финансиран од фондот National Endowment for Democracy (NED).

Проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“ се фокусира на следење на остварувањето на заложбите на Владата на Република Северна Македонија да го постави и одржува доброто управување на врвот на својата политичка агенда. Проектните интервенции се дизајнирани да ја анализираат моменталната состојба во неколку области поврзани со приоритетите во агендата на реформа на јавната администрација (РЈА), како што се: ефикасност, ефективност и функционалност на институциите, подобрување на транспарентноста и отчетноста на институциите, одговорноста за испорака на резултати и подобрувањето на надзорот на јавноста при спроведувањето на реформите.

Целта на проектот е да отвори широка јавна дебата за важноста на доброто управување и да ја подигне свеста кај граѓаните да бараат високи професионални стандарди, ефикасни институции и успешност во работењето на јавната администрација. Проектот исто така, настојува да отвори дебата со креаторите на политиките и носителите на одлуки за подобри практики во управувањето со институциите, вклучително и преземање мерки за подобрување на одговорноста на институциите и спроведување на реформи со остварливи и прецизни резултати. Активностите од проектот придонесуваат за охрабрување и поттикнување на граѓаните да бидат поангажирани во барањето на одговорност од лидерите и раководителите на институциите, но и од администрацијата во целост, за спроведување на неопходните реформи и примената на стандардите на доброто управување, но за нивно активно учество во креирањето на политиките и процесите на одлучување.

Предмет на овој извештај е следење на работењето на Народниот правобранител на Република Северна Македонија со фокус на неговата работа во однос на постапувањето на институциите кон барањата на граѓаните, но и услугите кои ги испорачуваат. Извештајот ги анализира практиките на институцијата Народен правобранител во насока на заштита на уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа и од други органи и организации кои имаат јавни овластувања и дава препораки за подобрување на работата и известувањето кон јавноста во однос на извршувањето на своите надлежности.

# ВОВЕД

Според Уставот на Република Северна Македонија (PCM) (1991) (чл. 77 и Уставниот амандман XI) и според Законот за Народен правобранител (2003), Народниот правобранител е орган кој ги штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа и од други органи и организации кои имаат јавни овластувања (чл.2). Надлежностите на Народниот правобранител не се однесуваат на приватниот сектор или судството, освен во случаи на неоправдано одолжување на судската постапка или неодговорност на судските служби. Во таа смисла, Народниот правобранител нема законодавни, извршни или судски овластувања и не е ниту органи на прогон, ниту е инспекциски орган. Народниот правобранител е контролен механизам кој интервенира со предлози, сугестии, препораки и слично. Неговата улога е етичка во однос на почитувањето и остварувањето на човековите права и слободи. Затоа, активностите на институцијата се насочени пред сè кон промовирање и подобрување на ефикасното и ефективно работење на јавната администрација, односно подобрување на нејзиното работење како сервис на граѓаните за остварување на нивното право, обезбедувајќи едукативна и советодавна улога (Омбудсман.мк).

Принципи кои ја поткрепуваат работата на Народниот правобранител се независноста, непристрасноста, професионалноста, совесноста, правичноста, објективноста, отчетноста и итноста од аспект на унапредување, почитување и заштита на човековите права и слободи. Народниот правобранител на Република Северна Македонија доби дополнителна одговорност, врз основа на амандманот XI на Уставот на PCM (2001) а тоа е заштита на начелата на недискриминација 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. Новиот Закон за Народен правобранител, кој е во фаза на подготовка, меѓу другото ќе воведо унапредување на човековите права како дел од мандатот на институцијата Омбудсман, за целосно исполнување на париските принципи<sup>1</sup> и ќе вклучи плурализам и финансиска независност како основа за функционирањето на институцијата (Омбудсман.мк).

---

<sup>1</sup> Париските принципи, се усвоени на Генералното собрание на ОН во 1993 година (Резолуција A/RES/48/134) и ги утврдуваат следниве стандарди: Основање според примарен закон или Устав; Широк мандат за промовирање и заштита на човековите права; Формална и функционална независност; Плурализам, кој ги претставува сите аспекти на општеството; Соодветни ресурси и финансиска автономија; Слобода за решавање на какви било прашања поврзани со човековите права; Годишен извештај за националната состојба со човековите права; Соработка со национални и меѓународни актери, вклучително и граѓански општеството. Процесот на акредитација суштинско значење бидејќи укажува на кредибилност на институцијата и обезбедува овие принципи да се применат во национален контекст, <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>

Заштита на човековите права, промоција и превенција од злоупотреба се суштински функции на демократските влади. Народниот правобранител (Омбудсман) е институција што придонесува кон исполнување на тие цели. Зголемената чувствителност за човековите права, предизвиците и проблемите со кои се соочува судството, проширувањето на функциите на јавната администрација, како и залагањето за исполнување на вредностите како што се транспарентноста, отчетноста и граѓанското учество во јавните процеси, ја зацврстуваат улогата на народниот правобранител, и ја зголемуваат неговата функција во општеството. Важноста на народниот правобранител се огледа и во тоа што во моментот само неколку од земјите во светот немаат воспоставено ваква институција (Zahid Sobaci & Hatipoğlu, 2023). Генерално улогата на народниот правобранител е да ги прима, да истражува и да ги решава поплатите на граѓаните во однос на постапувањето или пак непостапувањето на јавната администрација. Оттаму, покрај парламентарната контрола и судската ревизија, народниот правобранител е контролен механизам на јавната администрација, односно на извршната власт. Секако народниот правобранител не е судско тело и не може да ја замени улогата на судските органи, но во демократска држава во однос на нив има комплементарна улога.

Преку својата дејност народниот правобранител посредно го подобрува функционирањето на јавната администрација и придонесува кон доброто владеење. Во овој контекст, институцијата народен правобранител помага за зајакнување на ефикасноста, функционалноста, транспарентноста и отчетноста на јавната администрација, придонесува кон едукација на граѓаните, а со тоа придонесува за зголемување на довербата на граѓаните во јавните институции. Оттаму институцијата народен правобранител директно придонесува за достигнување на демократски стандарди. Иако должностите, овластувањата и процедурите на народниот правобранител се разликуваат од земја до земја, зголемената свест за човековите права го отвори патот за прецизирање на меѓународни стандарди поврзани со структурата и овластувањата што би требало да ги има институцијата. Во таа насока, постојат многубројни регионални и меѓународни иницијативи, но и меѓународни организации што го помагаат процесот на стандардизација. Освен воспоставување стандарди за структурата и функционирањето на институцијата народен правобранител, другото прашање е поврзано со оценка на ефективност од работењето на одредена институција. Ова прашање добива на важност во многу земји, а ваквата анализа е неопходна бидејќи формирањето на институцијата народен правобранител и нејзиното опстојување, само по себе не гарантира успешност во работењето. Оттаму, за народниот правобранител ја извршува зададената општествена улога, важно да се анализира дали оваа демократска институција функционира ефективно, односно дали ги исполнува очекувањата заради кои и постои (Zahid Sobaci & Hatipoğlu, 2023).



# МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Цел на истражувањето е да се согледа улогата на Народниот правобранител во исполнувањето на принципите на добро управување во нашата земја, односно улогата на институцијата околу заштита и унапредување на правата на граѓаните кои произлегуваат од таа сфера. Ова истражување ги опфати следниве истражувачки чекори:

- Анализа на содржина/ деск истражување (анализа на документи и извештаи) документи за институционалната и правна поставеност на омбудсманот
- Анализа на содржина/ деск истражување (анализа на документи и извештаи) за начинот на кој се водат извештаите на омбудсманот, нивната содржина односно кои аспекти ги опфаќаат т.е. на што се фокусираат
- Компаративни согледувања и споредби со ЕУ Омбудсманот во однос на заштита на правото на добра администрација
- Интервјуа со Народниот правобранител и неговите заменици околу утврдените слабости и можности за подобрување
- Креирање опции и препораки за подобрување.

Преземените истражувачки чекори треба да ни одговорат на истражувачкото прашање, односно на сеопфатен начин да ја појаснат улогата на народниот правобранител во промоција на доброто управување и остварување на принципите на ефикасна и ефективна јавна администрација.

Истражувањето се спроведуваше во период ноември 2023 – февруари 2024 година.

# РАЗВОЈ И КАРАКТЕРИСТИКИ НА ИНСТИТУЦИЈАТА ОМБУДСМАН *КОМПАРАТИВНИ ПЕРСПЕКТИВИ*

Историски, според некои теоретичари, институции или функционери слични на современиот омбудсман забележани се во римскиот, кинескиот, исламскиот и шпанскиот систем (Reif, 2004). Сепак, за земја од која потекнува институцијата народен правобранител се смета Кралството Шведска. Имено, Кралот на Шведска, Чарлс XII, по воениот пораз од Русија во 1709 се засолнил во Отоманската империја. Во овој период, Кралот основал канцеларија која во негово име требала да до следи однесувањето на шведската администрација, а тоа се зачеток на настанувањето на првата модерна институција Народен правобранител (Stern, 2008). По Шведска, институцијата Омбудсман била основана и во Финска (1919), па потоа и во Норвешка (1952), Данска (1955) и Западна Германија (1956). Оттаму, во подолг историски период, како институција народниот правобранител постоел единствено во северноевропските земји. Во почетокот на 60тите години на минатиот век, идејата за Омбудсман ја усвојуваат и земјите на Комонвелтот, па оваа институција е основата најнапред во Нов Зеланд (во 1962), а потоа и во останатите земји (Rowat 1964). Колапсот на тоталитарните режими во Португалија, Шпанија и Грција, и процесот на демократизација во земјите од Централна и Источна Европа по Студената војна придонеле за прифаќање на идејата за Омбудсман и во овие региони, па може да се каже дека институцијата Омбудсман придонела, т.е. била дел од движења за демократизација на овие земји (Kucsko-Stadlmayer, 2008).

Освен од потребите за демократизација, една од најважните причини која го поттикнала зголемувањето на бројот на овие институции е идејата за држава на добросостојба, која во 50-тите години на минатиот век го зафати целиот свет. Во рамките на овие тенденции се и идеите за воспоставување механизми за заштита на правата на граѓаните во однос на јавната администрација. Фактот дека институцијата народен правобранител е лесно достапна за граѓаните, обезбедува бесплатна помош и е релативно брза во споредбата со правосудниот систем, одигра клучна улога за воспоставувањето на оваа институција во многу земји од светот (Rowat, 1964). Како резултат на тоа институциите народен правобранител се сметаат за алтернатива во ситуации во кои судските постапки се недостапни, или едноставно нереали за да се остварат (Reif, 2004). Дополнително, институцијата Омбудсман во својата суштина има флексибилност, прилагодлива е, па оттаму прифатлива за земји со различни политички и административните култури (Cheng, 1968). Тоа придонесува за лесно инкорпорирање на институциите народен правобранител во различни национални контексти, но е и предуслов за постоење институции кои имаат разновидни организациски структури. Сепак, постојат одредени карактеристики кои се вообичаени за оваа институција, а тоа е дека институцијата е (1) законски воспоставена, (2) функционално автономна, (3) надвор од системот на администрацијата, (4) оперативно независна и од законодавната и од извршната власт, (5) може да има одредена специјалност (6) експертска (7) непартиска (8) универзална (9) ориентирана кон



граѓаните (10) лесно достапна и општествено видлива (Hill, 1974). Името на институцијата, нејзиниот статус, должности, овластувања, јурисдикција и процедури се разликуваат меѓу земјите во светот. Во Норвешка, Холандија, Австралија, Нов Зеланд, Ирска, Канада и Малта се користи оригиналното име на институцијата - *Омбудсман*. Институцијата се нарекува *Парламентарен комесар за администрација* во Обединетото Кралство и Шри Ланка; *Посредник на Републиката* во франкофонските земји како што се Франција, Сенегал и Буркина Фасо; како и *Бранител на народот* во Шпанија, Аргентина, Перу, и Боливија (Reif, 2004). Во некои од земјите институцијата народен правобранител е уставно заснована (Шведска, Норвешка, Шпанија и Холандија), а некаде е основана е со закон донесен од националниот парламент (Франција, Белгија и Обединетото Кралство) (Kucsko-Stadlmayer, 2008). Компаративно, во повеќето од случаите, Народниот правобранител го именува и разрешува парламентот на државата. Меѓутоа, во Обединетото Кралство, народниот правобранител го назначува извршната власт (или пак крал/ кралица), во Франција пак Советот на министри, додека во некои земји претседателот на државата (Турција, Казахстан...). Во однос на неговото/нејзиното разрешување, во некои земји народниот правобранител не може да биде разрешен од функцијата пред завршување на неговиот/нејзиниот мандат (Австрија). Во многу земји низ светот народниот правобранител не може да биде повторно именуван (Франција, Израел и Азербејџан). Во некои земји нема ограничување за повторно именување на омбудсман (Шведска, Норвешка, и Финска), додека во одредени земји народниот правобранител може да биде назначен само два пати (Русија, Португалија и Ирска) (Kucsko-Stadlmayer, 2008).

Во однос функциите на институцијата, класична функција на народниот правобранител е да ги истражи поплаките на граѓаните против извршната власт со постапување по претставки, или по службена должност. Сепак, во последните години, ширум светот на народниот правобранител му се даделени и нови функции. Оттаму, покрај истрага за претставките за заштита на човековите права, овие институции добиваат и нови улоги во борба против корупцијата, спречување на злоупотреба на овластувањата на избраните и високите јавни функционери, елиминирање на конфликт на интереси, спречување непотизам и слично (Reif, 2004). Надлежностите (обемот на контрола) на овие институции се разликуваат од земја до земја. Надлежностите на омбудсманите генерално се обликувани од погореспоменатите политички и административни традиции во земјите во кои се воспоставени. На пример, во Шведска, освен централната власт и локалните власти, под контрола на омбудсманот се и армијата и судските органи (Carozzola, 1968). Во Норвешка, локалната самоуправа, одлуките на министрите, судските одлуки, како и делата на ревизорите се надвор од јурисдикцијата на народниот правобранител (Gellhorn, 1967). Народните правобранители имаат, генерално овластување да истражуваат, да бараат релевантни документи, да ги слушат граѓаните, но и да ги преиспитуваат одлуките на релевантните јавни институции, и да креираат извештаи за нив. Меѓутоа, омбудсманите немаат моќ да наметнуваат санкции (Letowska, 1990). Тоа е така бидејќи институцијата народен правобранител не е судски орган. Во принцип, не се потребни никакви парични надоместоци за да се поднесе претставка до народниот правобранител. Често граѓаните можат директно да ги соопштат своите поплаки. Меѓутоа, во некои земји како Обединетото Кралство и Франција, претставката не може директно да се поднесе до Народниот правобранител, а граѓаните можат да го направат тоа со посредство на сенатор или пак пратеник (Kucsko-Stadlmayer, 2008). Со исклучок на земји како Обединетото Кралство, Белгија и Луксембург, омбудсманите имаат општо овластување

да постапуваат по службена должност, како и да спроведуваат истрага по поднесени поплаки (Kucsko-Stadlmayer, 2008).

## ТИПОВИ НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Модерната институција народен правобранител или омбудсман генерално може да се класифицира во следниве групи:

**Народен правобранител со општа надлежност:** Овие омбудсмани се организирани како канцеларии кои имаат овластување да постапуваат по претставки поврзани со сите дејствија и активности на јавните институции, без оглед на нивото на власт и полето на јавна служба. Денес, во повеќето демократски земји, народните правобранители се со општа надлежност која ја практикуваат на национално или пак на субнационално ниво.

**Народен правобранител за определена цел:** Овие омбудсмани надгледуваат одредена област од јавните политики, или пак се одговорни за заштита на интересите на одредена група. Надлежноста на овие правобранители е ограничен на определена област, како на пример животна средина, здравство, родова еднаквост, затвори, вооружени сили или пак за постапување по поплаки кои ги поднесуваат поединци или пак ранливи групи на лица, како лица со попреченост, деца или пак етнички малцинства. Илустративен пример може да биде омбудсманот за војска (Шведска, Норвешка, и Германија), кој ги адресира грижите на воените лица и лицата кои се во воена служба и им помага при обезбедување фер процеси при заштита на нивните права;<sup>2</sup> омбудсманот за полиција (Канада, Обединетото Кралство и Северна Ирска) кој ги истражува поплаките на граѓаните против полицијата вклучувајќи различни дејности на полициските службеници при извршување на нивните функции кои се протегаат од неучтивост на полициските службеници кон граѓаните, до грижи поврзани со нивна евентуална вклученост во криминални дејства;<sup>3</sup> омбудсман за заштита на лични податоци во (Канада, Унгарија и Германија), омбудсман за етнички малцинства и деца (Шведска); омбудсман (ombudsperson) за родова еднаквост кој ги адресира поплаките на граѓаните за дискриминацијата во однос на родови прашања и еднаквост (Хрватска, Финска, Шведска, Норвешка).<sup>4</sup> Во рамките на една држава, овие специјални омбудсмани, исто како и омбудсманите со општи надлежности, можат да постојат на национално, односно на државно ниво, на локално ниво, или пак на двете нивоа на државна организација.

---

<sup>2</sup> Види

<https://forsvarsombudet.no/english/#:~:text=Mr.,Armed%20Forces%20Ombud%20since%202014.>

<sup>3</sup> Види <https://www.policeombudsman.org/>

<sup>4</sup> Види [https://equineteurope.org/author/croatia\\_oge/](https://equineteurope.org/author/croatia_oge/)

**Меѓународен или наднационален народен правобранител (омбудсман):** денес, меѓународните и регионалните организации како што се Европската Унија Обединетите Нации, Светската банка, Меѓународниот монетарен фонд, Светската здравствена организација и слично, ја користат институцијата народен правобранител. Сепак јурисдикциите на овие омбудсмани се ограничени на поплаките во однос на персоналот кој работи во овие меѓународните организации. Најдобар пример за наднационален Омбудсман е Европскиот омбудсман. Постојат и омбудсмани за човекови права, а надлежностите на овие институции, покрај конвенционалните вклучуваат и заштита на човековите права. Друг пример е Народен правобранител за приватниот сектор кој има надлежности во сектори како што се банкарството, пензиите, осигурувањето и инвестициите, односно се занимава со поплаките на клиенти во овие наднационални сектори (Gregory & Giddings, 2000; Zahid Sobaci & Hatipoğlu, 2023).

# УЛОГАТА НА НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО ЗАШТИТА НА ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ

Народниот правобранител, или Омбудсман е терминологија која потекнува од шведскиот јазик и во превод значи „агент“. Во сите постојни контексти народниот правобранител е независна, професионална и компетентна институција обично именувана, но понекогаш и избрана. Народниот правобранител постапува по претставки за злоупотреба од страна на администрацијата. Народниот правобранител работи врз основа на принципите на објективност, непристрасност, одговорност, искреност, авторитет, ажурност, целесообразност, нездружување со која било политичка партија, еднаквост во заштитата на правата, без разлика на пол, род, раса, боја на кожа, верско уверување, политичко или етничко здружување на граѓаните. Народниот правобранител работи во согласност со Уставот и законите, како и ратификувани меѓународни договори за човекови права и слободи. Главни функции на народниот правобранител се да ги испита жалбите во врска со владините институции, да се обиде да ги реши преку препораки (обврзувачки или не) или пак преку посредување, да ги идентификува институционалните пречки против конститутивните интереси, и да ги заштити и промовира стандардите на добро административно однесување.

Народниот правобранител интервенира кога со актите и активностите на органите на управата и другите органи во рамките на јавниот сектор се повредени индивидуалните права на граѓаните; кога одговорните лица или другите државни службеници погрешно донеле управни акти, погрешно ги примениле законите, прекршиле управна или друга постапка, самоволно, неправилно преземале активности, ги дискриминираат граѓаните по било кој основ или се однесуваат нехумано кон граѓаните.

# НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ И ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА

Народниот правобранител има исклучително значајна улога во промоција на принципите на добро управување. Заедно со другите аспекти што придонесуваат кон отворената влада (јасни закони, јавни владини податоци, граѓанско учество, итн.), народниот правобранител бидејќи промовира одговорност на општествените чинители, а особено на јавната администрација. Тоа е најчесто преку јавно објавување на извештаите кои ги земаат предвид и погореспоменатите практики (Lee & all, 2023). Секако за да се утврди улогата на народниот правобранител во однос на принципите на добро управување, најнапред тие треба да се прецизираат, односно да се утврди што опфаќаат тие.

## ДЕФИНИРАЊЕ НА КОНЦЕПЦИЈАТА НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ

Доброто управување е основа на демократско одлучување. Освен за зголемување на демократијата тоа придонесува и за подобрување на општествениот и економски развој. Иако постојат бројни обиди да се дефинира **концепцијата добро управување**, за одредени теоретичари тоа е комплицирана активност која нема многу практични последици (Doornbos, 2001). Сепак, според повеќето автори, концепцијата на добро управување треба да се раздели на неговите составни компоненти (принципи), за да се сфати неговата суштина (Gisselquist, 2012). Иако постојат многу дефиниции за тоа што претставува доброто управување, сите тие споделуваат заеднички елементи. **Принципот на транспарентноста** е еден од нив и е поврзан со отвореноста на институциите, односно ставање на располагање на јавноста информации генерирани од институции преку различни механизми. Начин за да се оствари транспарентноста е да се зајакне слободата на информирање, позната како **право на пристап до информации од јавен карактер** – право што обезбедува можност граѓаните и останатите општествени субјекти да бараат и да добијат информации од работењето на определена институција што имаат карактер на јавни. Овој механизам е моќен (иако обично недоволно искористен) инструмент за контрола на активностите на владата и на јавната администрација. Друг аспект на транспарентноста е проактивното објавување информации од страна на институциите на генерализиран начин, како и креирање електронски услуги за граѓаните. Освен транспарентноста, за доброто владеење исклучително е важен **принципот на учество**. Преку овој принцип, недржавните актери имаат можност да им обезбедат на владините актери и, воопшто, на општеството, знаење, различни погледи и ставови. Така се обезбедува праведност во процесите, односно на тој начин се придонесува одлуките и политиките не само да бидат законити, туку и исправни и соодветни, односно се обезбедува демократски легитимитет на одлуките. Сепак, учеството мора да се заснова на определени критериуми што овозможуваат разноликост и соодветност на учесниците.

Критериумите мораат да спречат пристрасност, односно артикулација на исклучиви интереси. Оттаму тие мора да гарантираат непристрасност и објективност при изборот на учесниците. За доброто управување важен е и **принципот на отчетност** (accountability). Тоа е општествен однос во кој актерот чувствува обврска да го објасни и да го оправда своето однесување кон некој друг (Bovens, 2005). Еден од најважните резултати на овој демократскиот принцип е премисата која утврдува дека оние кои вршат јавни овластувања мора да одговараат за тоа како ги користат тие моќи, бидејќи ги практикуваат кон граѓаните, и во нивно име ги вршат. Отчетноста добива поголемо значење ако е поврзана со преземањето политичка одговорност од страна на политичките лидери во однос на нивните политички програми (Peters, 2008). Постојат некои традиционални механизми за гарантирање отчетност како што се на пример изборите и периодичните ревизорски извештаи поврзани со јавните трошоци (Agere, 2000). Но освен нив, новите механизми за отчетност кои се појавија во последно време се пофлексибилни и помагаат да се надминат ограничувањата на традиционалните механизми. Еден од нив е и воведувањето на институцијата народен правобранител, формирањето децентрализирани структури на моќ, воведување механизми за учество на граѓаните во процесите на креирање политики, зајакната улога на медиумите, како и мерки за зајакната внатрешна административна контрола. Пристапот до информации и транспарентноста директно влијаат врз отчетноста и го помагаат функционирањето на погореопишаните механизми кои неа ја обезбедуваат. Доброто управување го опфаќа и **принципот на ефективност**. Тоа е постигнување на резултатот што одговара на целите поставени од институцијата. Секоја институција има должност да дејствува ефективно, а тоа ја повлекува потребата да се дејствува ефикасно и економично. Применет принципот на ефективност, значи дека во вршење на својата функција јавната администрација ги разгледува достапните ресурси во врска со целите кои треба да ги постигне, и врз основа на ова креира практично изводливи алтернативи на дејствување. Пред да избере една од нив, таа ги мери и образложува евентуалните ефекти од изборот (Cerrillo-i-Martínez, 2023).

## НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ - ПРОМОТОР НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВУВАЊЕ

Народниот правобранител, избран од и одговорен кон законодавниот дом, е задолжен да ги промовира и штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од страна на органите на државната управа, од органите на единицата на локалната самоуправа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања. Народниот правобранител истовремено презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во сите овие институции. Но улогата на Омбудсманот придонесува и за отчетноста опишана погоре. Фокусирана истрага за активностите на јавните службеници, зајакната улога на народниот правобранител, надворешна финансиска ревизија, и различни внатрешни методи и механизми, директно придонесуваат кон отчетноста. Оваа улога на Омбудсманот произлегува од глобалните трендови, во кои во светлината на економските и другите проблеми, ја ставаат државата да одговори пред растечките очекувања на јавноста. Оттаму исклучително важно е како да се



избалансираат (не)задоволните интереси на овие поединци и групи со јавниот интерес, како да се поврзат, и акомодираат ако веќе сите интереси не можат целосно да се остварат. Јавните службеници треба да се посветени на јавниот интерес, но не секогаш индивидуалните мотиви се исклучиво се алтруистички. Често постојат прилики во кои јавните службеници избегнуваат или дури одбиваат да го прават она што суштински се очекува од нив, т.е. да одлучуваат, дејствуваат, предлагаат, бранат итн., или едноставно да бидат одговорни, па затоа улогата на Омбудсман, во оваа општествена поставеност, добива на значење (Houston, 2008). На тој начин оваа институција влијае кон унапредување на етиката и одговорноста на јавните службеници, бидејќи постапувајќи по претставки за повреди на човекови права, директно ја таргетира евентуалната незаконитост, злоупотреба на моќ, неправично однесување. (Plischoff, 2019).

Нејасните административни процедури дополнително оптоварени со разни бирократски маневри можат директно да влијаат на заштитата на правата на граѓаните. Како резултат на минатите наследства, административната држава беше (и сè уште е до одреден степен) високо бирократска, па оттука, под влијание на интегративните процеси во ЕУ, може да се забележи дека веќе се менуваат воспоставените концепти и сродни сфаќања. Како резултат на тоа, државата станува повеќе услужна кон граѓаните и посвесна дека дадените услуги треба да бидат во рамките на законитоста и принципите на владеење на правото. Со пропуштање на дејствување или дејствување надвор од поставените законски надлежности, правата на граѓанинот се засегнати, особено правата на оние кои се маргинализирани и стигматизирани од мнозинската заедница (како на пример хомосексуалците, трансродовите лица, лицата со посебни потреби, па дури и во некои случаи жените). Борбата за нивно вклучување и заштита е општа борба кон потолерантно и поинклузивно општество и во тој поглед голема улога играат европските вредности. Дополнително, пресудите на Европскиот суд за човекови права имаат големо влијание врз процесот на одлучување на широкиот опсег на органи на државната управа. Оттаму, заштитата на граѓаните од одлуките на државните органи е современ производ и ги следи последните случувања во кои граѓанинот се перципира како суштина на современата административна држава. Врз основа на таа позиција, државата има различни должности и тоа ја опфаќа одговорноста на административните органи, како и правните лекови кои им се на располагање на граѓаните кога ќе се соочат со потенцијална злоупотреба на моќ. Директното влијание врз заштитата на човековите права може да се види и во правната рамка на Северна Македонија во однос на основните права кои во голема мера се во согласност со европските стандарди. Сепак, постојат механизми кои сè уште не се целосно функционални и тие се потенцијална бариера за целосно уживање на доделените права. Тоа особено ги погодува оние чии права најчесто се загрозени. Тоа особено ја истакнува улогата на народниот правобранител како чувар на правата на граѓаните во однос на администрацијата.

## УЛОГАТА НА ЕВРОПСКИОТ ОМБУДСМАН ВО ЕВРОПСКИОТ АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОСТОР

Европскиот административен простор е растечко тело на европските административни стандарди. Административното спојување на ЕУ се рефлектира и во актите на општите управни процедури. Една од најновите иницијативи е кодификацијата на административното процесно право на ЕУ како *Модел правила* применливи во сите постапки што ги спроведуваат институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ. Во Југоисточна Европа, тековните реформи на општите управни процедурални акти се интеракција помеѓу легалистичката традиција и политичкиот и менаџерски притисок за рационализација на јавната администрација. Општата управна постапка е една од клучните компоненти во системот на правна заштита на граѓаните. Овој систем е комплексен и се состои од меѓузависна група на законски регулирани институции, процедурална заштита во јавната администрација, национална и меѓународна судска контрола врз управните акти и дејствија, судска заштита на уставните права (најчесто во уставните судови), заштита преку народниот правобранител, гаранции за отворен пристап до информации од јавниот сектор, заштита на човековите права и основни слободи (во Европскиот суд за човекови права во Стразбур итн.) и некои други. Ова е во согласност со правото на добра администрација, дел од Повелба за основните права на ЕУ (2000), кое е дефинирано во член 41. **Правото на добра администрација** укажува дека секое лице има право институциите, органите, канцелариите и агенциите на Унијата да постапуваат со неговите или нејзините работи непристрасно, правично и во разумен рок. Ова право вклучува (а) право на секое лице да биде сослушано, пред да се преземе каква било поединечна мерка што би влијаела негативно врз него или неа; (б) правото на секое лице да има пристап до неговото или нејзиното досие, притоа почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост и на професионалната и деловната тајна; (в) обврската на администрацијата да даде образложенија за своите одлуки. Секое лице има право Унијата да ја надомести секоја штета предизвикана од нејзините институции или од нејзините службеници при извршувањето на нивните должности, во согласност со општите принципи кои се заеднички за законите на земјите-членки. Секое лице може да им пишува на институциите на Унијата на еден од јазиците на Договорите и мора да има одговор на истиот јазик.

Сепак, воспоставен авторитативен каталог на општите принципи на административно процесното право на ЕУ не постои, но многу правила и/или принципи на правото на ЕУ кои се фокусираат на административните процедури или кои се барем особено релевантни за управните процедури се вградени во Договорите на ЕУ и во Повелбата. Од овие принципи, повеќето имаат статус на „општи принципи на правото на Европската унија“, односно принципи кои како такви биле експлицитно квалификувани од судовите на ЕУ. Исто така, постојат принципи и/или правила на административните процедури на ЕУ кои се воспоставени со меки правни инструменти, преку кодекси на однесување, упатства, комуникации итн. Голем број правила и/или принципи на правото на ЕУ кои се фокусираат на административните процедури се вградени во Договорите на ЕУ. Договорот за Европска заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) од 1951 година во својот член 15 упатуваше на обврската за давање причина – која е преземена во Договорот за Европска Економска Заедница (ЕЕЗ) од 1957 година (денес член 296 Договорот за функционирање на Европската Унија, втора

алинеја). Во рамките на Повелбата за основните права на Европската Унија, која со влегувањето во сила на Договорот од Лисабон го доби истиот правен статус како и договорите, процесното право на ЕУ е кодифицирано во член 41 за правото на добра администрација, како и во членовите 42 за правото на пристап до документи, член 43 за Европскиот омбудсман, а исто така и во членовите 47 за правото на ефективен правен лек и правично судење и 48 за пресумпција на невиност и право на одбрана. Понатаму членовите 8 за заштита на личните податоци, член 20 за еднаквост пред законот и член 21 за недискриминација се од особена важност за управните постапки. Со оглед на тоа, опсегот на повеќето, ако не и сите одредби не е ограничен само на административните процедури.

Дополнително постојат правила и/или принципи содржани во меѓународните договори во кои ЕУ е страна. Најистакнат пример за овие договори е Архуската конвенција (1998), која го гарантира правото на секого да добива информации за животната средина што ги поседуваат јавните власти, правото да учествуваат во донесувањето одлуки за животната средина и правото на ревизија на процедурите за оспорување на јавни одлуки кои се направени без почитување на законот за животна средина и двете горенаведени права. Голем број општи принципи на правото на ЕУ се воспоставени од страна на Судот на правдата врз основа на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) (1953), како што е подеднакво признаено со член 6 (3) Договорот за Европска Унија, како и во Преамбулата и член 52 (3) Повелбата. Но не сите принципи на административно процесното право на ЕУ имаат статус на „општи принципи на правото на ЕУ“.

Што се однесува до општите принципи на административно процесното право на ЕУ, постојат две опции за „кодификација“ во рамките на Регулативата за административни процедури на ЕУ: прво да се обидат и да ги формулираат сите релевантни принципи во членовите од диспозитивот на Регулативата или, второ, да се користат рециталите од предложената Регулатива. Обидот за исцрпно кодифицирање на основните принципи на добра администрација во оперативниот дел на регулативата би било контрапродуктивно на целта на член 41 од Повелбата за правото на добра администрација. Целта на додавањето на член 41 на Повелбата беше да се кодифицираат некои од најважните принципи на добра администрација и да им се даде статус на основно право. Искуството од Конвенцијата од 2000 година за изготвување на Повелбата дополнително покажува колку е тешко не само да се направи избор помеѓу принципите со цел да се одреди кои од нив се основни (оттука зборот „вклучува“), туку и како да се има формулација што ја одразува разновидност на изрази во судската пракса, основното и секундарното право. Од друга страна, ставањето на принципите во рециталите има предност што, иако не се обврзувачки сами по себе, тие се демонстрација на толкувањето на принципите на законодавецот. Важен аспект на општите принципи е тоа што тие служат за водење на толкувањето на правните правила на сите нивоа на правниот систем на ЕУ и за пополнување на празнините и приближување на правото кон граѓаните. Тие имаат за цел да и објаснат на пошироката јавност зошто општите принципи се важни за отворена, ефикасна и независна администрација, и дополнително ја објаснуваат содржината и значењето на следниве принципи неопходни за остварување на правото на добра администрација: пристап до информации и пристап до документи; пристап до датотеки; должност за грижа; заштита на податоци; квалитет на податоците; ефективен лек; еднаков третман и недискриминација; праведно сослушување; праведност; добра администрација; непристрасност; правна сигурност; законитост; легитимни очекувања;

партиципативна демократија; пропорционалност (преземање административни дејствија само во мера која е неопходна за остварување на целите); давање образложение; владеење на правото; навременост; транспарентност.

## ЕВРОПСКИ КОДЕКС ЗА ДОБРО АДМИНИСТРАТИВНО УПРАВУВАЊЕ

Европскиот кодекс за добро административно управување е документ на Европскиот омбудсман од 2002 година е одобрен од Европскиот парламент. Кодексот ги споделува најдобрите практики и промовира - во институциите и пошироко - хармонизирана европска административна култура фокусирана на граѓанинот која слуша и учи од, интеракциите со граѓаните, бизнисите и засегнатите страни. Кодексот е упатство за практични чекори кон поголема ефективност, транспарентност и отчетност на јавната администрација. Сите европски граѓани и жители имаат корист од добрата администрација. Европскиот кодекс за добро административно однесување е витален инструмент за спроведување на принципот на добра администрација во пракса. Тоа им помага на граѓаните да ги разберат и да ги добијат своите права и го промовира јавниот интерес во отворена, ефикасна и независна европска администрација. Создавањето договорена и усогласена култура на услуги во ЕУ е сè повеќе предизвик, а институциите стануваат свесни за практичниот деловен случај за пристап насочен кон граѓаните. Оттаму Кодексот ја конкретизира концепцијата на добра администрација и ја охрабрува администрацијата да ги достигне највисоките стандарди. Тој делува и во насока на подигање на свеста на граѓаните какви административни стандарди имаат право да очекуваат и служи како корисен водич за државните службеници во нивните односи кон јавноста (Европски кодекс, 2002).

Членот 228 од Договорот за функционирање на Европската унија му дава овластување на Европскиот омбудсман да спроведува истраги за злоупотреба во активностите на институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата, со исклучок на Судот на правдата на Европската Унија кој дејствува во неговата судска улога. Секој граѓанин на Унијата има право да се жали до Народниот правобранител. Граѓаните, компаниите и здруженијата исто така можат да поднесат жалби. Ова право е едно од основните права на државјанството на Унијата, гарантирано со Повелбата за основните права (член 43). Не постои услов дека подносителот на жалбата мора да биде лично погоден од злоупотребата или да има некој посебен интерес во случајот.

Во таа насока постои личен опсег на примена на Кодексот. Кодексот се применува на сите функционери и други службеници на кои се применуваат Правилникот за персонал и условите за вработување на другите службеници, во нивните односи со јавноста. Институциите и нивните администрации е потребно да ги преземат неопходните мерки за да обезбедат одредбите наведени во овој Кодекс да се применуваат и за други лица кои работат за нив, како што се лица вработени со договори за приватно право, експерти на распоредени од националните државни служби и специјализанти. Во однос на неговата материјална примена Кодексот ги содржи општите принципи на добро административно однесување кои се однесуваат на сите односи на институциите и нивните администрации со јавноста, освен ако не се уредени со посебни одредби. Еден од главните принципи е **законитоста** и според неа

службеникот треба да постапува според законот и да ги применува правилата и процедурите пропишани во законодавството на ЕУ. Службеникот особено треба да се грижи за одлуките што ги засегаат правата или интересите на поединците да имаат законска основа и дека нивната содржина е во согласност со закон. При постапувањето по барањата од јавноста и при донесувањето одлуки, службеникот обезбедува почитување на принципот на еднаков третман. Граѓаните кои се наоѓаат во иста ситуација ќе бидат третирани на сличен начин. Доколку се направи каква било разлика во третманот, службеникот ќе се погрижи тоа да биде оправдано со објективните релевантни карактеристики на конкретниот случај. Службеникот особено треба да избегнува каква било неоправдана дискриминација на граѓаните врз основа на националност, пол, раса, боја на кожа, етничко или социјално потекло, генетски карактеристики, јазик, религија или верување, политичко или кое било друго мислење, членство на државјанин малцинство, имот, раѓање, попреченост, возраст или сексуална ориентација, а тоа ги дава основите на **заштита од дискриминација**. Дел од принципите за кои се води сметка е и **пропорционалноста**, односно при донесувањето на одлуките, службеното лице обезбедува дека преземените мерки се пропорционални на целта кон која што се стремат. Службеникот особено ќе избегнува ограничување на правата на граѓаните или наметнување обвиненија за нив, кога тие ограничувања или давачки не се во разумна врска со целта на дејствието што се спроведува. При донесувањето одлуки, службеникот треба да ја почитува правичната рамнотежа помеѓу интересите на приватните лица и општиот јавен интерес. Овластувањата ќе се вршат исклучиво за целите за кои се дадени со соодветните одредби. Службеникот особено ќе избегнува да ги користи тие овластувања за цели кои немаат основа во законот или кои не се мотивирани од некој јавен интерес, а тоа е основ преку кој се отсликува **принципот за отсуство на злоупотреба на власта**. Службеникот треба да биде **непристрасен и независен**. Тој/таа ќе се воздржува од секако произволно дејствие кое негативно влијае на граѓаните, како и од каков било преференцијален третман по која било основа. Донесувањето на службеникот никогаш не треба да се води од личен, семеен или национален интерес или од политички притисок. Службеникот не треба да учествува во одлука во која тој или кој било близок член на неговото семејство или блиско лице има финансиски интерес или каква било друга корист. При донесувањето одлуки, службеникот треба да биде **објективен**, односно да ги зема предвид релевантните фактори и на секој од нив му ја дава соодветната тежина во одлуката, притоа исклучувајќи ги сите ирелевантни елементи од разгледување. **Легитимните очекувања, конзистентност и совет** значат дека службеникот треба да биде доследен на сопственото административно однесување, како и на административното постапување на институцијата. Службеникот ќе ги следи вообичаените административни практики на институцијата, освен ако постојат легитимни основи за отстапување од тие практики во поединечен случај. Кога постојат такви основи, тие треба да се евидентираат во писмена форма и особено образложени. Службеникот треба да ги почитува легитимните и разумните очекувања што ги имаат граѓаните во однос на тоа како институцијата постапувала во минатото. Онаму каде што е потребно, службеникот ќе го советува граѓанинот за тоа како треба да се води прашање што е во негова или нејзината надлежност и како да се постапи во постапувањето со тоа прашање. Службеникот ќе постапува **непристрасно, правично (фер) и разумно**. Службеникот треба да биде услужлив, **коректен, љубезен, и достапен** за јавноста. При одговарање на кореспонденција, телефонски повици и електронска пошта, службеникот ќе се труди да биде колку што е можно од помош и ќе одговори што е можно поцелосно и прецизно на поставените прашања. Доколку

службеното лице не е одговорно за предметното прашање, тој или таа ќе го упатат граѓанинот до соодветното службено лице. Доколку дојде до грешка која негативно влијае на правата или интересите на граѓанинот, службеното лице ќе се извини за тоа и ќе настојува на најсоодветен начин да ги исправи негативните ефекти кои произлегуваат од неговата грешка и да го информира граѓанинот за сите права на жалба согласно член 19 од Кодексот. Во рамките на овие принципи се реализираат и правата на граѓаните кои се во иста линија со правото на добра администрација. Тие се 1) **да се одговори на писмата на јазикот на граѓанинот**, 2) **да обезбеди потврда за прием и укажување од страна на надлежното службено лице**, 3) **обврска за упатување до соодветната надлежна служба на институцијата**, 4) **одлуките да се носат во разумен временски рок за донесување одлуки**, 5) **обврска да се наведат основите на одлуките**, 6) **известување за донесените одлуки**, 7) **заштита на лични податоци**, 8) **барања информации**, 9) **барања за јавен пристап до документи**, 10) **водење на соодветна евиденција**, 11) **обезбедување јавност на Кодексот**. Секој неуспех на институцијата или службеникот да се придржува кон принципите наведени во овој Кодекс може да биде предмет на жалба до Европскиот омбудсман во согласност со член 228 од Договорот за функционирање на Европската унија и Статутот на Европскиот омбудсман. Дополнително секоја институција е должна да води сметка за својата примена на Кодексот и на секои две години да го информира Европскиот омбудсман за резултатите од таа примена.



# НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Народниот правобранител е посебен, специфичен, професионален и независен орган со посебен статус за заштита на правата на граѓаните што значи дека не е законодавен орган, не е извршна или судска власт и не е државен обвинител ниту инспекциски орган. Неговото значење и специфичноста на неговата функција лежи во начинот на неговата работа и однесување. Начинот на работа на Народниот правобранител се состои во давање предлози, совети, сугестии, соработка, способност да ги сослуша граѓаните и навремено да дејствува за заштита на правата на граѓаните. Како носител на функцијата, Народниот правобранител е транспарентен, а неговата канцеларија е отворена секој работен ден и достапна за секој граѓанин на Република Северна Македонија и секое друго лице. Народниот правобранител има надлежност да презема дејствија и мерки за заштита на начелото на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа и јавните установи и агенции.

Народен правобранител го избира и отповикува Собранието на Република Северна Македонија. Народниот правобранител се избира за мандат од осум години со право на реизбор. Во остварувањето на своите функции и надлежности Народниот правобранител го помагаат заменици, избрани од Собранието на Република Северна Македонија. Собранието на Република Северна Македонија го избира и отповикува Народниот правобранител и неговите заменици со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што треба да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Северна Македонија. Народниот правобранител ги штити уставните права и законските права на граѓаните кога истите се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации со јавни овластувања. Народниот правобранител посветува особено внимание за заштита на начелата на недискриминација 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 (Устав на РСМ, 1991). Условите за избор и разрешување, областа на надлежноста и начинот на работа на народниот правобранител се уредуваат со закон (Закон за народен правобранител, 2003).

Канцеларијата на Омбудсманот е воспоставена во 1997 година. Во Европската Мрежа на Институции за Човекови права (ENNHRI) е акредитирана во 2011 година со акредитациски статус Б (за разлика на Омбудсманите во регионот и пошироко), што значи без право на глас во Асоцијацијата и поради делумната усогласеност со

Париските принципи на Обединетите Нации (1993),<sup>5</sup> што воспоставуваат стандарди за работењето и статусот на институциите што ги штитат човековите права. Институцијата брои 72 вработени, а има 6 регионални канцеларии. Основни функции и се мониторинг, објавување на истражувања, препораки и мислења, известување до меѓународните и регионалните механизми за човекови права, справување со поплаки, правна помош, советување на владата, парламентот и другите јавни тела, соработка со граѓански организации, образование и обука за човекови права како и активности за подигање на свеста.

## ОБЛАСТИ НА ДЕЛУВАЊЕ

Постапката за заштита на уставните и законските права на граѓаните започнува со поднесување претставка. Народниот правобранител може да поведе и постапка по службена должност секогаш кога има одредени повреди на уставните и законските права на граѓаните. Важно е да се напомене дека претставките и постапките пред Народниот правобранител се бесплатни.

Во рамките на своите надлежности, Народниот правобранител ја следи работата на органите на управата, и на органите и организациите што вршат јавни овластувања. Институцијата постапува по претставки кога се повредени права со постапување или пак со непостапување на институциите, а по барање на граѓаните. Според добиените информации по пат на интервју, најголем број од претставките на Народниот правобранител во РСМ се насочени кон Министерството за внатрешни работи. По констатирана повреда, Народниот правобранител на институциите им дава препораки, со цел исправање на ситуацијата која довела до повреда. Дополнително, ако согледа неусогласеност со правото, или потенцијална повреда на права, Народниот правобранител дава поопшти препораки, како на пример предлог за измени на закон или акт, иницијатива до уставен суд за проценка на актот кој е извор на повреда на правото и слично. Народниот правобранител постапува и кога институциите не се ажурни и не одговараат на барањата на граѓаните во разумен рок, односно кога администрацијата затајува. Работата на Народниот правобранител е утврдена со Закон и Деловник на работа и се одвива во дефинирани области (Закон за Народниот правобранител (Пречистен текст). Оттаму, Народниот правобранител врши следење во однапред определени области, а на тој начин и се групираат претставките упатени од граѓаните во однос на работењето на институциите. Врз основа на тоа

---

<sup>5</sup> Париските принципи, усвоени се Генералното собрание на ОН во 1993 година (Резолуција A/RES/48/134) и ги утврдуваат следниве стандарди: Основање според примарен закон или Устав; Широк мандат за промовирање и заштита на човековите права; Формална и функционална независност; Плурализам, кој ги претставува сите аспекти на општеството; Соодветни ресурси и финансиска автономија; Слобода за решавање на какви било прашања поврзани со човековите права; Годишен извештај за националната состојба со човековите права; Соработка со национални и меѓународни актери, вклучително и граѓански општеството. Процесот на акредитација суштинско значење бидејќи укажува на кредибилност на институцијата и обезбедува овие принципи да се применат во национален контекст, <https://ennhri.org/about-nhris/un-paris-principles-and-accreditation/>

институциите се следат за постапувањето, а одредена институција може да биде следена според повеќе области (Интервју со Народен правобранител Насер Зибири).

Освен прикажаните податоци по области, кои се дел од Годишниот извештај на Народниот правобранител, не постои анализа и групен преглед за дејствата на администрацијата воопшто, кои доведуваат до прекршување на правата (на пример: број на претставки заради пречекорување на овластувања, број на претставки заради затајување на администрација, број на претставки заради злоупотреба на службена положба, повреда на начело на транспарентност и слично). Според одредени мислења тоа е тешко да се изрази квантитативно, а ваквата генерална слика за постапувањето на администрацијата би била површна. Добиените податоци врз кои што би се направила ваква анализа, зависат од респонзивноста на институциите, но и комплексноста на предметите, и тие нема да укажат на тоа дали се реализирало правото за кое е поднесена претставката. Оттаму единствено се прави анализа за респонзивноста на институциите во однос на препораките на правобранителот, а тоа се нотира и се презентира на прес конференција. Секако, според интервјуираните, на овие активности е потребно да им се даде поголема видливост (Интервју со заменик народен правобранител Јован Андоновски). 0

Според друго мислење правобранителот освен по претставки на граѓаните треба да постапува и по сопствена иницијатива и така да се промовираат принципите за добро управување, односно да се следи колку администрацијата е сервисно ориентирана кон граѓаните. Според досегашните состојби може да се забележи дека при постапување администрацијата повеќе постапува по сопствена проценка и наоѓање, а помалку се раководи според принципите на законитост во работењето и наоѓање објективни решенија кои ги засегаат граѓаните. Пропорционалноста во работењето на администрацијата често затајува, а институциите недоволно балансираат меѓу политичките интереси и нивната служба кон граѓаните. Оттаму, институцијата народен правобранител треба да има голема улога во поттикнување на доброто управување, а во таа сфера потребно е да се преземат повеќе активности со непосредна поддршка на медиумите и граѓанските организации. Еден од начините е да се креираат периодични извештаи за работењето на администрацијата, а сите дејствија да се прикажат квалитативно, но и квантитативно. До сега се изготвени две такви анализи, но тие не се споделени со јавноста. Бидејќи улогата на Народниот правобранител е поголема отколку само постапување претставки, односно институцијата треба и да ја подига јавната свест, креирањето на извештај за целокупното работење на администрацијата во однос на правата на граѓаните, може да покаже индикатори за генералната ефективност и ефикасност во работењето на администрацијата. На тој начин би се анализирано како принципите на добро управување функционираат во пракса, а најмалку е институциите да се пристапни за граѓаните, а податоците со кои располагаат да се ажурирани и достапни (Интервју со државен советник во канцеларијата на Народен правобранител, Васка Бајрамовска-Мустафа).

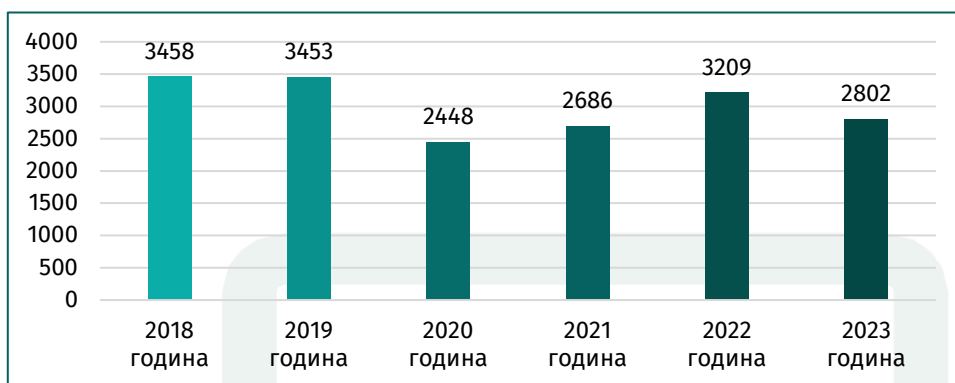
Сепак, воопштено, вработените во институцијата Народен правобранител (правобранителот и неговите заменици) не споделуваат голем ентузијазам дека евентуална ваква анализа, или пак мониторинг би довел до некаква суштинска општествена промена. Ваквиот став произлегува од несоодветниот одговор на институциите кон тековните активности на Омбудсманот. Годишните извештаи за работата на Народниот правобранител се монитор на органите на извршната власт, но и патоказ. Тие треба да се дел од надзорни расправи, а за секоја тематика потребно е посебно да се разговара. Но забелешките на Народниот правобранител тешко се прифаќаат, особено ако се критички настроени, а институциите не ретко ги игнорираат. За жал годишниот извештај се усвојува на крај на календарската година, и како резултат на тоа, продолжува праксата, мерките за спроведување на општите препораки на Народниот правобранител да се усвојуваат на крајот од годината, со што, практично тие мерки не даваат никаков ефект. Соодветно на тоа, Владата не се задолжува согласно Законот за народниот правобранител да постапува по истите и за тоа двапати годишно да го извести Собранието за постапувањето по истите. Собранието не успеа ниту во 2023 година да избере 5 заменици на народниот правобранител, и тоа: еден за Скопје, и по еден за подрачјата на канцелариите во Тетово, Куманово, Штип и Струмица. Неизборот на заменици во овие канцеларии директно влијае врз работата на истите, ја намалува видливоста на институцијата и ја влошува заштитата на правата на граѓаните од овие подрачја. Министерството за финансии, односно Владата во Предлог - Буџетот за 2024 година не предвиде средства за механизмот за граѓанска контрола врз полицијата и затворската полиција кои се неопходни за негово функционирање. Тоа директно влијае врз работата на институцијата Народен правобранител, ја намалува нејзината видливост и ја влошува заштитата на правата на граѓаните (Прес конференција, 2023). За надминување на ваквата состојба правобранителот и неговите заменици предлагаат чекори кон целосна независност на институцијата, но Собранието со задоцнување на дневен ред ги ставило измените и дополнувањата на Законот за народниот правобранител, а нивното неусвојување понатаму ќе претставува пречка институцијата да се акредитира со статус А - статус кој го имаат речиси сите институции за заштита на човековите слободи и права во регионот (Интервју со заменик народен правобранител Јован Андоновски).

## ПОСТАПУВАЊА

Врз основа на податоците, генерирани од извештаите на канцеларијата на Народниот правобранител, кои се јавно достапни, а за потребите на ова истражување направена е анализа на постапувањето на канцеларијата во изминатите 6 години. Од таму можеме да видиме дека вообичаено бројот на претставки се движи од 2500 до 3500 претставки годишно иако не можеме да утврдиме по кој основ се поднесени претставките.

### Вкупен број на претставки по години

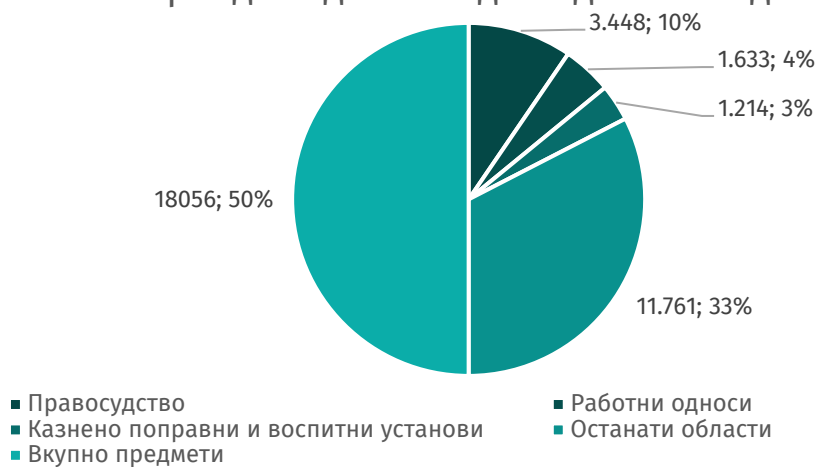
2018 ГОДИНА	2019 ГОДИНА	2020 ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА
3458	3453	2448	2686	3209	2802



Претставките се најбројни во областа на правосудството, потоа следат претставките во работните односи, правата на децата, казнено – поправните и воспитните установи<sup>6</sup>

<sup>6</sup> високо котираат и потрошувачките права, веднаш после повредите во правосудство, но таа област не е предмет на нашата анализа бидејќи се однесува и приватни субјекти, а надлежностите на Омбудсманот не се во областа на приватниот сектор

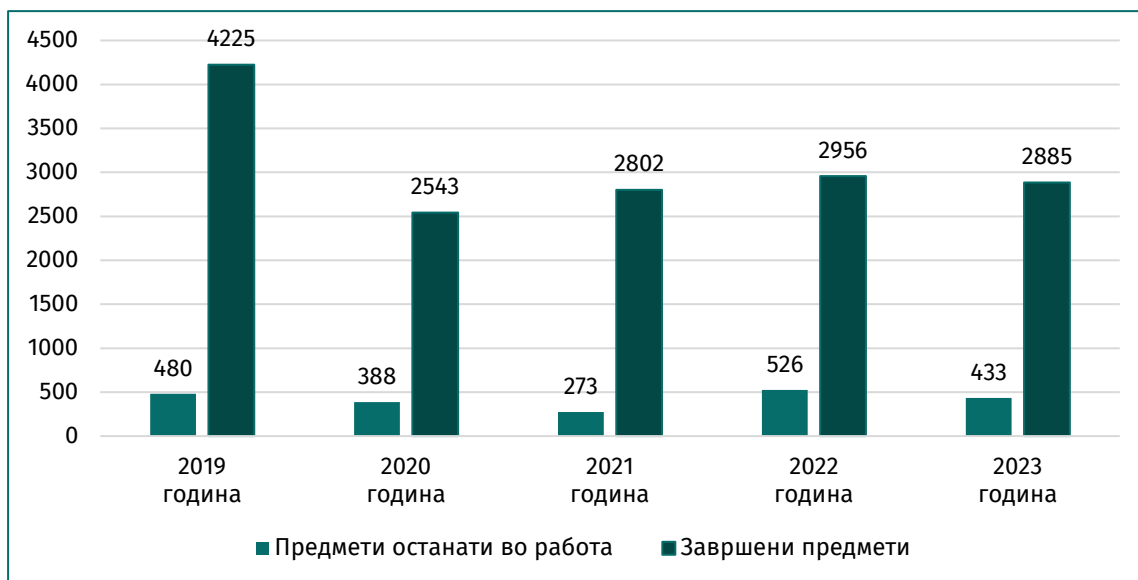
Преглед на бројот на примени претставки до НП за периодот од 2018 година до 2023 година



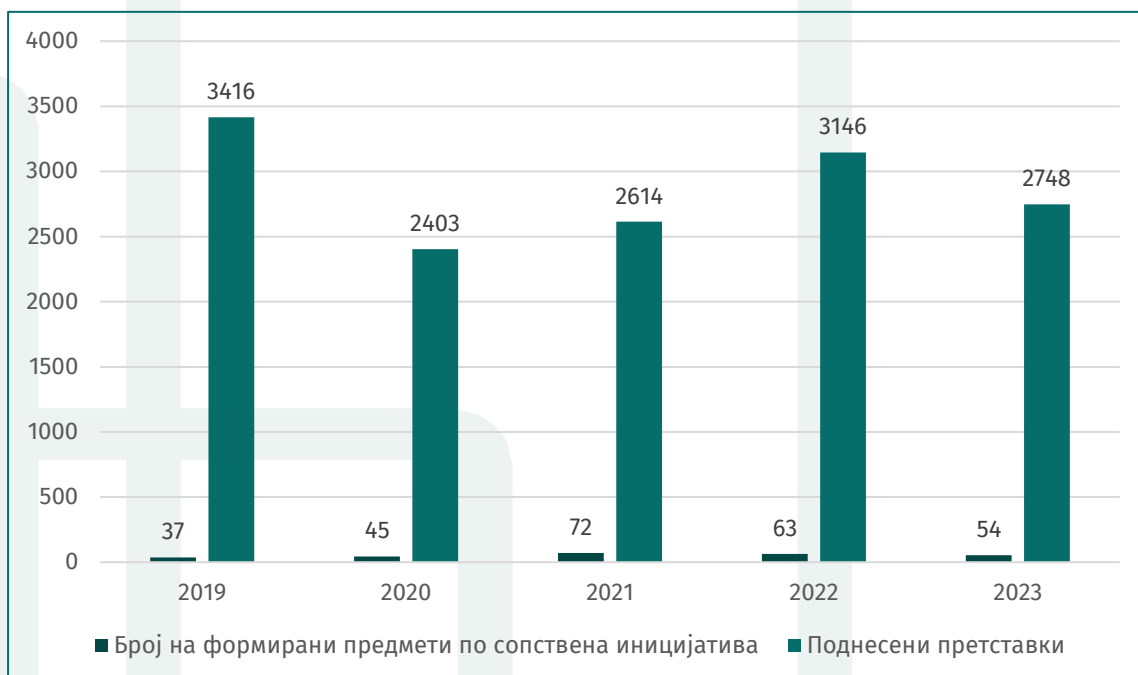
	2018 ГОДИНА	2019 ГОДИНА	2020 ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА
<b>ПРАВОСУДСТВО</b>	945	639	406	436	534	488
<b>РАБОТНИ ОДНОСИ</b>	335	282	258	218	288	267
<b>ПРАВА НА ДЕЦА</b>	153	246	111	254	252	231
<b>КАЗНЕНО ПОПРАВНИ И ВОСПИТНИ УСТАНОВИ</b>	247	267	166	162	206	166
<b>ОСТАНАТИ ОБЛАСТИ</b>	1778	2019	1507	1616	1929	1650
<b>ВКУПНО ПРЕДМЕТИ</b>	<b>3458</b>	<b>3453</b>	<b>2448</b>	<b>2686</b>	<b>3209</b>	<b>2802</b>



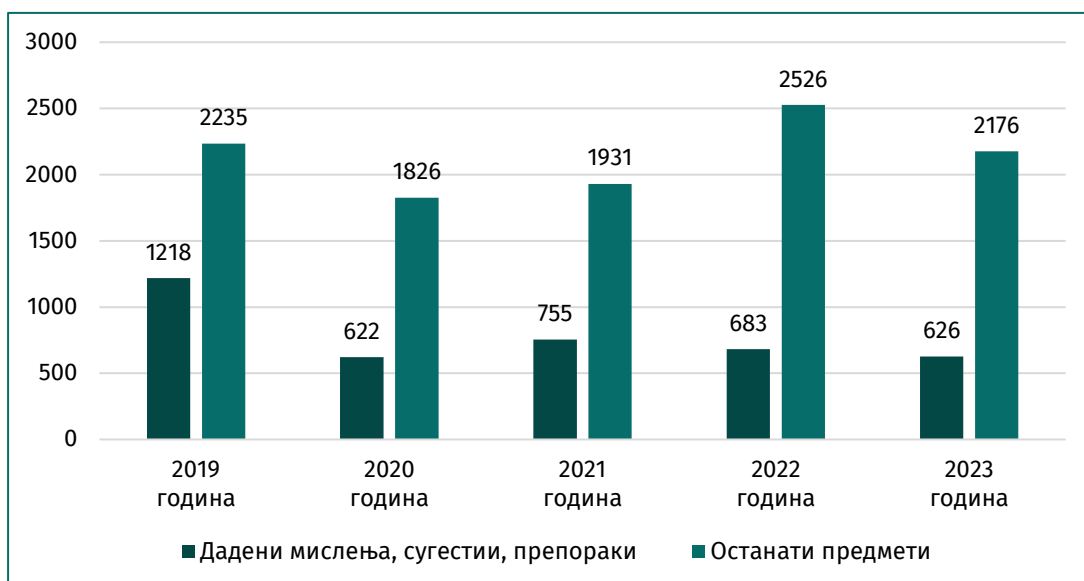
Освен предметите што во тековната година ги работи Канцеларијата на Народниот правобранител, околу 15% од предметите се пренесуваат од една во друга година, односно не се завршуваат во тековната година.



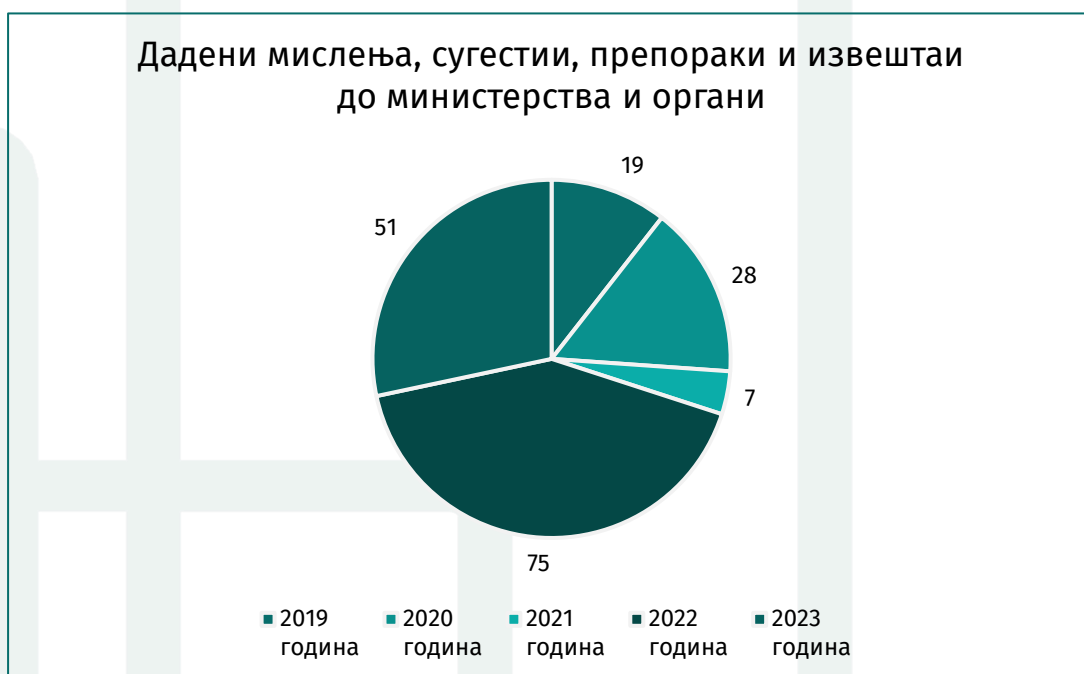
Во однос на вкупниот број на претставки само мал број предмети се формирани по иницијатива на Канцеларијата (околу 2% од предметите).



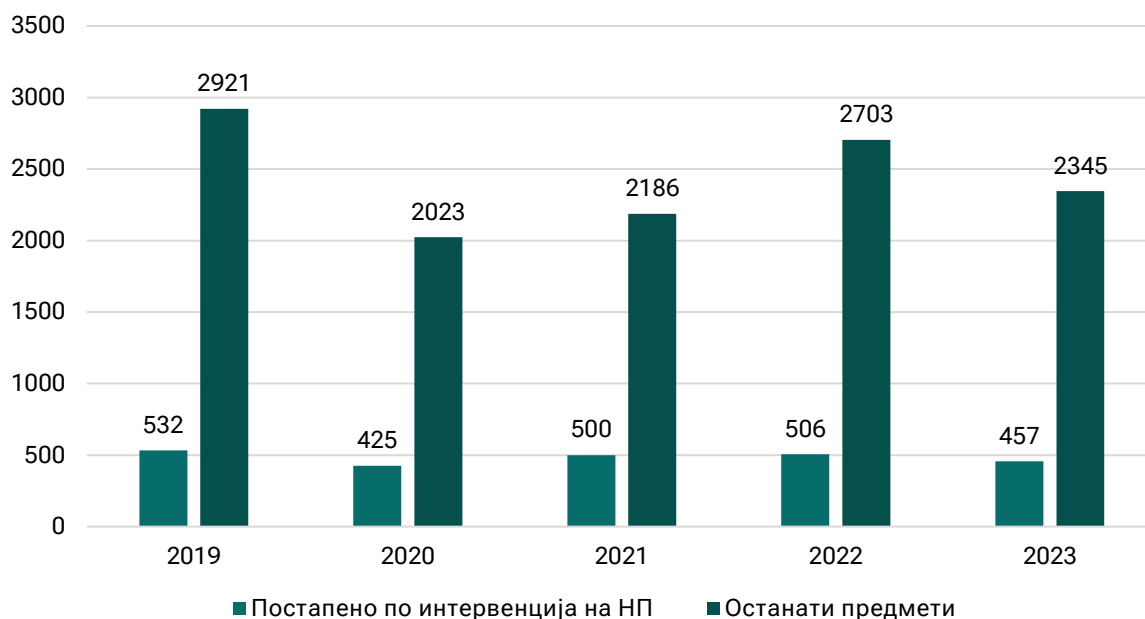
Канцеларијата дава правен совет, но значително поголем број на препораки и мислења.



Канцеларијата поднесува и препораки и извештаи до министерства, Влада и други органи и организации со јавни овластувања. Во 2022 година најголем од нив биле за граѓански состојби и други внатрешни работи.



Најчесто институциите постапуваат во околу 20% од случаите (во односната година).



Интересно е да се забележи дека по интервенција на правобранителот, за одреден процент се намалуваат случаите во најкритичните сфери (правосудство, работни односи, казнено-поправни и воспитни установи), но во последователната година повторно се искачуваат високо во однос на останатите 19 области кои се во надлежност на Народниот правобранител. Претставките во овие 4 области опфаќаат повеќе од половина од работата на Народниот правобранител (околу 60%) која се спроведува уште во останати 19 области (вкупно 23 области на делување).

	2018 ГОДИНА	2019 ГОДИНА	2020 ГОДИНА	2021 ГОДИНА	2022 ГОДИНА	2023 ГОДИНА
<b>ПРАВОСУДСТВО</b>	945	639	406	436	534	488
<b>РАБОТНИ ОДНОСИ</b>	335	282	258	218	288	267
<b>ПРАВА НА ДЕЦА</b>	153	246	111	254	252	231
<b>КАЗНЕНО ПОПРАВНИ И ВОСПИТНИ УСТАНОВИ</b>	247	267	166	162	206	166
<b>ОСТАНАТИ ОБЛАСТИ</b>	1778	2019	1507	1616	1929	1650
<b>ВКУПНО ПРЕДМЕТИ</b>	<b>3458</b>	<b>3453</b>	<b>2448</b>	<b>2686</b>	<b>3209</b>	<b>2802</b>

Освен јасни критични области каде повредата на правата е најочигледна (з.н. во правосудството иако надлежностите на Народниот правобранител во оваа сфера се однесуваат на неоправдано одолжување на судската постапка или неодговорност на судските служби) овие податоци укажуваат и на висок на обем на работа на Канцеларијата на Народниот правобранител, преоптовареност со предмети и очигледен недостаток на кадар. Тоа се забележува не само по бројот на пренесени предмети од една во друга година, (иако тоа може да укажува и на неефикасноста и нереспонзивноста на институциите), туку и до малиот број поднесени сопствени иницијативи. Што се однесува до критичните области – со оглед на нивниот значителен број во однос на вкупниот број на претставки потребно е да се стави дополнителен фокус на нив и да се утврди поради кои причини најчесто доаѓа до повреда на правата со цел да се намали нивниот обем. Најголем број од претставките се во поголемите градови (Битола, Куманово, Тетово, Струмица) што кореспондира со бројот на жители, но и со постоењето регионални канцеларии. Најголем дел од претставките се поднесени од здруженија на граѓани и организации (во двојно поголем број), а значително помал број од поединци. Тоа што најголем број од претставките се поднесени од здруженија на граѓани, укажува дека граѓаните сметаат дека полесно ќе ги остварат своите права ако делуваат преку посредник и групно, отколку самостојно и индивидуално.

## ПРЕДИЗВИЦИ ВО РАБОТЕЊЕТО

Врз основа на спроведените интервјуа и направените анализи, може да се потврди дека правобранителот не води посебна статистика за претставки против администрацијата во однос на доброто управување (законитост, транспарентност, отчетност, одговорност, судир на интереси, употреба на дискрециони овластувања и сл. ), или барем тие не се јавни. Причините за тоа можат да се побараат во предизвиците со кои генерално се соочува институцијата. Имено, според добиените податоци, само 50% од институциите одговараат на забелешките на Омбудсманот; 30% реагираат дури после второ или трето укажување дека не одговориле; а 15% од институциите никогаш не одговараат. Од добиените одговори, 40% се само формални, а само 60% се содржински коректни. Најмногу затајуваат органите со посебни овластувања, потоа обвинителствата, Министерството за внатрешни работи, Агенцијата на национална безбедност. Сепак откако ќе се констатира повреда на право, 70% од институциите постапуваат по препораките на Омбудсманот. Кога нема одговор од соодветната институција, Народниот правобранител се обраќа до хиерархиски повисоко поставениот орган, а тоа во 2023 година било 22 пати. Иако за определени прашања е потребно соочување меѓу Народниот правобранител и органот на кој тоа се однесува, Владата не го прави тоа, туку се потпира на дадениот одговор, иако дадениот одговор не значи дека е соодветен. Оттаму, по ваквите забелешки не се отвора расправа пред Владата и не се повикува посочениот орган да даде објаснување (Интервју со народен правобранител Насер Зибири). Слабост е и што во последните две години Годишниот извештај на Народниот правобранител се усвојува на последна годишна седница на Собранието на РСМ, и поради кусиот рок, отсутнуваат дебати за степенот имплементација на претходниот извештај. Во последните две години нема усвоени мерки кои понатаму треба да се следат, туку усвоени се само препораки за постапување (Интервју со заменик народен правобранител Јован Андоновски).

Дополнително институцијата не ужива целосна независност, туку е кадровски, финансиски и просторно зависна од останатите институции во државната структура, а тоа најмногу се огледа во тоа што таа располага со недоволен буџет за целосно да ги остварува своите овластувања и да се вмрежи во меѓународните и регионални здруженија на народни правобранители (Сакам да кажам, 2016). Народниот правобранител соработува со Европскиот омбудсман, но е членка со набљудувачки статус, односно е институција со статус Б, а не со статус А, токму поради нејзината зависна положба. Оттаму интервјуираните посочуваат на системски недостатоци кои го отежнуваат функционирањето на институцијата Народен правобранител. Во однос на можноста за креирање на засебен извештај за работењето на администрацијата, според нова методологија, во опишаните околности и евидентни предизвици, интервјуираните сметаат дека ќе доведе до ограничен резултат и влијание, но изгледно ќе придонесе за надминување на граѓанска апатија, и зголемен притисок кон институциите за поголема отчетност и транспарентност (Интервју со заменик правобранител Јован Андоновски).

# НАРОДНИОТ ПРАВОБРАНИТЕЛ И ДОБРОТО УПРАВУВАЊЕ ВО РСМ

Канцеларијата на Народниот правобранител останува централно тело за заштита, унапредување и спроведување на човековите права во Северна Македонија. Во изминатата година (2022) Канцеларијата постапила по 3 482 претставки од кои 3 209 биле примени во 2022 година, а 273 биле од тековна година. Врз основа на овие претставки иницирани се 2173 процедури. Потврдени се прекршувања во 683 случаи (31,43% од сите случаи). Канцеларијата, упатила 120 предмети на повисоки инстанции (17,57% од вкупниот број), и сè уште чека одговор во 57 случаи (8,35% од вкупниот број) (ЕУ, 2023).

Сепак, ако се согледа работата и улогата на Народниот правобранител во исполнувањето на принципите на добро управување, односно заштита и унапредување на правата на граѓаните кои произлегуваат од таа област може да се воочат определени недоследности во работењето на институцијата. Најнапред, годишните извештаи кои произлегуваат од Канцеларијата на Народниот правобранител, и се јавно достапни во последниве 10 години, не се фокусираат на односот на граѓаните со администрацијата туку се тесно фокусирани на определени ранливи групи (иако областите на делување на народниот правобранител се широки, а најголем дел од повредите се во областите правосудство, работни односи, потрошувачки права, казнено – поправни и воспитни установи како и права на деца). Посебните извештаи дополнително се фокусираат на категории граѓани или пак ранливи групи (затвореници, штитеници, социјално ранливи категории, деца итн.). Оваа активност на Канцеларијата на Народниот правобранител во последниве 15 години резултира со 2 иницијативи до Уставен суд на РСМ и 18 иницијативи за изменување и дополнување на законски и подзаконски акти, како и 14 информации за конкретни политики и административни практики. Сите овие активности посредно ги тангираат принципите на добро управување. Една од уставните иницијативи била за оценување на уставноста и законитоста на член 108 и 109 од Законот за административни службеници, односно воведување дополнителен услов за административните службеници за познавање на англиски јазик по засновање на работен однос (воведување ретроактивен услов за вработување) што резултираше со укинување на спорните одредби од Законот за административни службеници. Другата иницијатива била предлог за оценување на уставноста и законитоста на член 10-а став 5 и член 10-б став 1 од Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување со кој се барало сите невработени лица да направат пререгистрација за здравственото осигурување со поднесување на изјава за остварени приходи за претходната 2012 година за да го задржат ова право. Иницијативите за изменување и дополнување на законски и подзаконски акти се преземени во различни области на делување на правобранителот, како на пример: Иницијатива за измена и дополнување на Законот за вонпарнична постапка (2017) (прифатена); Иницијатива за измена и дополнување на Законот за заштита на децата (2017); Иницијатива до овластени предлагачи за измена и дополнување на закони и други подзаконски акти (2017) (прифатена); Иницијатива за изменување и дополнување на Законот за лекови и медицински средства (2017); Иницијатива за изменување и дополнување на Законот за здравствено



осигурување (2018); Иницијатива за измена и дополнување на член 61 став 1, алинеја 10 од Законот за меѓународна и привремена заштита (2020); Иницијатива за изготвување предлог за дополнување на одредбите од Законот за облигационите односи и од Законот за извршување (2022); Иницијатива за изменување и дополнување на одредбите од Законот за социјалната заштита (2022), итн.

# НАОДИ И ЗАКЛУЧОЦИ

Со оглед на обемот на работа и разноликоста на сферите на делување, важно е работата на Народниот правобранител да го опфати и аспектот на добро управување - неопходен за заштита на правата, и тој да биде предочен во годишниот извештај. На тој начин ќе се отелотворат принципите на добро управување и акцентот ќе се стави на работењето на администрацијата воопшто. Ова ќе придонесе кон достигнување на стандардите на добро управување - тема која е особено актуелна во земјите членки на ЕУ (и на кандидатите за членство), и која од неодамна резултираше со креирање заеднички административен простор на Унијата. Во овој простор граѓаните можат да ги заштитат своите права во однос на европската администрација токму преку институцијата Европски омбудсман (ComPAct, 2023). Ваквата посветеност не би ја дескредитирала останатата работа на Народниот правобранител, туку би ја зајакнала. На овој начин би се добил општ преглед за односот на администрацијата кон правата на граѓаните, додека пак аспектите што се однесуваат на разновидните категории граѓани и заштитата на нивните права (затвореници, штитеници во психијатриски установи, стари лица, деца...) би биле нотирани во посебни, специјални извештаи. Од постоењето на институцијата, а и тековно, годишните извештаи на Канцеларијата на Народниот правобранител се фокусираат на заштита на правата на различните категории граѓани, но не и на целосното функционирање на администрацијата, која е клучна точка преку која се реализираат правата на граѓаните. Предложениот пристап во фокус би ги ставил принципите на добро управување, а препорачливо е, освен фокусирано известување за претставките против администрацијата воопшто, по терк на Европскиот кодекс за добро управување (Европски кодекс, 2002), Народниот правобранител да креира и Национален кодекс за добро управување. Во ваков Кодекс би се поставиле стандарди кои се очекуваат од администрацијата во насока на доброто административно работење, а во рамки на заштита и промоција на човековите права. За да се истакне улогата на Народниот правобранител како промотор на доброто управување, што е несомнено битен аспект од работата на институцијата, Народниот правобранител треба да води и посебна статистика за претставки против администрацијата во однос на прекршување или не придржување до принципите на добро управување (законитост, транспарентност, отчетност, одговорност, судир на интереси, дискрециони овластувања и сл.). За да се достигне ова секако треба да се искористи соработката со Европскиот омбудсман, односно да се преземат добрите практики и да се адаптираат на локалните услови.

Дополнително, за да може да се оствари погоре споменатото, и во насока на успешно функционирање на институцијата Народен правобранител, неопходно е да се следи исполнувањето на препораките што произлегуваат од неа. Така ќе се направи притисок врз администрацијата, односно ќе се зајакне одговорноста и отчетноста во исполнувањето на овие препораки, што повторно се во насока на доброто управување. Генерално, при оценка на работата на Народниот правобранител, важно е да се утврди колку институциите соработуваат со Канцеларијата на Народниот правобранител и каде се најголемите предизвици, за да може на нив да се одговори на систематски и кохерентен начин. Тоа е активност што Народен правобранител мора да ја презема во континуитет, а јавноста да е информирана за неа. Во Извештајот за напредокот на земјата кон ЕУ за 2023 година, Европската комисија укажува дека независните

надзорни тела и Народниот правобранител треба да обезбедат посистематско следење на остварувањето на нивните наоди и препораки за справување со недостатоците и спречување на понатамошни неправилности од страна на Владата, но и од страна на органите за спроведување на законот. Европската комисија се осврнува на правото на граѓаните за пристап до информации од јавен карактер, кое иако е вградено во законодавството, сè уште изостанува проактивноста од страна на институциите и објавување информациите на официјални веб страници, а ова е особено изразено на локално ниво. Законската рамка за правото на граѓаните на добра администрација е поставена, но управните спорови неразумно се одложуваат. Постапките за жалба се сложени и долги, а процедуралните пропусти се чести. Дополнително, институциите го одложуваат спроведувањето на пресудите, констатира Комисијата (ЕУ, 2023). За да се подобри состојбата во однос на укажаното, Народниот правобранител треба да придонесе, но и да го заземе своето место и како дел од механизмите за спроведување на доброто управување, но и како заштитник на овие принципи.

Народниот правобранител е флексибилна и динамична институција. Многу земји ширум светот имаат воспоставено институција Народен правобранител (Омбудсман) на различни нивоа на влада (национална, државна, регионална и локална), за различни социјални групи (како што се инвалиди, деца, жени, малцинствата) и во различни сектори (како што се универзитети, медиуми, здравствени услуги.. итн). Сепак, тешко е да се каже дека институцијата народен правобранител е многу моќна и функционира успешно во секоја земја. За моќен народен правобранител, треба да се исполнат некои барања, меѓу кои е и одржувањето на независноста на институцијата. Предуслов за тоа е функционирањето на институцијата народен правобранител да се гарантира со устав и закони, а тоа да го опфаќа и назначувањето на народните правобранители и нивно разрешување, условите во врска со повторливоста и траењето на мандатот, ресурсите со кои институцијата располага. Дека во Северна Македонија се потребни промени кон модерна институција Омбудсман е несомнено, а во таа насока неодамна и Државниот завод за ревизија утврди системски слабости, односно укажа на неусогласени и непрецизирани законски прописи кои го регулираат статусот, правата и обврските на вработените во канцеларијата на Народниот правобранител, мандатот на Народниот правобранител како национален известувач за трговија со луѓе и постапката за избор и именување на заменици на Народниот правобранител (Ревизорски извештај, 2023).

Оттаму, сите овие фактори влијаат за успешноста на институцијата, но укажуваат и на слабости каде што треба да се делува за таа го добие местото кое треба да го има во демократска држава, а особено држава која се стреми да стане земја членка на ЕУ. Исклучително е важно народниот правобранител да ја одржува неутралноста, но и да обезбеди достојна почит во општеството. За да може народниот правобранител да биде успешен, граѓаните треба да веруваат дека нивните претставки ќе имаат резултат, и дека во постапувањето во институциите ќе биде објективно. Интигритетот на народниот правобранител придонесува за зголемување на довербата на граѓаните и кон народниот правобранител, но кон институциите на системот. Граѓаните треба да имаат висока свест за институцијата и таа треба да биде секогаш достапна. Доколку граѓаните немаат лесен пристап, постоењето на народниот правобранител нема да има никаква смисла. Затоа, граѓаните треба да бидат информирани во врска со институцијата и за постапките пред неа, а за таа цел потребно е да се формираат единици на регионално или локално ниво, услугите и

советите да бидат бесплатни, а промотивните активности постојани (Sobaci & Hatipoğlu, 2023). Според стандардите за демократија, за да се зголеми видливоста на институцијата, и да се потенцира нејзината практична работа, кај нас несомнено освен законски потребни се и современи технички решенија. Во таа насока потребно е веб страницата на Канцеларијата на Народниот правобранител да биде што повеќе кориснички ориентирана, збогатена со практични случаи и нивни решенија, претпоставени случаи и одговор на нив, или пак практични примери блиски до граѓаните кои ќе информираат, но и ќе даваат насоки како да се заштитат правата. Дополнително, за да се утврди ефикасноста на Канцеларијата на Народниот правобранител и нејзината релација со граѓаните, пожелно е повремено, или пак во точно определени интервали да се спроведува истражување на јавното мислење, односно да се мери колку граѓаните се запознаени со работата на Народниот правобранител, колку му пристапиле, колку имаат доверба од работата и колку се задоволни од функционирањето на институцијата, со цел таа да се подобри.

Бидејќи канцеларијата на Народниот правобранител не е овластена да носи обврзувачки одлуки и да наметнува санкции, најважната моќ на располагање која ја има Народниот правобранител е објавувањето на извештаите до јавноста. Овие извештаи носат значителна морална и политичка тежина, што треба да доведе до доброволно усогласување од страна на институциите. На тој начин се создава притисок врз носителите на јавни функции и врз самите јавни институции да бидат одговорни за нивните постапки. Затоа е и потребна моќна медиумска поддршка. Медиумите и граѓанскиот сектор ѝ помагаат на институцијата со тоа што влијаат на јавното мислење, како и поттикнуваат активизам насочен кон промени, односно притисок за решавање одредено релевантно прашање (Sobaci & Hatipoğlu, 2023). Во РСМ Канцеларијата на Народниот Правобранител има воспоставено добра соработка со граѓанскиот сектор (ЕУ, 2023), а Собранието со двегодишно одложување, успеа да определи две од трите потребни невладини организации во тимот на Механизмот за граѓанска контрола врз полицијата и затворската полиција (Прес конференција, 2023).

Оттаму, за да биде успешна институцијата Народен правобранител во остварување на принципите на добро управување, освен соодветни законски и технички решенија, интегритет на Омбудсманот и доверба на граѓаните кон институцијата, основно е да се има и високи стандарди на демократија во општеството, односно граѓанска свесност за принципите и вредностите на демократијата како и активно граѓанство што ќе ѝ помогне на институцијата во остварување на тие цели. Тие се поврзани садови, заемно си влијаат и придонесуваат за општата демократска слика на земјава. Дека се потребни особени напори кон демократизација, а во рамките на тоа и кон доброто владеење, укажува и последниот индекс за демократија на кој за жал Република Северна Македонија котира на 68 место од 210 земји и територии во светот, како делумно слободна земја во остварување на граѓанските слободи и права (Freedomhouse, 2024). Оттаму, во насока на подобрување, неопходни се континуирани заложби за адресирање на недостатоците кои во континуитет ги истакнуваат сегашните и поранешни одговорни лица во институцијата (Сакам да кажам, 2016).

# ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ

- Годишниот извештај на Народниот правобранител да ги опфати и принципите на добро управување, а во врска со функционирањето на јавната администрација - област која во ЕУ е особено актуелна и резултира со креирање на заеднички административен простор во кој граѓаните можат да ги заштитат своите права токму преку ЕУ Омбудсманот (ComPAct, 2023);
- Области за кои известува Народниот правобранител да се разделат во посебни извештаи (затвореници, психијатриски установи, стари лица);
- Да се следи исполнувањето на препораките на Народниот правобранител со цел да се држи администрацијата одговорна и отчетна, а тоа да се нотира во годишни или полугодишни извештаи;
- Да се зголеми видливоста на Народниот правобранител, да се зголеми соработка со јавноста, а институцијата да се промовира како заштитник на граѓаните;
- Веб страницата на Канцеларијата на Народниот правобранител да биде што повеќе кориснички ориентирана, збогатена со практични случаи и нивни решенија, претпоставени случаи и одговор на нив;
- Да се поедностави начинот на поднесување претставки до Народниот правобранител, веб страницата на институцијата да стане повеќе кориснички ориентирана, збогатена со практични случаи и нивни решенија;
- По терк на Европскиот кодекс за добро управување Народниот правобранител да креира *Национален кодекс* како збир на стандарди за работењето на администрацијата и да ги повика институциите да го прифатат и да го практикуваат (види Кодекс за добро административно управување, 2003);
- Да се едуцира администрацијата за работата на Народниот правобранител;
- Да се едуцираат граѓаните за заштита на своите права преку Народниот правобранител;
- Да му се посвети соодветно внимание на Годишниот извештај на Народниот правобранител, односно тој да не се разгледува на последна годишна седница на Собранието на РСМ. Да се отвори расправа во однос на степенот на имплементација на претходниот извештај, а за тековниот да се усвојат мерки и препораки;
- Да се зголеми одговорноста на Владата и Собранието на РСМ кон извештаите на Народниот правобранител;
- Да се преземе одговорност за непостапувањето по забелешките на Народниот правобранител, а за тоа да се обезбеди политичка волја;
- Да се подготви анализа за постапувањето по претставките на Народниот правобранител, и јавноста да се информира за тоа;
- Да се зајакне улогата на Народниот правобранител преку надминување на системските недостатоци и креирање на соодветни законски решенија;
- Да се обезбеди кадровска, просторна и финансиска независност на канцеларијата на Народен правобранител;
- Да и се даде техничка помош на канцеларијата на Народен правобранител за унапредување на нејзиниот меѓународен статус;
- Да се промени и подобри методологијата за подготовка на Годишните извештаи.

# ЛИСТА НА РЕФЕРЕНЦИ

Agere, S. (2000). *Promoting Good Governance: Principles, practices and perspectives*. Commonwealth Secretariat, London.

Bovens, M. (2005). *Public accountability*. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public management*. Oxford University Press, Oxford.

Carozzola, J.M. (1968). *An american ombudsman: problems and prospects*. *West Polit Quaterly* 21(2), pp. 289–301.

Cerrillo-i-Martínez, A. (2023). Principles of good governance. In Farazmand, A. (ed) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. Springer.

Cheng, H.Y. (1968). *The emergence and spread of the ombudsman institution*. *Annual American Academy of Political and Social Science* (377), pp. 20–30.

Doornbos, M. (2001). “Good governance”: The rise and decline of a policy metaphor? *Journal of Development Studies*, 37(6), 93–108. <https://doi.org/10.1080/713601084>.

Државен завод за ревизија (2023). Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2022 на Народниот правобранител.

ENNHRI. Ombudsman of the Republic of North Macedonia. European Network of National Human Rights Institutions. Retrieved July 24, 2024, from <https://ennhri.org/our-members/north-macedonia/>

Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2023 година. <https://www.sep.gov.mk/page/?id=1117>

European commission, *Enhancing the European Administrative Space (ComPact)* (2023). Retrieved July 24, 2024, from [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/structural-reform-support/enhancing-european-administrative-space-compact\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/structural-reform-support/enhancing-european-administrative-space-compact_en).

Европски омбудсман (2002). Европскиот кодекс за добро административно управување. Retrieved July 24, 2024, from <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/mk/3510>

Freedom house. *Freedom of the world*. North Macedonia (2024). Retrieved July 24, 2024 from: <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/freedom-world/2023>

Gregory, R., & Giddings, P. (2000). The ombudsman institution: Growth and development. In R. Gregory & P. Giddings (Eds.), *Righting wrongs: The Ombudsman in Six Continents*. IOS Press. pp. 1–20.

Gisselquist, R. M. (2012). Good governance as a concept, and why this matters for development policy. UNU-WIDER Working Paper No. 2012/30. *World Institute for Development Economics Research*, United Nations University, Helsinki.

Hill, L.B. (1974). *Institutionalization, the ombudsman, and bureaucracy*. *American Political Social Review* 68(3), pp.1075–1085.

International Ombuds Association. Learn about our organization. Retrieved July 24, 2024, from <https://www.ombudsassociation.org/learn-about-our-organization>

Интервју со Народен правобранител Насер Зибири (Интервјето го спроведе истражувачкиот тим на ЦУП на 3 јануари 2024 година).

Интервју со заменик Народен правобранител Јован Андоновски (Интервјето го спроведе истражувачкиот тим на ЦУП на 3 јануари 2024 година).



Интервју со државен советник во канцеларијата на Народен правобранител, Васка Бајрамовска-Мустафа (Интервјуто го спроведе истражувачкиот тим на ЦУП на 3 јануари 2024 година).

Houston DJ (2008) Behavior in the public square. In: Perry JL, Hondeghem A (eds) Motivation in public management: the call of public service. Oxford University, pp 177–199.

Gellhorn, W. (1967). Ombudsman and Others: Citizens' Protectors in Nine Countries. Harvard University Press.

Kucsko-Stadlmayer, G. (2008a). The legal structures of ombudsman-institutions in Europe – legal comparative analysis. In: Kucsko-Stadlmayer G (ed.) European Ombudsman-Institutions: a Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realization of an Idea. Springer, pp. 1–67.

Letowska, E. (1990). The Polish ombudsman (the commissioner for the protection of civil rights). International Comparative Law Quarterly 39(1), pp. 206–217.

Lee, S.Y., Díaz-Puente, J.M., Martin, S. (2022). Open Government influence on Social Prosperity. In: Farazmand, A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3\\_3511](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_3511)

Обединети Нации (1988). Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда за прашања поврзани со животната средина. Retrieved July 24, 2024, from <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43mac.pdf>

Општи информации за Народниот правобранител. Омбудсман на Република Северна Македонија. <https://ombudsman.mk/>

Peters, B. G. (2008). The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing. Reihe Politikwissenschaft: Political science series (Vol. 114). Institut für Höhere Studien, Wien.

Pliscoff, C. (2019). Ethics and public administration in Latin America. In Farazmand, A. (ed) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. Springer.

Perry, J. L., & Hondeghem, A. (Eds.). (2008). Motivation in Public Management: The call of public service. Oxford University Press.

Прес конференција на Народниот правобранител за состојбите со човековите слободи и права во одредени области во 2023 година. 27.12.2023

Reif, L.C. (2004), The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights system. Martinus Nijhoff.

Rowat, D.C. (1964). *Ombudsmen for North America*. Public Administration Review 24(4), pp. 230–233.

Сакам да кажам. 18 јули 2016. Собранието со нов закон ќе му ги врзе рацете на Народниот правобранител. Retrieved July 24, 2024, from <https://sdk.mk/index.php/glasno-za-ombudsmanot/sobranieto-so-nov-zakon-ke-mu-gi-vrze-ratsete-na-narodniot-pravobranitel/>

Stern, J. (2008). Sweden. In: Kucsko-Stadlmayer G (ed.) European Ombudsman-Institutions: a Comparative Legal Analysis Regarding the Multifaceted Realization of an Idea. Springer, pp 409–416.

Zahid Sobaci, M., Hatipoğlu, I. (2023). Ombudsmanship. In Farazmand, A. (ed) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. Springer.