

Универзитет „Гоце Делчев“-Штип, Правен факултет
Штип, Република Македонија



ПЕТТА МЕЃУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА



ОПШТЕСТВЕНИТЕ ПРОМЕНИ ВО ГЛОБАЛНИОТ СВЕТ

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ

Штип, 2018

Печати / Print 2-ри Август-Штип / 2- ri Avgust- Shtip

Уредници: Марија Амповска, Кристина Мишева, Елена Максимова

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

316.42(100)(062)

INTERNATIONAL scientific conference Social change in the global worl (5
; 2018 ; Штип)

Општествените промени во глобалниот свет : зборник на трудови / Петта меѓународна научна конференција = Social change in the global world : proceedings / Fifth international scientific conference =

Социальные изменения в глобальном мире : сборник материалов / Пятый международная научная конференция. - Штип : Универзитет "Гоце Делчев"

-

Штип, Правен факултет ; Shtip : Goce Delcev University, Faculty of law, 2018

Начин на пристап (URL): <http://js.ugd.edu.mk/index.php/scgw>. - Текст во PDF формат, содржи 1047 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 29.08.2018. - Трудови на повеќе јазици. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-244-548-9

а) Општествени промени - Свет - Собири
COBISS.MK-ID 108125706

*All manuscripts were refereed through a double – blind peer - review process.

*No responsibility can be accepted by the publisher or compilers for the accuracy of the information presented. The expressed opinions are of the authors and does not necessarily coincide with the views of the Program Committee and the Organizational Committee of the conference.

Goce Delcev University in Shtip, Faculty of Law
Shtip, Republic of Macedonia



FIFTH INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

**SOCIAL CHANGES IN THE GLOBAL
WORLD**

PROCEEDINGS

Shtip, 2018

Университет им. Гоце Делчева, Юридический факультет
Штип, Республика Македония



ПЯТЫЙ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ



СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ

Штип, 2018

Организациски комитет / Organizational Committee/ Организационный комитет конференции

Kristina Misheva PhD, Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia, kristina.miseva@ugd.edu.mk
Marija Ampovska PhD, Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia, marija.radevska@ugd.edu.mk
Elena Maksimova, LL.M, Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia, elena.ivanova@ugd.edu.mk
Strashko Stojanovski, PhD, Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia, strasko.stojanovski@ugd.edu.mk

Програмски комитет / Program Committee / Программный комитет конференции

Agim Nuhiu PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia, agim.nuhiu@unite.edu.mk
Alenka Verbole PhD, currently- OSCE Mission in Tirana, University of Ljubljana, Slovenia, alenka.verbole@osce.org
Ana Nikodinovska Krstevska PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, ana.nikodinovska@ugd.edu.mk
Anastasia Bermúdez Torres PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liege, Belgium, abermudez@ulg.ac.be
Andon Majhoshev PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, andon.majhosev@ugd.edu.mk
Belul Beqaj PhD, University of Business and Technology, Department of Political Science, Prishtina, Kosovo, belul.beqaj@gmail.com
Borka Tushevsk PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, borka.tusevska@ugd.edu.mk
Elena Ivanovna Nosreva PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, elena@nosyрева.vrn.ru
Gabriela Belova PhD, Faculty of Law, University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria, gbelova@hotmail.com
Gemma Andreone PhD, Institute for International Legal Studies of the Italian National Research Council (ISGI - CNR), Italy, gemma.andreone@gmail.com
Ice Ilijevski, PhD, Faculty of security – Skopje, University St. Kliment Ohridski – Bitola, ilijevski@fb.uklo.edu.mk
Igor Kambovski PhD, Faculty of Law, Goce Delchev University in Shtip, Macedonia, igor.kambovski@ugd.edu.mk
Ivana Bajakić PhD, Department of Economic Sciences, Faculty of Law, Zagreb, Croatia, ivana.bajakic@pravo.hr

Jadranka Denkova PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, jadranka.denkova@ugd.edu.mk

James C. Helfrich PhD, Global Scholars, Liberty University, Colorado, USA, jchelfrich@aol.com

Jovan Ananiev PhD, Faculty of Law, University "Goce Delcev"- Shtip, Macedonia, jovan.ananiev@ugd.edu.mk

Jovan Zafiroski, PhD, Faculty of Law, St Cyril and Methodius University in Skopje, j.zafiroski@pf.ukim.edu.mk

Kristina Misheva PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristina.miseva@ugd.edu.mk

Kristine Whitable PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, kristine.whitable@ugd.edu.mk

Maciej Czerwinski PhD, Institute of Slavic Philology, Jagiellonian University, Krakow, Poland, maciej.czerwinski@uj.edu.pl

Marija Ignjatovic PhD, Faculty of Law, University of Nis, Serbia, marija@prafak.prafak.ni.ac.rs

Migena Leskoviku Prof. Dr, University of Tirana, Albania, migena.leskoviku@gmail.com

Naser Ademi PhD, Faculty of Law, State University of Tetovo, Macedonia, dr.naserademi@gmail.com

Natalia Vladimirovna Butusova PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia, butusova@law.vsu.ru

Nikolai Baranov PhD, Baltic state technical university Voenmeh, At. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia, nicbar@mail.ru

Nives Mazur Kumrić PhD, Faculty of Law, Political Science and Criminology, University of Liège, Belgium, nives.mazurkumric@ulg.ac.be

Novak Krstić, PhD, Faculty of Law, University of Niš, novak@praf.ni.ac.rs

Olga Kosevaliska PhD, University "Goce Delcev"- Shtip, Faculty of Law, Macedonia, olga.kosevaliska@ugd.edu.mk

Ruzica Simic Banovic, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, ruzica.simic@pravo.hr

Silviu G. Totelecan PhD, Cluj-Napoca Branch of Romanian Academy, Socio-Human Research Department of "G. Baritiu" History Institute, Romania, silviu.totelecan@g.ail.com

Slavejko Sasajkovski PhD, Institute for Sociological, Political and Legal Research, University "St. Cyril and Methodius", Skopje, Macedonia, bilbilef@isppi.ukim.edu.mk

Strahinja Miljkovića PhD, Faculty of Law, Mitrovica, strahinja.miljkovic@pr.ac.rs

Strashko Stojanovski PhD, Faculty of Law, Goce Delcev University in Shtip, Macedonia, strasko.stojanovski@ugd.edu.mk

Suzana Dzamtoska Zdravkovska PhD, American University of Ras Al Khaimah, Ras Al Khaimah, UAE, suzana.zdravkovska@aurak.ac.ae

Tamara Perisin, MJur (Oxon) PhD, Department of European Public Law - Jean Monnet, University of Zagreb - Faculty of Law, Croatia, tamara.perisin@pravo.hr

Tunjica Petrašević PhD, Faculty of Law, University of Osijek, Croatia,
tpetrase@pravos.hr
Wouter Van Dooren PhD, Public Administration and Management, University of
Antwerp, Belgium, wouter.vandooren@uantwerpen.be
Yuriy Nikolaevich Starilov PhD, Faculty of Law, Voronezh State University, Russia,
juristar@vmail.ru
Zeynep Ece Unsal, PhD, Istanbul Gelisim University, Faculty of Economics
Administrative and Social Sciences - Department of Political Science and
International Relations, zeunsal@gelisim.edu.tr

Јадранка Денкова

Вонреден професор

Универзитет Гоце Делчев, Правен факултет Штип

jadranka.denkova@ugd.edu.mk

УДК.351.941(497.7)

Original Research paper

Сузана Цамтовска Здравковска

Доцент

American University of Ras Al Khaimah, UAE

suzana.dzamtoska@hotmail.com

Бранка Денкова

Магистер, brankad_1@yahoo.com

ВОНСУДСКА КОНТРОЛА ЗА РАБОТАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА- НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Апстракт

Од многубројните законски надлежности предвидени со Законот за Народен правобранител во Република Македонија овој труд е насочен кон надлежноста вршење контрола над законитоста, но и целисходноста на преземените дејства и донесените одлуки од страна на вработените во државните органи (јавната администрација). Целта на овој труд е да направи анализа на еден сегмент, од многубројните надлежности, а тоа е да се согледа кои дејства и активности ги презема Народниот правобранител како контролор на работата на државните органи, односно државната администрација во Република Македонија. Во истражувањето се користи методот на анализа на законските и подзаконските акти, статистичките показатели, како и други релевантни показатели кои укажуваат на улогата на Народниот правобранител во Република Македонија како контролор на работата на јавната администрација. Резултатите од истражувањето одговараат на прашањето кои мерки и средствата ги презел Народниот правобранител при вршењето на Улогата заштита на правата и слободите на граѓаните при барање на услуги од страна на јавната администрација. Од анализата на релевантните податоци дојдено е до заклучок дека Народниот правобранител во Република Македонија не ја остварува во доволна мера улогата на контролор на работата на јавната администрација. Се јавува потреба Народниот правобранител во Република Македонија да иницира активности кои ќе дејствуваат превентивно

и ќе бидат корективни мерки за ефикасно работење на јавната администрација

Клучни зборови: *јавна администрација, ефикасност, контрола, државни органи, заштита*

Jadranka Denkova PhD,
Associate Professor
University "Goce Delcev" Faculty of law Stip
jadranka.denkova@ugd.edu.mk

Suzana Dzamtoska - Zdravkovska, PhD
Assitant professor in American University of Ras Al Khaimah
suzana.dzamtoska@hotmail.com

Branka Denkova, LL.M
brankad_1@yahoo.com

OUTSIDE COURT CONTROL OF THE WORK OF THE PUBLIC ADMINISTRATION –OMBUDSMAN

Abstract

From the numerous legal competencies envisaged by the Law on Ombudsmen, this reserch focuses on the competence of exercising control over the legality, as well as the expediency of the undertaken actions and the decisions made by the employees in the public ahorties in the Republic of Macedonia (public administration). The aim of this reserch is analysis of one segment, from the numerous competencies, and observations of the activities undertaken by the Ombudsman as an investigator of the work of the public administration in the Republic of Macedonia. The survey uses the method of analysis of the laws and sublaws, statistical indicators, as well as other relevant indicators that indicate the role of the Ombudsman in the Republic of Macedonia as an investigator of the work of the public administration. The results of the survey portray the measures the Ombudsman has undertaken in it's role of performance in protecting human rights and freedoms when citizens are seeking services by the public administration. From the relevant data analysis, it can be concluded that the Ombudsman in the Republic of Macedonia does not sufficiently exercise the role of an investigator of the

work of the public administration. There is a necessity for the Ombudsman in the Republic of Macedonia to initiate activities that will act preventively and as corrective measures for efficient operation of the public administration

Key words: *public administration, efficiency, control, state authorities, protection*

ВОВЕД

Народниот правобранител е независен и самостоен во вршењето на функцијата, при што работите од својата надлежност ги врши врз основа на Уставот, законот и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.

Институцијата омбудсман или Народен правобранител претставува дополнително средство во делот на механизмите за заштита на правата на граѓаните, која е насочена кон вршењето на контрола над законитоста, а исто така и целисходноста на преземените дејствија и одлуките од страна на органите на државната администрација.

Народниот правобранител претставува независен самостоен орган кој за својата работа одговара пред законодавниот орган, односно Собранието и има должност да постапува по претставките на граѓаните како и по своја иницијатива во случај кога ќе забележи незаконитост во работењето на органите на администрацијата со што е сторена повреда на основните човекови права и слободи, а притоа да биле исцрпени сите правни средства за нивна соодветна заштита.

Улогата на народниот правобранител во Република Македонија согласно Законот за Народниот правобранител јакне со цел за ефикасна заштита на правата на граѓаните во Република Македонија.¹ Ова се согледува во последните измени на Законот за народен правобранител каде што се гледа можноста да презема дејства пред обвинителството и судовите, како и можноста да обезбедува поддршка и заштита на жртвата/ите, нивните права и

¹ Народниот правобранител е орган на Република Македонија 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 што имаат јавни овластувања и кој презема дејствија и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби, (Член 2 од Законот за народен правобранител Службен весник на РМ, бр. 60/03 од 22.09.2003 година).

презентирање на нивните интереси во сите постапки кои се водат во органите на државната управа, како и можноста за ефикасно и транспарентно истражување на постапувањето од страна на лица со полициски овластувања и припадници на затворската полиција². Покрај тоа, Народниот правобранител има право на пристап до класифицираните информации, увид во сите докази, податоци и информации без оглед на степенот на доверливост, како и можност да согледува како постапуваат лицата со полициски овластувања и припадници на затворската полиција, може да врши ненајавени посети во органите, институциите и установите. Во последните измени од 2018 година во Законот значајно е да се споменат и измените кои се однесуваат на контролата на работата на Народниот правобранител од страна на грѓаните преку избирање на преставници од здруженија од областа на човековите права, полициското право и правосудството. Овие здруженија се бираат на транспарентен начин преку јавен оглас и истите номинираат по еден преставник со мандат од една година. Значењето на граѓанската контрола се согледува во одредеба од законот со која се наложува на Народниот правобранител да формира посебна организациска единица за граѓанска контрола. Во измените од 2016 година зајакнатата улога на народниот правобранител ја согледуваме во следната одредба „Заради заштита на човековите слободи и права кога странката или Народниот правобранител бара, судот му овозможува на Народниот правобранител да дејствува како пријател на судот (*amicus curiae*). Кога Народниот правобранител со цел заштита на човековите слободи и права дејствува како пријател на судот во тоа својство:-учествува во сите фази на постапката, со право да биде информиран за закажаните судски рочишта, да му биде овозможен увид во списи и активно да учествува во постапката, со право да бара и даде предлози и мислења. -судот ги зема предвид неговите барања и предлози, препораки или укажувања дадени до органите над кои надлежно постапува за постапките што се водени пред Народниот правобранител.“ Транспарентноста во остварување на својата функција претставува најмоќно оружје на Народниот правобранител при спроведувањето на својата заштитна функција. Така што тој во секое време може да изготвува посебни извештаи за сите недоследности попречувања од страна на органите на државната управа и други институции на кој му се доверени со закон.

Согласно ова, Народниот правобранител само предлага, укажува, иницира и советува, а не одлучува, а ниту пак пресудува, што пак значи дека овој орган е морален орган, а не е наредбодавен или судски орган.

Особено е силна неговата улога над органите на државната управа и државната и судска власт со обврската на истите да го известат Народниот правобранител за мерките кои биле донесени врз основа на неговите мислења и

² Закон за народен правобранител (“Службен весник на РМ” бр.25/2018)

предлози во рок од 30 дена. Народниот правобранител може да изврши увид во органите на државната управа и во други органи кои имаат јавни овластувања и тоа без предходна најава што претставува начин на следење на состојбите од областа на заштита на правата и слободите на граѓаните.

Народниот правобранител има законски овластувања да побара објаснувања и податоци од органите, да покани на разговор функционер или службеник од определена организација, или пак да побара мислење од научни институции за да добие комплетна слика за проблемот кој што го разгледува.

Народниот правобранител може да поднесе иницијатива и до Уставниот суд на Република Македонија на оценување на уставноста на законите и на другите прописи доколку во текот на вршењето на својата работа забележи дека не се во согласност со Уставот.

1. МЕТОДОЛОГИЈА НА ТРУДОТ

Согласно Уставот на Република Македонија од 1991 година, Народниот правобранител има надлежност да презема дејства за заштита на уставните и законските права на граѓаните во случај кога им се повредени од органите на државната управа или од органите што имаат јавни овластувања.

Народниот правобранител ги презема дејствата за да ги заштити човековите права по своја иницијатива или по поднесена претставка на граѓаните чии што права им се повредени. Претставката всушност претставува барање на граѓанинот да се поведе истрага во случај кога тој ќе процени дека некое негово уставно или законско право му било повредено, како од страна на административните тела и органите на државната управа, така и од организациите со јавни овластувања.

Оттука предметот на истражување во овој труд се однесува на анализа на законската поставеност на Народниот правобранител во РМ, мерките и активностите што ги презема народниот правобранител, поврзани со неговата надлежност да врши контрола на органите на државната управа, како и претставките што се преземаат од страна на граѓаните кои се однесуваат на повреда на нивните права од страна на администрацијата.

Предметот на истражувањето се осврнува на улогата на Народниот правобранител како контролор на работата на државните органи, а на кој начин и во колку случаи истиот предложил до органот повторно да се спроведе одредена постапка, колку насоки дал за поведување управен спор, во колку случаи дал привремено запирање на извршување на акти, дали поднесол барања за поведување дисциплинска постапка против службеното лице во органот, дали повел барање за утврдување на прекршочна или кривична одговорност и колку предлози дал за подобрување на работењето и однесување со странките.

Целта на овој магистерски труд е да се согледа на кој начин Народниот правобранител ја контролира работата на државните органи, преку анализа на законските и подзаконските акти, поднесените преставки од граѓаните кои се однесуваат на работата на државните органи, како и мерките и средствата што ги преземал Народниот правобранител спрема носителите на државни функции и администрацијата поради пропустите во своето работење. Несоимнено е значајно да се согледаат и иницијативите и превентивните активности на Народниот правобранител спрема државните органи за ефикасна заштита на правата и слободите на граѓаните во Република Македонија. Целта е да се покаже дека контролата над работата на државните органи извршена од страна на Народниот правобранител претставува потврда за значајната улога на овој орган, а исто така оваа контрола го докажува постапувањето на вработените во органите на државната управа и на другите органи и носители на јавни овластувања, при што треба да се докаже дека оваа вонсудска контрола претставува основа за мерењето на одговорноста на државните органи. Организиската поставеност и немањето на надлежност на Народниот правобранител да донесува конкретни одлуки при вршењето на контрола врз работата на државните органи, влијае врз ефикасната заштита на правата и слободите на граѓаните од страната на државните органи и другите носители на јавни овластувања. Целта на трудот произлегува од улогата на Народниот правобранител како контролор на работата на администрацијата, а тоа:

- да предложи органот, односно организацијата да спроведе одредена постапка во согласност со законот;
- да поднесе барање до надлежниот орган за поведување на управен спор;
- да поднесе барање до органот или организацијата за привремено запирање од извршување на актот;
- да даде предлог за поведување на дисциплинска постапка против службеното лице на органот или организацијата;
- да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за поведување постапка поради утврдување на кривична или прекршочна одговорност;
- или да им даде предлози на органите или организациите за подобрувањето на нивното работење со странките.³

Трудот се осврнува и на анализа на улогата на Народниот правобранител како контролор над законитоста, а исто така и целисходноста на преземените дејствија и одлуките од страна на органите на државната администрација. Што значи можноста да иницира измена и дополнување на

³Гризо, Гелевски, Давитковски, Павловска – Данева; (2011) Административно право. Скопје.

закопи, како и оценување на уставноста и законитоста на нормативните акти во Република Македонија.

Отсуството на одлучувачка надлежност на Народниот правобранител во законските акти, влијае врз намалено прифаќање и следење на интервенциите на Народниот правобранител од страна на државните органи;

Отсуството на одлучувачка надлежност на Народниот правобранител во законските акти, влијае врз намалената активност и одговорност на органите на државната управа и другите органи и носители на јавни функции кои ги прекршиле правата на граѓаните;

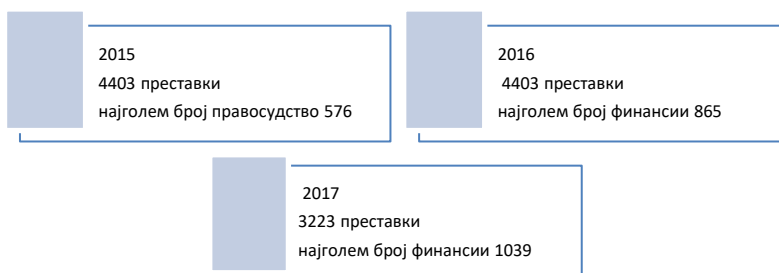
Контролата извршена од страна на Народниот правобранител го докажува правилното или неправилното постапување на органите на државната управа и на другите органи и носители на јавни овластувања, при што оваа вонсудска контрола претставува основа за мерењето на одговорноста на државните органи за непочитувањето на правата на граѓаните и на другите лица.

Бројот на повреди на правата и слободите на граѓаните во Македонија од страна на државните органи, влијае на зголемување на бројот на претставки до Народниот правобранител.

2. АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Од анализата на годишните извештаи на народниот правобранител од последните три години 2015, 2016 и 2017 година може да согледаме дека имаме минимално намалување на бројот на преставките од страна на граѓаните. Во извештајната година Народниот правобранител во 2017 година работеше по вкупно 4.185 претставки од кои во извештајниот период беа примени 3.223, а останатите 962 беа пренесени од претходната година. Што значи нема голема процентуална разлика во бројот на поднесените претставки за последните три години. Слика бр 1

Број на претставки за последните три години



Слика бр. 1

Доколку ги погледнеме областите на кои се однесуваат преставките во 2017 најголем број претавки во правосудството 576, на второ место се преставките кои се однесуваат на финансиите, споредбено со 2016 и 2015 најбројни беа преставките во финансиите. Може да кажеме дека има двојно намалување на бројот на преставките во областа на финансиите од 2015 година, кога бројот на преставки во финансиите беше 1039. Преставките во правосудството иако се најбројни бројно се намалени во однос на претходните две години.

Претставките од правосудството според извештајот на Народниот правобранител за 2017 година⁴ се најмногубројни, а скоро половината од истите се однесуваа за заштита на правата на граѓаните во постапките за извршување, кои ги спроведуваат извршителите. Останатите претставки се однесуваа на работата на јавното обвинителство, основните, апелационите, Врховниот суд на Република Македонија и другите правосудни органи и сосема мал број претставки за работата на адвокатите и нотарите. Народниот правобранител во овој сегмент од работењето ако се изземат претставките во кои граѓаните изразуваат незадоволство и сомнеж во начинот на кој се донесени правосилни судски одлуки, во поединечни предмети, во континуитет констатира одолжување на постапките и непочитување на принципот за судење во разумен рок и соодветните одредби од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи. Причините за таквата состојба, која е на штета на ефикасното остварување и заштита на правата на граѓаните за правично и фер судење, се од различен објективен и субјективен карактер.

Имено, согласно одредбите од Законот за парничната постапка, навремено да бидат процесуирани и решени, таквите предмети се чувале во фиоките на граѓанските судови. Најочигледен пример за вакво грубо прекршување на принципот за судење во разумен рок, Народниот правобранител утврди во Основниот суд во Струмица, каде воопшто не било постапувано од 5 до 10 години. Она, што загрижува е фактот што ниту една од надлежните институции, пред се Судскиот совет на Република Македонија, не ја забележале оваа појава иако станува збор и за долг временски период и за голем број на предмети. Ваквата констатација на Народниот правобранител упатува на злоупотреба на овластувањата на судиите, но освен што ова е констатирано во годишниот извештај на Народниот правобранител за 2017 година, не се забележани предлог мерки од Народниот правобранител за спроведување на дисциплински постапки, истиот не го искористил правото да достави посебен извештај до Собранието кој ќе се однесува само за работата на судските органи. Покрај ова, Народниот правобранител не ја искористил својата

⁴ Годишен извештај од Народен правобранител 2017

моќ за транспарентност во случај на злоупотреба на функцијата, во случајот на судските органи така што пошироката јавност не е запознаена преку медиумите по принципот на постојано редовно и вонредно информирање за извршена злоупотреба што претставува најдобар начин за подигнување на свеста на извршителите, како и за морална одговорност на истите. Нефикасноста во судството е констатција на Народниот правобранител и во Годишниот извештај за 2016 година. Во овј контекст се надоврзува и неефикасното работење на управните судови и одолжување на постапките, поради немање квалитетна комуникација со органите на државната управа и странките и губење огромен временски период за комплетирање на предметите. Особено загрижува околноста што од управните судови и од органите на државната управа, со години воопшто нема иницијатива за имплементација на механизми за забрзување на меѓусебната комуникација, како што никој од засегнатите не презема ниту дејства за утврдување одговорноста зошто ефикасно и квалитетно не се постапува во управно-судската заштита на правата на граѓаните.

Народниот правобранител доби надлежност да дејствува како пријател на судот, со овластувања да учествува во сите фази од постапката, со право да дава предлози и мислења, кои судот треба да ги земе предвид. Народниот правобранител во неколку случаи побара да се вклучи во постапките, меѓутоа од страна на претседатели на судови и судии кои ги водат предметите не му беше дозволено да дејствува како пријател на судот. Имено, според нив Народниот правобранител на рочиштата може да присуствува само како јавност, а не како што предвидува Законот за народен правобранител со овластувања да учествува во сите фази од постапката, со право да дава предлози и мислења, кои судот треба да ги земе предвид. Нивно образложение е дека тоа не е пропишано во процесните закони - пракса која мора да престане, затоа што грубо ја попречува работата на Народниот правобранител. Со оглед на ваквото непочитување на Законот, Народниот правобранител постапил многу благо во борбата да му биде овозможено ова право. Освен исказите во годишниот извештај за 2017 година, за непочитување на ваквото право, Народниот правобранител не презел мерки за запирање на постапка или пак за повикување на дисциплинска одговорност на судовите, судиите или претседателите на судовите. Особено што измените во Законот овозможуваат високи глоби за прекршителите на Законот за народен правобранител, истиот не ги искористил неговите права за поведување постапки за изрекување мерки прекршочни казни за прекршителите на ова право.⁵ Од вкупно 3.223 примени претставки во 2017 година, најголем број од нив 1.496 или 46,42% се однесуваат на повреда на правата од страна на јавните служби и установи, 1.017 или 31,55% се однесуваат на повреда на правата од страна на

⁵ Член 25 од измените на законот за Народен правобранител ("Службен весник на РМ" 181/16).

централната власт. Табела бр. 2. Во однос на овие бројки се укажува на потребата од преземање на мерки од страна на Народниот правобранител кои ќе упатуваат на одговорност. Така, констатацијата е дека од страна на Народниот правобранител не е искористена мерката за повикување на дисциплинска одговорност на вработени во јавните установи и централната власт кои ќе бидат корективни мерки за во иднина. Исто така, не се преземени и други мерки и активности што му стојат на располагање на Народниот правобранител да побара објаснувања и податоци од органите, да покани на разговор функционер или службеник од определена организација, или пак да побара мислење од научни институции за да добие комплетна слика за проблемот кој што го разгледува. Оваа година од областа на други права до Народниот правобранител беа доставени 240 претставки. Најголем дел од претставките поднесени од граѓаните до Народниот правобранител се однесуваа на непостапување на органите на државната управа по нивните барања, односно, недобивање на одговор на нивните барања. Народниот правобранител, постапувајќи по овие претставки од органите до кои беа поднесени барањата бараше да биде информиран за причините поради кои не постапуваат по барањата на граѓаните, укажувајќи им на обврската во законски определениот рок да се одговори на поднесеното барање.

Претставки кон јавни и државни институции 2017

Јавни служби и установи	1.496	46,42%
Централна власт	1.017	31,55%
Локална власт	279	8,66%
Правни лица	144	4,47%
Центр. и лок. власт	39	1,21%
Други субјекти	248	7,69%

Табела бр.2

Во однос на работата на државните органи во Извештајот од 2017 година Народниот правобранител дава сериозни забелешки за работата на органот за внатрешна контрола во Министерството за внатрешни работи дека постапува субјективно кон припадниците на полицијата како лица вработени во државните органи и не е видлива сериозна намера за откривање и соодветно санкционирање на оние полициски службеници кои ги прекршиле правилата на службата и човековите слободи и права. Тука се согледува заложбата на Народниот правобранител за повикување на одговорност за санкционирање. Сепак ова треба да биде конкретизирано со посебен акт до Министерството за внатрешни работи. Досега не се забележани информации во кои Валадата повикува на

одговорност функционери како резултат на извештаи од страна на Народниот правобранител, а Законот за народен правобранител ја дава и оваа можност на Владата на РМ.⁶

Во однос на работата на прекршочните комисии ставот на Народниот правобранител е дека комисиите за прекршоци, се продолжена рака и во функција на самото Министерство за внатрешни работи, а не се во функција на граѓаните.

Народниот правобранител препорачува измена на Законот за прекршоците против јавниот ред и мир при што препорачува акцент да се стави на заштитата на мирот и правата на граѓаните, а не на заштитата на полициските службеници. Од тие причини, Народниот правобранител до Министерството за внатрешни работи и Министерството за труд и социјална политика достави Иницијатива за итна измена на закони и други подзаконски акти, со кои ќе се гарантираат остварувањето на статусните права на граѓаните, особено на најранливите категории кои не можат да обезбедат докази кои ги бараат актуелните прописи за граѓанските состојби.

Во извештајот од 2017 година Народниот правобранител упатува на општина Чаир и градот Скопје како органи на локалната власт кои не одговараат на нивните барања или пак одговараат со големо задоцнување.

Карактеристично за 2017 година е тоа што пред Народниот правобранител не е поднесена ниту една претставка од вработени во општинските администрации, или јавните претпријатија основани од локалните власти. Оваа појава, според Народниот правобранител се должи не се уште присутниот страв на вработените за можноста истите да трпат поголеми последици од страна на раководните лица, доколку се обидат да бараат заштита на своите права од работен однос. Ваквиот став, Народниот правобранител го темели врз основа на посетите од вработени на Подрачните канцеларии, кога укажуваа на проблемите со кои се соочуваат, дека се под постојан притисок од раководните лица за начинот како да ги вршат работните задачи), учество во партиски митинзи, прераспоредување на пониски работни места, закани за дисциплински постапки или прекинување на договорите за работа.

Како напредок за работата на народниот правобранител се измените и дополнувањата на Законот за народниот правобранител, донесени во 2016 г., за првпат се утврди Собранието на Република Македонија по разгледување на

⁶ „Владата на Република Македонија по приемот на посебниот извештај за попречувањето на работата на Народниот правобранител расправа и зазема став со предлог-мерки, а за преземените мерки го известува Народниот правобранител во рокот утврден во посебниот извештај.“ Член 25 од измените на Законот за Народен правобранител (“Службен весник на РМ” 181/16

извештаите на Народниот правобранител да утврди мерки за спроведување на општите препораки содржани во нив. Па така, по разгледување на Годишниот извештај на Народниот правобранител за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права за 2016 година, на 8 ноември, Собранието едногласно утврди мерки за спроведување на 75 препораки од 19 области, за надминување на констатираните состојби содржани во извештајот на Народниот правобранител. Согласно член 36 став 4 од овој закон, Владата на Република Македонија на секои шест месеци го информира Собранието за спроведувањето на препораките на Народниот правобранител. Во тој контекст, во периодот до изготвување на Годишниот извештај за 2017 година, Народниот правобранител е известен дека Извештај до Владата во однос на мерките за спроведување на препораките за надминување на констатираните состојби доставиле: Министерство за образование и наука, Министерство за здравство, Министерство за финансии, Министерство за внатрешни работи и Министерство за правда.

ЗАКЛУЧОК

Во однос на претходната анализа за улогата на Народниот правобранител како вонсудски орган за заштита на правата на граѓаните во Република Македонија, може да констатираме дека постои значителен напредок во однос на законската регулатива за јакнење на правата на Народниот правобранител. Така, како што споменавме неговата моќ е во можност да врши увид и контрола во работата на државните, судските и полициските органи. Особено е силна неговата улога во можноста да поведува постапки пред јавниот обвинител за заштита на правата на граѓаните, да присуствува на судењето и спроведувањето на целокупниот судски процес, како и да има пристап до класифицирани информации. Законите ја јакнат неговата улога и во можноста за екипирање и воспоставување на организациски единици како што е стручната служба и органите за граѓанска контрола. Од Народниот правобранител има забелешки дека иако се направени законските измени недостасуваат средства од буџетот за нивна реализација, односно нивно целосно екипирање. Така што во последниот извештај од 2017 година констатираат дека средствата се обезбедени и дека ќе се отпочнат постапки за нивно целосно екипирање. Народниот правобранител во последните години настапува со аргументирани препораки и дава сериозни забелешки за менување на законите. Во еден дел издејствувано е од негова страна и менување на критични одредби со кои се кршат правата на граѓаните односно за нив е поднесена престапка. Во однос на контролор на работата на државните и судските органи можеме да констатираме дека Народниот правобранител не ги користи своите законски можности кои се однесуваат на можноста да поднесе барање до надлежниот орган за поведување на управен спор; да поднесе барање

до органот или организацијата за привремено запирање од извршување на акт; да даде предлог за поведување на дисциплинска постапка против службеното лице на органот или организацијата; да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за поведување постапка поради утврдување на кривична или прекршочна одговорност. Исто така, Народниот правобранител не го користи медиумот како најмоќното средство за спроведување на неговите препораки. Особено значајно е да се истакне дека досегашните критични ставови на Народниот правобранител може да се согледаат само во годишните извештаи, а не се забележани поединечни ставови и критики кон надлежен министер или пак административни службеници, односно барање истите да бидат подведени на дисциплинска одговорност. Посебно треба да се засили улогата на Народниот правобранител во неговата превентивна функција, а тоа значи информирање на граѓаните за неговото значење, одржување на обуки, семинари и други транспарентни медиумски информации кои ќе им го образложат значењето на Народниот правобранител и ќе ги охрабрат да бараат заштита на своите права кај истиот. Најновите измени кои овозможуваат формирање на граѓански сектор во рамките на Народниот правобранител како претставник на граѓаните треба јасно да се осмисли неговата функција да биде продолжена рака на граѓаните и истиот да овозможи заштита на граѓаните во права смисла на зборот. Заклучивме дека контролата извршена од страна на Народниот правобранител го докажува правилното или неправилното постапување на органите на државната управа и на другите органи и носители на јавни овластувања, при што оваа вонсудска контрола претставува основа за мерењето на одговорноста на државните органи за непочитувањето на правата на граѓаните и на другите лица. Отсуството на одлучувачка надлежност на Народниот правобранител во законските акти, влијае врз намалено прифаќање и следење на интервенциите на Народниот правобранител од страна на државните органи и другите органи и носители на јавни функции кои ги прекршиле правата на граѓаните. Народниот правобранител во Република Македонија не ја остварува во доволна мера улогата на контролор на работата на јавната администрација. Се јавува потреба Народниот правобранител во Република Македонија да иницира активности кои ќе дејствуваат превентивно и ќе бидат корективни мерки за ефикасно работење на јавната администрација.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Claes Eklundh. Svedski parlamentarni Ombudsman (Zbornik radova). Pravni Fakultet u Novom Sadu. 3-4. Novi Sad.
- Drewry, G. (1990). Ombudsman u Ujedinjenom Kraljevstvu (Zbornik radova). Pravni fakultet u Novom Sadu.

- Pimental J. (1996). Ombudsman and the European Convention on Human Rights, Prospects for Colaboration between Ombudsman and the Organs of the Council of Europe (Proceeding of the 5-th Round Table with European Ombudsmen). Council of Europe.
- Prof. Dr. Günter Hirsch Insurance Ombudsman Mumbai Retired President of the German Federal Supreme Court of Justice October 2013 Retired judge at the European Court of Justice -The Ombudsman in Germany.
- Флин, Н. (2010). Управување со јавниот сектор. Арс Ламина ДОО, Скопје.
- Фромонт, М. (2010). Административното право на земјите од Европа. Арс Ламина ДОО, Скопје.
- Stephen K. Bailey, "Objectives of Theory of Public Administration", in James C. Charlesworth, ed. Theory and Practise in Public Adminstration: Scope, Objectives and Methods (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, October 1968);
- Закон за организација и работа на органите на државната управа ("Службен весник на РМ" бр. 58/00 и 44/02);
- Законот за Владата на РМ ("Службен весник на РМ" бр. 59/00 и 12/03);
- Danielle Bossaert. Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet (2002) Civil services in the Europe of Fifteen - Trends and New development), Европски институт за јавна администрација;
- Menzel, D.C," Teaching Ethics and values in Public Administration: are we making a difference;
- Public Administration Review, May/June 1997, vol. 57, No.3;
- S.C. Gilman, Public Service Ethics: a Global Dialogue". Public Administration Review, November/december 1996, vol. 56, No 6; Dramer, K. "Moral reasoning in the Public Service"
- Закон за народен правобранител (Службен весник на РМ . 60/03 од 22.09.2003 година).
- Измени на Закон за народен правобранител (Службен весник на РМ 181/16)
- Измени на Закон за народен правобранител (Службен весник на РМ 25/18)
- Годишен извештај 2015, 2016, 2017.
- Деловникот на Народниот правобранител. ("Службен весник на РМ" бр. 11/05
- Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа Службен весник на РМ" бр. 93/2000, 14/2002, 105/07);
- .М.Ристеска, (2006) Реформа на јавната администрација во Македонија и создавање јавна вредост, Политички мисла Скопје;
- Title: Caf and Europe Authors: Snežana Mišić, MDP project manager Aleksandar Draganić, consultant, EDA Banja Luka. BiH, 2009.Изворот е електронски со адреса http://www.ba/text/CAF_article_eng.doc;
- Title:Effective improvement as a result of the implementation of the CAF model in Europol

Author: Danny Janssen: Email / Fifth Public Conference of the
publicadministration quality in Europe. Изворот е електронски со адреса
<http://www.eipa.eu>;

Strategy Focused organization How Balanced scorecard companies thrive in the new
business environment Robert S. Kaplan David P. Norton 2001 Harvard
Business School Publish Cooperation Boston, Massachusetts;