

Доц. др Искра Акимовска Малетић

Факултет безбедности Универзитета „Св. Климент Охридски“ у
Скопју

ОМБУДСМАН РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ И ЗАШТИТА ПРАВА ДЕТЕТА – ПЕТНАЕСТ ГОДИНА ИСКУСТВА

Иако су специјалне институције за заштиту људских права потребне и одраслима и деци, ипак може да се каже да, полазећи од развојних способности деце која их чине посебно изложеним кршењу људских права, постоје и додатна оправдања за указивање веће пажње у обезбеђивању права детета. И Конвенција о правима детета полази од тога да су независне националне институције за људска права важан механизам за унапређење и обезбеђивање спровођења Конвенције.

У том правцу, и Република Македонија, као потписница Конвенције о правима детета, предузима активности које су предвиђене у истој. Национална институција омбудсман у Републици Македонији основана је 1997. године, у циљу заштите људских права, укључујући и права деце. Компаративна искуства говоре да се земље у својим правним системима опредељују за различите врсте омбудсмана. Неке од њих имају националне омбудсмани који представљају омбудсмани опште надлежности, који штите права свих грађана од стране свих органа управе. Неке земље су увеле специјализоване омбудсмане да штите одређена права грађана или права одређених група грађана. Када је реч о Републици Македонији, треба напоменути да је омбудсман (Народни правобранилац Републике Македоније) парламентарни омбудсман опште надлежности, који штити права свих грађана од лоше управе (maladministration) државних органа и других органа и организација са јавним овлашћењима. Увиђајући потребу посебне заштите деце у оквиру канцеларије омбудсмана, у Републици Македонији је 1999. године, у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, основано посебно Одељење за заштиту права детета. Полазећи од потребе да се нормативно ојача позиција Одељења за заштиту права детета и побољша заштита права детета, 2009. године усвојене

су измене Закона о Народном правобраниоцу, којима се наглашава обезбеђивање посебне заштите права деце од стране Омбудсмана и формирање посебног одељења за заштиту права деце.

Циљ рада је да анализира нормативни оквир институције омбудсмана у Републици Македонији, али и да се уради квалитативна анализа њеног рада до сада у погледу заштите права детета, како би се утврдило да ли нормативно јачање ове националне институције за заштиту људских права током својих петнаест година функционисања има утицаја на њену ефикасност и, уколико има, у коликој мери је то утицало на побољшање ефикасности заштите права деце у Македонији.

На основу резултата анализе, а имајући у виду компаративна искуства других правних система, у раду ће се одговорити на питање да ли омбудсман у Републици Македонији као национални механизам за заштиту и унапређење људских права пружа довољну заштиту права деце, затим да ли је увођење специјализованог омбудсмана за децу у Републици Македонији потребно и да ли би евентуално увођење посебног омбудсмана за децу у Републици Македонији значило преклапање надлежности обе институције, које у основи имају исти циљ и задатак.

Кључне речи: Људска права; Дете; Народни правобранилац; Омбудсман; Република Македонија.

1. УВОД

Концепт људских права и слобода структуриран је у оквиру међународних докумената која су основни извор целокупне промоције, практикурања и заштите људских права и слобода. Модерни западни „идеал за људска права“ може да буде резимиран у следећем: *prima facie* – свако има подједнако, легитимно право на материјална и нематеријална добра и повољности који су од есенцијалног значаја за људско благостање.¹

Деца су базични елемент на којем почива свако друштво и због тога се заштита њихових права истиче као посебно значајан сегмент коме се посвећује све већа пажња. У том погледу, постојање оквира међународних инструмената² за заштиту права детета која су пренета

¹ С. Грир, *Европска конвенција за човекови права, достигнућа, проблеми и изгледи*, Кембриџ 2006 (превод Просветно дело, Скопје 2009), 2.

² Међународни оквир за заштиту права детета чине најзначајнији документи који регулишу ову проблематику: Декларација о правима детета, донета 1924. године од стране Друштва народа, позната као „Декларација из Женева“; Декларација о правима детета, донета 1959. од стране Уједињених нација (усвојена је Резолуцијом 386) XIV) 10. децембра 1959. године; Конвенција о правима детета (усвојена на заседању Генералне скупштине Уједињених нација 20. новембра 1989. године); Опциони протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечјој проституцији и

у национална законодавства даје солидну основу за поштовање права детета. Међутим, поштовање права деце у пракси зависи и од многих других услова који директно или индиректно утичу на заштиту права деце. Иако поштовање права деце у свакој држави зависи од више фактора (социјални, економски, правни, политички итд.), задатак сваке државе је да улаже максималне напоре да се поштују међународно загарантована права детета.

2. МЕЂУНАРОДНИ И НАЦИОНАЛНИ ПРАВНИ ОКВИР ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА ДЕЦЕ

Један од аспеката реализације предвиђеног у међународним инструментима, пре свега у Конвенцији о правима детета, је оснивање независних националних институција за унапређење и заштиту права детета.³ Наиме, чл. 4 Конвенције о правима детета обавезује стране уговорнице да „предузму све потребне законодавне, административне и остале мере за остваривање права признатих у овој Конвенцији”. Независне националне институције за људска права су важан механизам за унапређење и обезбеђење спровођења ове конвенције, а Комитет за права детета сматра да оснивање таквих тела спада у обавезе преузете од страна уговорница након ратификације

дечјој порнографији, усвојен резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, 25. маја 2000. године; Конвенција за заштиту људских права и основних слобода са изменама предвиђеним протоколима 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 и 14 (Текст Конвенције садржи измене у складу са одредбама Протокола бр. 14 (ЦЕТС, бр. 194) од дана његовог ступања на снагу 1. јуна 2010. Текст Конвенције раније је измењен у складу са одредбама Протокола 3 (ЕТС, бр. 45) који је ступио на снагу 21. септембра 1970, Протокола 5 (ЕТС, бр. 55) који је ступио на снагу 20. децембра 1971. и Протокола 8 (ЕТС, бр. 118), који је ступио на снагу 1. јануара 1990, те садржи и текст Протокола 2 (ЕТС, бр. 44) који је у складу са чл. 5, ст. 3 истог постао саставни део Конвенције од њеног ступања на снагу 21. септембра 1970. Све одредбе које су биле измењене или додате овим протоколима замењене су Протоколом 11 (ЕТС, бр. 155), даном његовог ступања на снагу 1. новембра 1998. Од тог датума, Протокол 9 (ЕТС, бр. 140), који је ступио на снагу 1. октобра 1994, укинут је а Протокол 10 (ЕТС, бр. 146) изгубио је своју сврху. Тренутни статус потписа и ратификација Конвенције и њених протокола као и потпуна листа декларација и резерви су доступни на <http://conventions.coe.int>); Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања; Конвенција за заштиту људских права и основних слобода; Европска конвенција о остваривању дечјих права; Препорука, бр. Р(91) 11 Комитета министара у вези са сексуалним искоришћавањем, порнографијом и проституцијом деце и млађих пунолетника; Препорука Рец (2001) 16 о заштити деце од сексуалног искоришћавања; Конвенција о кибернетичком криминалу (ЕТС, бр. 185); Конвенција Савета Европе о акцији против незаконите трговине (трафикинга) људским бићима (ЕТС, бр. 197).

³ Општи коментар број 2: Улога независних институција за људска права (CRC/GC/2002/2) 15 новембар 2002 године.

којима се обезбеђује спровођење Конвенције и унапређује универзална реализација права детета. У том смислу, Комитет поздравља оснивање независних националних институција за људска права и омбудсмана за децу/комесара за децу и слична независна тела за унапређење и надзор над применом Конвенције у многим странама уговорницама. Оно што треба истаћи је да Комитет позива и државе да, тамо где већ такве институције постоје, преиспитају њихов статус и ефикасност у унапређењу и заштити права детета, како је гарантовано Конвенцијом о правима детета и другим релевантним међународним инструментима.

Кад је реч о националним институцијама за људска права, треба истаћи да оне треба да буду основане у складу са принципима који се односе на статус националних институција за унапређење и заштиту људских права („Париски принципи”),⁴ које је усвојила Генерална скупштина 1993. на предлог Комитета за људска права из 1992. Ови минимални стандарди пружају смернице за оснивање, надлежности, дужности, састав, укључујући плурализам, независност, начин рада, и квазисудске активности таквих националних тела. Националне организације за људска права имају улогу моста између међународних стандарда за људска права и њихове имплементације на националном нивоу. У оквиру система Уједињених нација, ова улога је толико очевидна да је Канцеларија високог комесара за људска права инвестирала велики део својих средстава у стварање и подржавање националних организација за људска права, што води до легитимне опсервације да оне постају мање националне институције, а све више међународни пројекат. У исто време, све мање се посвећује пажња томе колико ових институција обављају своју функцију као агенти међународног права у оквиру домаћег система управљања.⁵

Мада су и одраслим лицима и деци подједнако потребне националне институције за људска права, постоје додатна оправдања за поклањање посебне пажње у обезбеђивању људских права детета. Ово укључује и чињенице да развојне способности чине децу посебно изложеним кршењу људских права; да се њихова мишљења ретко узимају у обзир; да већина деце нема право гласа и не могу да играју значајну улогу у политичком процесу који утврђује став владе у односу на људска права; да се деца сусрећу са значајним проблемима у

⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

⁵ R. Carver, “A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law”, *Human Rights Law Review*, (2010) 10(1), <http://hrlr.oxfordjournals.org/content/10/1/1.3.full>.

коришћењу правосудног система да заштите своја права или да употребе правни лек код кршења својих права; и да је приступ деце организацијама које би могле да штите њихова права генерално ограничен.

Специјализоване независне институције за децу, омбудсмани или комесари за дечја права, оснивају се у све већем броју држава. Где су ресурси ограничени, пажња се мора посветити томе да се расположиви ресурси користе на најефикаснији начин за унапређење и заштиту свачијих људских права, укључујући и дечја. У овом контексту, развој широке мреже националних институција за људска права са посебним освртом на децу вероватно је најбољи приступ. Национална институција за људска права треба у својој структури да обухвати или препознатљивог комесара који је посебно задужен за права детета, или посебно одељење или одсек који је одговоран за права детета. Став Комитета је да свака страна уговорница треба да има независну институцију за људска права која је одговорна за унапређење и заштиту права детета. Превасходна брига Комитета је да та институција, какав год облик имала, треба да је у могућности да самостално и независно прати, унапређује и штити права детета. Неопходно је да унапређење и заштита права детета буде „у главним токовима активности“ и да све институције за људска права које постоје у држави блиско сарађују с тим циљем.

Националне институције за људска права треба да имају овлашћења да разматрају појединачне представке и молбе и да спроводе истраге, укључујући оне које се достављају у име или директно од стране саме деце. Да би могле ефикасно да спроводе такве истраге, морају имати овалашћења принуде за испитивање сведока, приступ релевантним материјалним доказима и местима притвора. Такође, имају дужност да настоје обезбедити да деца имају ефикасна правна средства – независан савет, правно заступање и жалбени поступак – за свако кршење њихових права. Где је потребно, националне институције за људска права треба да предузму поступке посредовања и мирења у решавању представки.

Оно што је посебно битно када је реч о заштити права деце је то да националне институције за људска права треба да буду географски и физички доступна и приступачна за сву децу. У духу чл. 2 Конвенције, оне морају активно да дођу до свих група деце, посебно оних које су најугроженије или из социјално запостављених слојева, као што су (између осталих) деца која су збринута или у притвору, деца из мањинских или домородачких група, инвалидна деца, деца која живе у сиромаштву, деца избеглице или мигранти, деца која живе на

улице и деца са посебним потребама у областима као што су култура, здравље и образовање. Законодавство које се односи на националне институције за људска права треба да обухвати право институције на приступ, у условима приватности, деци која се налазе у свим облицима алтернативног збрињавања и свим институцијама где се деца налазе.

Националне институције за људска права имају кључну улогу у унапређењу поштовања мишљења деце у свим питањима која се њих тичу, како је наведено у чл. 12 Конвенције, од стране власти и у целокупном друштву. Овај општи принцип треба применити на оснивање, организацију и активности националних институција за људска права. Институције морају да обезбеде директан контакт са децом, која треба да на одговарајући начин буду укључена и консултована. Треба, на пример, основати дечја већа, као саветодавна тела националних институција за људска права, чиме би се омогућило учешће деце у питањима која се њих тичу.

Националне институције за људска права морају имати право директног, независног и сопственог извештавања јавним и скупштинским телима о стању дечјих права. У односу на ово, стране уговорнице морају да обезбеде одржавање годишње расправе у парламенту, како би се члановима парламента дала могућност да расправљају о раду националних институција за људска права у односу на права деце и поштовању Конвенције од стране државе.

Република Македонија, као потписница Конвенције за права детета, у своје национално законодавство је пренела основне постулате целокупне и ефикасне заштите права детета. Ратификовањем међународних инструмената за заштиту права деце, Република Македонија се обавезала да ће поштовати њихове одредбе и да ће предузимати мере за њихово имплементирање у домаће законодавство. Поред тога што је Македонија потписница Конвенције за права детета, она је ратификовала и друге конвенције, међу којима и Европску конвенцију о остваривању права деце.⁶ Усвојено је више декларација о заштити деце, као Декларација о заштити детета од политичке манипулације и злоупотребе⁷ и Декларација о заштити права детета.⁸ Полазећи од онога што је утврђено међународном регулативом, а пре свега Декларацијом о правима детета, да “дете има потребу за посебним мерама заштите и неге, укључујући одговарајућу правну заштиту, због њего-

⁶ *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 12/02.

⁷ *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 17/91.

⁸ *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 68/03.

ве физичке и менталне незрелости, пре или после његовог рођења”,⁹ у Републици Македонији је донета правна регулатива којом се настоје применити они стандарди који се намећу међународним актима. Одредбе из међународних инструмената за заштиту права детета су имплементирани у законодавству Републике Македоније још Уставом из 1991. године, којим је загарантовано да Република посебно штити децу и малолетна лица.

Донесен је одређени број закона који предвиђају посебну заштиту деце, међу којима се посебно истиче Закон о заштити деце, донет 2000. године, који је више пута мењан, с циљем обезбеђивања ефикасније заштите права детета.¹⁰ Поред тога, у оквиру остваривања бриге за заштиту права деце, Влада Републике Македоније доноси годишње програме за остваривање и развој заштите деце. Треба истаћи да је 2007. године одлуком Владе Републике Македоније основана Национална комисија за права деце у Републици Македонији, с циљем да прати стање права деце у држави; континуирано прати имплементацију Националног плана за акцију за права деце у Републици Македонији у периоду 2006–2015. година и Конвенције за права детета Уједињених нација; на захтев Владе Републике Македоније припрема материјале за тематске седнице које су посвећене напретку у областима које се односе на права деце; предлаже годишње приоритете сагласно Националном плану за акцију за права деце у Републици Македонији у периоду 2006–2015. година; прати спровођење годишњих приоритета за права деце, који су усвојени од стране Владе Републике Македоније. У раду Националне комисије учествује и претставник Народног правобраниоца Републике Македоније, задужен за права деце, представник УНИЦЕФ-а и удружења. Сагласно Закону о малолетничкој правди, формиран је Државни савет за малолетничко преступништво, у којем обавезно учествује и представник одређен од стране Народног правобраниоца.

⁹ Конвенција за правата на детето, 20. нов., 1989, 1577 З. Д. О. Н. 3., сп.: Д. М. Блер, М. Х. Вајнер, *Међународно семејно право, конвенции, статуту и регулаторни материјали* (превод), Скопје 2009, 168.

¹⁰ У јуну 2012. године, Министарство за правду Републике Македоније поднело је Предлог Закона о правди деце, који полази од начела заштите деце и њихових права, социјализацији и помоћи приликом поступања са децом и ресторативна правда и превенција деце делинквенције.

3. НАРОДНИ ПРАВОБРАНИЛАЦ (ОМБУДСМАН) РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ – МЕХАНИЗАМ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА ДЕЦЕ

Македонија је ратификовала главне међународне инструменте за заштиту права деце и у великом броју их применила у домаћем законодавству, чиме је створен систем који, у мањој или већој мери, обезбеђује поштовање и заштиту права деце. Кад је реч о поштовању права деце и отклањању евентуално направљених повреда тих права, у већем броју земаља се наглашава улога и значај институције омбудсмана.¹¹ Поред надлежности да предлаже нове и да мења постојеће прописе, као и овлашћења да саветима и давањем мишљења унапређује рад органа управе, омбудсман, поступајући по представкама грађана или по сопственој иницијативи, контролише да ли органи државне управе, други органи и организације са јавним овлашћењима, поступају у складу са законима и другим прописима. Различите земље имају различите системе, тако да у неким земљама постоји посебан омбудсман за децу или посебно омбудслице или комисионар за дечја права, а у неким земљама се обезбеђује заштита дечјих права у оквиру општег омбудсмана. Улога омбудсмана за децу је да промовише и штити права и интересе деце и да промовише препознавање људских права која још увек нису предвиђена у легислативи или у пракси.

У Републици Македонији већ петнаест година функционише институција омбудсмана, под називом Народни правобранилац Републике Македоније, која је предвиђена Уставом Републике Македоније

¹¹ Постоје различити облици омбудсмана у различитим државама у свету, коју класификацију прихвата и International Ombudsman Institute. – Вид. више: D. Aviani, „Pojam i vrste ombudsmana“, *Hrvatska javna uprava* 1/1999, 78. Наиме, разликују се: парламентарни и егзекутивни омбудсман, национални, локални и међународни омбудсман, инкогни и колегијални омбудсман, општи и посебни омбудсман. Подела на опште и посебне омбудсманине полази од критеријума који се односи на обим њиховог поступања. Тако, уколико омбудсман штити сва уставна и законска права грађана, реч је о омбудсману од опште надлежности (на пример, омбудсмани у Шведској, Финској, Великој Британији, Републици Словенији, Републици Хрватској, Републици Македонији, итд.). Уколико омбудсман има ужи обим поступања и делује само у односу на заштиту одређене категорије грађана, или уколико су права грађана повређена од стране одређених државних органа, онда је реч о посебним (специјализованим) омбудсманима. Тако, посебни омбудсман може да штити права одређене категорије грађана (на пример, омбудсман за заштиту права деце у Шведској, Норвешкој, итд.) и уколико сузи обим субјеката према којима поступа и чији посао контролише, као на пример омбудсман за војна питања у Норвешкој, Немачкој и Израелу, полицијски омбудсман у Северној Ирској, Омбудсман за затворе и пробаацију у Енглеској и Велсу, итд.

још 1991. године, а основана је Законом о Народном правобраниоцу¹² из 1997. године. Народни правобранилац има овлашћења да штити уставна и законска права грађана и свих других лица када су им повређена актима, поступцима и пропуштањем делатности органа државне управе и од других органа и организација која имају јавна овлашћења.¹³ У оквиру својих овлашћења,¹⁴ Народни правобранилац посвећује велику пажњу заштити права детета у случајевима када су иста повређена од стране државних органа и органа који имају јавна овлашћења. Међутим, посебно треба истаћи да ова институција делује и на ширем плану, када покреће поступке по сопственој иницијативи за повреду уставних и законских права већег броја грађана, међу којима и малолетних лица.¹⁵ Када Народни правобранилац покрене поступак по сопственој иницијативи за повреду уставних и законских права малолетних лица, није потребна сагласност, већ у року од 15 дана од дана покретања поступка Народни правобранилац обавештава лица на која се она односи.

Након оснивања институције Народног правобраниоца, у сагласности са законом из 1997. године, а полазећи од начела да се обезбеди ефикаснија заштита права детета у Македонији сагласно међународним инструментима за заштиту деце, у оквиру канцеларије Народног правобраниоца је 1999. године, у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, формирано посебно Одељење за заштиту права детета.¹⁶ Одељењем руководи заменик народног правобраниоца, као лице које је одређено да води посебну бригу о заштити права деце. У оквиру Одељења, поред заменика раде и други правници, који су свакако компетентни да поступају у односу на правне аспекте заштите права деце, како на генералном плану тако и у конкретним случајевима. Међутим, требало би узети у обзир искуство других земаља, које у рад ових институција укључују и остале профиле стручњака – социјалне раднике, психологе, лекаре, социологе – чије специфично знање у посебним областима може да буде драгоцено приликом поступања која су повезана са правима деце. На пример, Омбудсман у Републици Грчкој, у окви-

¹² Први Закон о Народном правобраниоцу, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 7/97.

¹³ Закон о Народном правобраниоцу, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 60/03, чл. 2.

¹⁴ Послови који спадају у надлежност Народног правобраниоца, а по којима се поступа у седишту Народног правобраниоца у Скопљу, подељене су на четири групе, од којих једна обухвата права из социјалне заштите и социјалну сигурност у коме спада и заштита дечјих права.

¹⁵ Закон о Народном правобраниоцу, чл. 21, ст. 3.

¹⁶ Одељење за заштиту права деце, у оквиру институције Народног правобраниоца Републике Македоније, почело је да функционише 1999. године уз подршку УНИЦЕФ-а, а од 2001. године је члан Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC).

ру Одељења за заштиту права деце поред правника има ангажоване и психологе, а Омбудсман за децу у Норвешкој ангажује и социологе.¹⁷

Ради ефикасније и успешније заштите уставних и законских права грађана у појединим областима, Закон о Народном правобраниоцу из 2003. године предвиђа да Народни правобранилац може формирати и одељења. Унапређење надлежности Народног правобраниоца у овом правцу представљају измене Закона из 2009. године,¹⁸ којима се предвиђа да Народни правобранилац обезбеђује посебну заштиту права деце. Тиме се заокружује законски основ за функционисање Одељења за заштиту права деце.

4. НАДЛЕЖНОСТ НАРОДНОГ ПРАВОБРАНИОЦА РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ПРАВА ДЕЦЕ

Кад поступа у случајевима који се односе на повреду права деце од стране органа државне управе или од органа и организација који имају јавна овлашћења, Народни правобранилац може да затражи од њих одређена објашњења, информације и доказе која се односе на наводе у притужби. Такође, поступајући по притужбама, Народни правобранилац има приступ службеним просторијама и може да изврши непосредан увид у предмете и послове у њиховој надлежности, позове на разговор изабрано или именовано лице, службено лице и свако друго лице које може да открије податке у поступку, као и да затражи мишљење научних и стручних институција.¹⁹ Сагласно законским одредбама, постоји обавеза органа и организација да поступају по захтевима Народног правобраниоца, а одбијање и непоштовање истих сматра се ометањем његовог посла. У том случају, Народни правобранилац може да обавести непосредно виши орган, функционера који руководи органом или Владу Републике Македоније, а уколико они не предузму потребне мере и Скупштину Републике Македоније.²⁰ У току поступка, кад Народни правобранилац утврди да у конкретном случају у ком су инволвирана деца постоји повреда њихових права од стране надлежних органа, може да упути препору-

¹⁷ Law & Our Rights Website, www.thedailystar.net/law/2004/05/01/hp.htm.

¹⁸ Закон за изменување и допулнување на Законот за народниот правобранител, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 114/09. Законом се предвиђа да Народни правобранилац обезбеђује посебну заштиту права деце, лицима са посебним потребама и лицима која су предмет тортуре и другог облика свирепог, нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања у органима, организацијама и установама у којима слобода кретања је ограничена.

¹⁹ Закон о народном правобраниоцу, чл. 24, ст. 1, алинеја 1, 2, 3, 4.

²⁰ Закон о народном правобраниоцу, чл. 24, ст. 2 и 4 и чл. 25.

ке, предлоге и мишљења о начину отклањања констатованих повреда и може да предложи поновно спровођење поступка сагласно закону.

Народни правобранилац може да покрене иницијативу за спровођење дисциплинског поступка против службеног, односно одговорног лица и да поднесе захтев надлежном јавном тужиоцу за иницирање поступка ради утврђивања казнене одговорности.²¹ Уколико орган коме је упућена препорука не поступи по њој, Народни правобранилац може о насталој повреди и непоштовању закона известити непосредно виши орган, функционера који руководи органом, Владу Републике Македоније и, у крајњем случају, Скупштину Републике Македоније.²² Сагласно Закону, Народни правобранилац једном годишње обавештава Скупштину Републике Македоније о поштовању права грађана од стране органа државне управе и других органа и организација који имају јавна овлашћења. При томе, посебно је значајна процена Народног правобраниоца о степену поштовања права детета у држави. Треба имати у виду да Народни правобранилац не поступа једино по поднетим притужбама, већ посебну пажњу посвећује генералном стању и дешавањима у овој области, а поступак покреће по сопственој иницијативи.

Посебно је наглашена законом предвиђена могућност да Народни правобранилац подноси иницијативе за измену и допуну закона и других подзаконских аката и њихово усаглашавање са међународним уговорима ратификованим сагласно Уставу Републике Македоније.²³ С обзиром на то да Народни правобранилац нема надлежност да кажњава, једно од најјачих средстава која му стоје на располагању приликом обезбеђивања заштите права грађана, према томе и права деце, је објављивање конкретних случајева у средствима јавног информисања. Тиме се врши индиректни утицај на надлежне органе како би се отклониле учињене повреде или обезбедила ефикаснија заштита права деце. При томе треба водити рачуна о заштити личних података деце, што је предвиђено законском регулативом Републике Македоније.²⁴

²¹ Закон о народном правобраниоцу, чл. 32.

²² Закон о народном правобраниоцу, чл. 34.

²³ Закон о народном правобраниоцу, чл. 30.

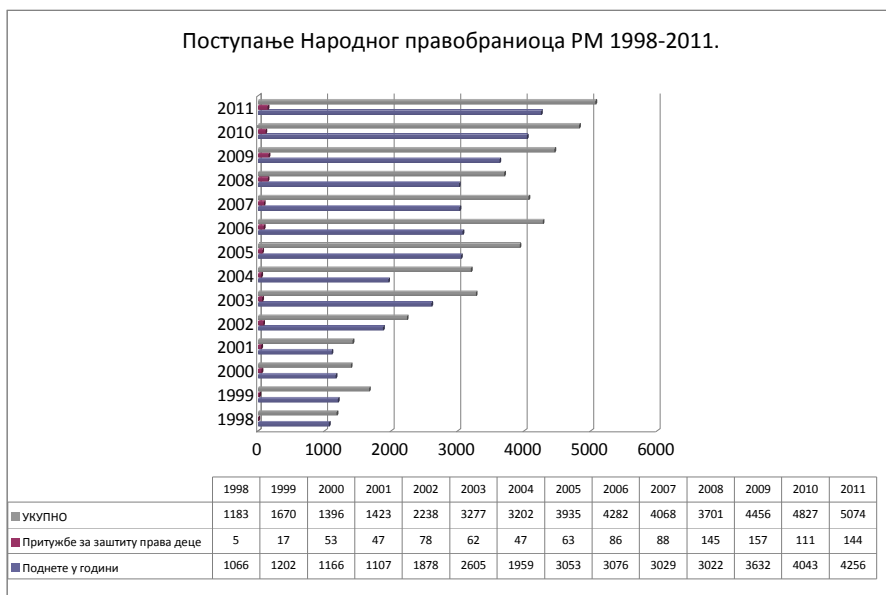
²⁴ У току поступка по притужби, Народни правобранилац је дужан да поштује приватност и тајност података (Закон о народном правобраниоцу, чл. 18). Генерално, правна заштита личних података је обезбеђена и Законом о заштити личних података, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 7/05, 103/08, 124/10 и 135/11.

5. ИСКУСТВА НАРОДНОГ ПРАВОБРАНИОЦА РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ У ЗАШТИТИ ПРАВА ДЕЦЕ

Из досадашњег поступања Народног правобраниоца у протеклих петнаест година у области заштите права детета може се утврдити да је ова институција своју активност у овој сфери усмерила у три правца.

Прво, поступање по конкретним притужбама, у којима је било указивано на постојање повреда одређених права деце и у том смеру су биле предузимане мере за одстрањивање констатованих повреда.

Табела 1 – Поступање Народног правобраниоца Републике Македоније у периоду 1997–2011.



На основу искустава о досадашњем раду Народног правобраниоца Републике Македоније може се констатовати да се овој институцији годишње достави мали број притужби које се односе на заштиту права деце. Као што се може видети из Табеле 1, у 1998. години проценат притужби који се односио на заштиту права деце је износио 0,46 %, односно само пет притужби се односило на заштиту права деце, од 1066 притужби које су поднете у тој години. У 1999. години проценат притужби који се односио на заштиту права деце износио је 1,41 %, односно 17 притужби које су се односиле на заштиту права деце, од

1202 притужби поднетих у тој години. У 2000. години, поднето је 1166 притужби, а 53 су се односиле на заштиту права деце, што представља 4,54 % од броја поднетих притужби. У 2001. години, 1107 притужби су поднете, а 47 су се односиле на заштиту права деце, што представља 4,24 % од броја поднетих притужби. У 2002. години, од 1878 поднетих, 78 су се односиле на заштиту права деце, што представља 3,48 % од броја поднетих притужби. У 2003. години, поднето је 2605 притужби, а 62 притужбе су се односиле на заштиту права деце, што представља 2,38 % од броја поднетих притужби. У 2004. години, од 1959 поднетих притужби, 47 су се односиле на заштиту права деце, што представља 2,40 % од броја поднетих притужби. У 2005. години, од 3053 поднете притужбе, 63 су се односиле на заштиту права деце, што представља 2,06 % од броја поднетих притужби. У 2006. години, од 3076 поднетих притужби, 86 су се односиле на заштиту права деце, што представља 2,80 % од броја поднетих притужби. У 2007. години, од 3029 поднетих притужби, 88 су се односиле на заштиту права деце, што представља 2,91 % од броја поднетих притужби.

Из анализираних података може се утврдити да је у 2008. и 2009. години проценат притужби по којима је поступано, а која се односе на заштиту права деце, двоструко повећан у односу на претходне године, али и да је број поднетих притужби такође двоструко повећан у односу на претходне године. Тако, у 2008. години, проценат притужби који се односио на заштиту права детета износио је 4,80 % од поднете 3022 притужбе, што представља 145 притужби које су се односиле на заштиту права деце. У 2009. години, проценат притужби које су се односиле на заштиту права деце износио је 4,32 % од поднете 3632 притужбе. У 2010. години, проценат притужби који се односио на заштиту права деце поново је смањен и износио је 2,75 % или 111 притужби, од 4043 поднете притужбе. У 2011. години, поступано је по 144 притужбе које су се односиле на заштиту права деце, што је 3,38 % од 4256 поднетих притужби.²⁵

Уколико се анализирају годишњи извештаји Народног правобраниоца од 1997. до 2011. године према поступању по притужбама које су се односиле на заштиту права деце, може се констатовати да су детаљнији подаци садржани у годишњим извештајима након 2005. године. Наиме, у 2006. години, 47,1 % притужби се односио на породична права, 20,7 % на насиље, 10,3 % на образовање, 5,7 % на соци-

²⁵ Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011*, Скопје, доступно на: www.ombudsman.mk.

јалну и здравствену заштиту и 16,1 % на друго. У 2007. години, 37,5% су се односиле на породична права, 25 % на породично насиље, 9,1 % на образовање, 3,4 % на одуговлачење, 3,4 % на социјалну и здравствену заштиту и 21,6 % на друго. У 2008. години, 33,10 % се односило на породична права, 23,45 % на насиље, 8,28 % на образовање, 1,40 % на одуговлачење, 1,40 % на матичну евиденцију и 32,41 % на друго. У 2009. години, 2,55 % се односило на децу са посебним потребама, 3,18 % на други облик насиља, 0,64 % на заштиту од информација штетних за њихов развој, 1,27 % на здравствену заштиту, 1,27 % на злоупотребу и насиље, 19,11 % на лични контакт између деце и родитеља, 1,91 % на матичну евиденцију, 16,56 % на образовање, 0,64 % на одуговлачење, 2,55 % на права у васпитним и другим установама, 5,73 % на сексуалну злоупотребу, 15,29 % на породична права, 7,64 % на породично насиље, 4,46 % на социјалну заштиту, 10,83 % на физичко и психичко малтретирање и 6,37 % на друго. У 2010. години, 41,44 % притужби односило се на породична права, 8,11 % на злоупотребу од насиља, 9,01 % на образовање, 9,01 % на физичко и психичко малтретирање и сексуалну злоупотребу, 18,02 % на социјалну и здравствену заштиту, 3,60 % на децу са посебним потребама и децу у васпитним и другим установама, 0,90 % на трговину децом и 9,91 % на друго. У 2011. години, од броја притужби које су се односиле на заштиту права деце, 47,92 % су се односиле на породична права, 12,50 одсто на породично насиље, 16,67 % на образовање, 5,56 % на психичко и физичко малтретирање у школама и установама, 6,25 % на здравствену заштиту, 8,33 % на друго, 0,69 % на полну злоупотребу и 2,08 % на децу са посебним потребама. Детаљнији подаци о поступању по притужбама које се односе на заштиту права деце постоје од 2005. године, али су подобласти које се наводе неуједначене по годинама, што онемогућава даљу упоредну анализу у овом правцу.

Друго, поступање Народног правобраниоца по сопственој иницијативи, када је путем дневне штампе, других средстава јавног информисања или на други начин сазнао да постоји повреда права деце. У том правцу су посете које сваке године Народни правобранилац остварује у институцијама где се деца налазе, живе, уче или се васпитавају. Сваке године Народни правобранилац односно Одељење за заштиту права детета остварује посете у одређеним обдаништима, школама, интернатима, домовима где живе деца без родитеља, с циљем едукације деце о њиховим правима и остваривања контроле над лицима која су запослена у овим институцијама и која су директно укључена у посао са децом.

Истиче се активност Народног правобраниоца у 2004. години, када је у сарадњи са Канцеларијом УНИЦЕФ-а у Скопљу формирао

Одбор за децу са представницима из основних и средњих школа. Такође, истиче се активност Народног правобраниоца у истраживању појединих стања у друштву која се односе на децу. Наиме, 2006. године спроведено је истраживање у свим центрима за социјални рад у Републици Македонији о породичном насиљу над децом. Министарство рада и социјалне политике је информисало Владу Републике Македоније да је истраживање које је спровео Народни правобранилац доста исцрпно, са реалним подацима, због чега прихвата све препоруке и предлоге и испољава спремност да се исти инкорпорирају у Закон о породици наредне године. Исте године у двеста основних школа у Македонији спроведено је истраживање о укључености деце са посебним потребама у основно образовање и могућим облицима њихове дискриминације. У 2007. години обављено је истраживање у којем је учествовало 4500 ученика од петог до осмог разреда и констатовано да постоји психичко и физичко насиље у школама. Извршено је истраживање о стању у делу установа за збрињавање деце. Наредне године, спроведено је истраживање у обдаништима, с циљем да се утврди да ли постоји физичко и психичко злостављање деце и каква је исхрана у обдаништима. Народни правобранилац је предузимао активности и мере у правцу увођења изучавања људских права у образовању деце, а 2001. године припремио је брошуру *Упознајте своја права*.

На крају, али не мање битно, је активно учешће Народног правобраниоца у области заштите права деце у Републици Македонији на нормативном плану и његово активно укључивање у процес стварања услова за ефикаснију заштиту права деце на националном нивоу. Од самог почетка функционисања ове институције истиче се прилично велика активност у правцу предлагања доношења нове или побољшање постојеће регулативе која се односи на децу. У 2001. години Народни правобранилац је констатовао да не постоји систем дејне заштите који треба да обезбеди одговарајућу помоћ породици и посебно заштиту деце и истиче се активност приликом доношења Закона о заштити деце. У 2003. години, залажући се за појачану и одговарајућу обавезу у породици, Народни правобранилац је учествовао у изменама Закона о породици. Исте године, Народни правобранилац је указао да и поред тога што је донет Закон о заштити деце још увек нису донети подзаконски акти који би регулисали поступак за остваривање права предвиђених Законом, па су одговарајући правилници донети након његове иницијативе. У 2007. години припремљен је предлог за измену Закона о заштити деце.

Досадашње поступање Народног правобраниоца Републике Македоније у заштити права деце је показало резултате. При томе, евалуа-

ција досадашњих резултата ове институције у области заштите права деце не треба да се базира једино на броју поднетих притужби. Међутим, и поред скромног броја притужби у овој области, не може се оспорити деловање ове институције на једном ширем пољу приликом покретања поступака по сопственој иницијативи када је реч о повреди права већег броја деце или у погледу иницирања измена законске регулативе, што је резултат утврђених недостатака приликом поступања по притужбама. Посебно се истиче активност Народног правобраниоца у делу јачања нормативе која регулише права деце. Требало би узети у обзир констатације да је првих година функционисања ове институције постојала неодговарајућа и незадовољавајућа сарадња са надлежним институцијама које одлучују о правима деце, чиме се ометао његов рад по поднетим притужбама, али се и онемогућавало благовремено предузимање мера за заштиту права грађана. Народни правобранилац је у својим годишњим извештајима констатовао да у принципу мали број деце самостално тражи заштиту својих права. Међутим, и поред релативно ограниченог капацитета којим располаже Одељење за заштиту права деце и релативно мањег броја притужби које се односе на заштиту права деце по којим је поступано, ипак је спроведена прилично велика истраживачка активност, с циљем утврђивања стања у овој области, али и активно учешће у доношењу правне регулативе и побољшању већ постојеће регулативе у овој области.

Значење које институција Народни правобранилац има у односу на заштиту људских права може се препознати и у извештајима²⁶ Европске комисије, која сваке године оцењује напредак државе на свом путу према Европској унији. У том правцу, искуства Народног правобраниоца узимају се као индикатор прогреса који је направљен у области основних људских права у Републици Македонији. При

²⁶ European Commission, Brussels, 9 November 2010 SEC(2010)1332, Commission staff working Document, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2010 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011, {COM(2010)660}, European Commission, Brussels 12.10.2011, SEC(2011) 1203 final, Commission staff working Document, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, 2011 Progress Report accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012, {COM(2011) 666 final}, {SEC(2011) 1200 final}, {SEC(2011) 1201 final}, {SEC(2011) 1202 final}, {SEC(2011) 1204 final}, {SEC(2011) 1205 final}, {SEC(2011) 1206 final}, {SEC(2011) 1207 final}.

томе, Народни правобранилац се истиче као главна фокусна тачка за заштиту и промоцију људских права, укључујући и дечја права.

6. ЗАКЉУЧАК

Целокупно досадашње функционисање Народног правобраниоца Републике Македоније у области заштите права детета, како у конкретним случајевима, тако и на генералном нивоу и у односу на побољшање целокупне регулативе која се односи на ову област, неспорно потврђује факт да је ова национална институција за заштиту људских права добар контролни механизам у држави која настоји да буде демократска и правна држава и која поштује људска права.

Имајући у виду досадашње функционисање Народног правобраниоца Републике Македоније, и поред невеликог броја достављених притужби које су се односиле на заштиту права деце, може се закључити да ова институција има значајну улогу у заштити права детета са осталим активностима у односу на покретање поступка по сопственој иницијативи када се ради о заштити права деце или у односу на активно учешће у правцу побољшања нормативе која се односи на заштиту права деце.

Постојање правног оквира за заштиту одређених права, међу којима и права детета, представља само основ за обезбеђивање целокупне заштите људских права у једној држави. Целокупна и ефикасна заштита права деце може да се обезбеди једино искоришћавањем свих капацитета и могућности које има једна правна држава. У том правцу, постојање институције као што је Народни правобранилац (омбудсман) је од посебног значаја у правцу заштите права детета, не само са аспекта заштите права деце у конкретним случајевима, већ и у односу на његово укључење у активности на националном нивоу ради обезбеђивања ефикасније заштите права деце. Међутим, питање је у коликој мери Народни правобранилац у Републици Македонији има снагу да се наметне у друштву, с циљем обезбеђивања максимално ефикасне заштите права деце. У том правцу, и поред јачања његових надлежности у овој области, а узимајући у обзир искуства одређеног броја европских држава која имају посебне омбудсмане за децу (на пример, Шведска, Норвешка) намеће се закључак да би оснивање и функционисање посебног омбудсмана за децу дало значајно боље резултате у заштити права детета.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Aviani, Damir, „Pojam i vrste ombudsmana“, *Hrvatska javna uprava* 1/1999;
2. Akimovska Maletić, Iskra, „Zaštita prava deteta preko institucije Narodnog pravobranioca (Ombudsmana) u Republici Makedoniji“, *Pravni život* 9/2005;
3. Akimovska Maletić, Iskra, “The Macedonian ombudsman as an informal conflict resolution mechanism between the citizens and the public administration”, *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, Volume IV, Number 2, Winter 2011/2012, Special Issue: *Law and Public Management Revisited*;
4. Батић, Драгана, Акимовска Малетић, Искра, „Заштита деце разведених родитеља која су жртве емоционалног злостављања“, *Temida* 3/2011;
5. Carver, Richard, “A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law”, *Human Rights Law Review*, (2010) 10(1), <http://hrhr.oxfordjournals.org/content/10/1/1.3.full>;
6. Свејић Јанчић, Олга, „Zaštita roditeljskog prava i prava deteta“, *Pravni život* 10/2009;
7. Блер, Мариен Д., Вајнер, Мерл Х., *Меѓународно семејно право, конвенции, статuti и регулаторни материјали* (превод), Магор, Скопје 2009;
8. Gregory, Roy, “Comparing Ombudsman offices: statistics, statutory provisions, style and working practices“, *Looking for ombudsman standards* (eds. L. Veny, R. Passemiers), Gent 2000;
9. Грир, Стивен, *Европска конвенција за човекови права, достигнувања, проблеми и изгледи*, Студии за европско право и политика, Кембриџ 2006 (превод Просветно дело, Скопје 2009);
10. Мицковиќ, Дејан, *Семејството во Европа XVI–XXI век*, Блесок, Скопје 2008;
11. “The Greek ombudsman“, *Eunomia, Promotion of Ombudsman Institutions in Southeastern Europe, The Ombudsman Institutions in Southeastern Europe*, Athens 2003.

Правни извори и документи

1. Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993;
2. Декларација за заштита детета од политичке манипулације и злоупотребе *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 17/91;

3. Декларација за заштиту права детета, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 68/03;
4. Декларација о правима детета;
5. Европска конвенција о остваривању дечјих права;
6. Закон о заштити личних података, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 7/05, 103/08, 124/10 и 135/11;
7. Закон о Народном правобраниоцу, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 7/97;
8. Закон о Народном правобраниоцу, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 60/03 и 114/09;
9. Закон о ратификацији Европске конвенције за остваривање права деце, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 12/02;
10. Конвенција о правима детета усвојена на заседању Генералне скупштине Уједињених нација 20 новембра 1989 године, ратификована 02.12.1993. године, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 15/90;
11. Конвенција Савета Европе о заштити деце од сексуалног искористишавања и сексуалног злостављања, Конвенција за заштиту људских права и основних слобода;
12. Министерство за правда на Република Македонија, *Компаративен преглед на законодавството на Република Македонија и Конвенцијата за правата на детето, Извадок од препораките*, Скопје, мај 2010;
13. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 1998*, Скопје;
14. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 1999*, Скопје;
15. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2000*, Скопје;
16. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2001*, Скопје;
17. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2002*, Скопје;
18. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2003*, Скопје;
19. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2004*, Скопје;
20. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2005*, Скопје;
21. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2006*, Скопје;
22. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2007*, Скопје;
23. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2008*, Скопје;

24. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2009*, Скопје;
25. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2010*, Скопје;
26. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај, 2011*, Скопје;
27. Опциони протокол уз Конвенцију о правима детета о продају деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији усвојен резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација, 25 маја 2000 године Конвенција за заштиту људских права и основних слобода са изменама предвиђеним Протоколима 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 и 14;
28. Општи коментар број 2: Улога независних институција за људска права (*CRC/GC/2002/2*) 15. новембар 2002. године;
29. Предлог Закон о правди деце, Министарство правде РМ;
30. Препорука бр. Р(91) 11 Комитета министара у вези са сексуалним искоришћавањем, порнографијом и проституцијом деце и млађих пунолетника;
31. Препорука Рец (2001) 16 о заштити деце од сексуалног искоришћавања;
32. Резолуција 386 (XIV) 10 децембар 1959 године, Декларација о правима детета донета 1959, Уједињене нације;
33. Устав на Република Македонија, *Сл. весник на Р. Македонија*, бр. 52/91, амандмани од 1992, 1998, 2001, 2003, 2005 и 2009.

Assistant Professor Iskra Akimovska Maletić, LL.D.

Faculty for Security University „St. Clement of Ohrid“ in Skopje

OMBUDSMAN OF REPUBLIC OF MACEDONIA AND PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS – FIFTEEN YEARS OF EXPERIENCE

Summary

Although special institutions for the protection of human rights are needed both to adults and children, it can be said that, starting from the evolving capacities of children that make them especially vulnerable to violations of human rights, there are additional justifications for paying greater attention to providing children's rights. The Convention on the Rights of the Child also points out those independent national human rights institutions are an important mechanism for promoting and ensuring the implementation of the Convention.

In that direction Republic of Macedonia, as a signatory to the Convention on the Rights of the Child, undertakes activities that are foreseen

in the Convention. In 1997 the national ombudsman institution in the Republic of Macedonia was founded in order to protect human rights, including the rights of children. Comparative experience shows that countries in their legal systems have introduced different types of ombudsman. Some of them have national ombudsmen with general jurisdiction that protect the rights of all citizens and from all administrative institutions. Some countries have introduced specialized ombudsmen that protect certain rights of citizens or the rights of certain groups of citizens.

When we speak for Republic of Macedonia, it should be noted that the Ombudsman (People's Advocate of the Republic of Macedonia), is parliamentary ombudsman with general jurisdiction, who protects the rights of all citizens from maladministration of state agencies and other bodies and organizations with public authority. Recognizing the need for special protection of children within the Office of the Ombudsman in the Republic of Macedonia in 1999, in collaboration with UNICEF, a special Department for the protection of children's rights was established. Starting from the need to strengthen the normative position of the Department for Protection of Children Rights and to improve the protection of children's rights, in 2009 Amendments to the Law on the Ombudsman were adopted, which emphasizes providing special protection of children's rights by the Ombudsman and completes the legal basis for the establishment of the Department for the protection of children's rights.

The aim of this paper is to analyze the normative framework of the ombudsman institution in the Republic of Macedonia, but also to provide a qualitative analysis of its work so far, in terms of protecting the rights of the child, in order to determine whether the normative strengthening of this national institution for the protection of human rights during its fifteen years of functioning has had an impact on its efficiency and if that is the case to what extent it affected the improvement of the effectiveness of protection of children's rights in the Republic of Macedonia.

From the results of the analysis, and taking into account the comparative experience from other legal systems, the paper will answer the questions whether the Ombudsman in the Republic of Macedonia as a national mechanism for the protection and promotion of human rights provides sufficient protection of the children's rights and whether the introduction of specialized ombudsman for children in the Republic of Macedonia is needed.

Key words: *Human rights; Children; Ombudsman; Republic of Macedonia.*