

**Извршно резиме за
извештајот за
спроведувањето
на законот за
спречување и
заштита од
дискриминација**



2019 - 2022

Овој документ е изработен во рамки на проектот „Мрежа за заштита од дискриминација: Унапредување на политиките и практиките за заштита од дискриминација и промоција на еднаквост“, кој е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Издавач

Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализирани заедници“
МАРГИНИ Скопје, Мрежа за заштита од дискриминација

Автор(к)и

Стојан Мишев
Маргарита Глигурска

Уредничка

Драгана Дрндаревска

Лекторка

Виолета Танчева-Златева

Графичко уредување и дизајн

Емилија Ем Мишева

Скопје, декември 2022



РЕЗИМЕ

Покрај уставно загарантираното право на еднаквост на граѓаните во слободите и правата, донесувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација придонесе за подобрување на нормативните претпоставки за поголемо промовирање на еднаквоста и недискриминацијата во општеството, преку зајакнување на независноста и институционалната поставеност на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД), како специјализиран механизам за заштита на граѓаните од дискриминаторни закони, политики и практики¹. Дотолку повеќе што предвидените законски надлежности овозможуваат широко поле на дејствување на Комисијата, како и меѓусебно поврзување на преземените напори во сите приоритетни области за ефективно справување со дискриминацијата, а тоа се превенцијата и зголемување на разбирањето во јавноста, унапредувањето на примената на меѓународната и националната правна рамка за човековите права и обезбедување заштита на граѓаните кои биле дискриминирани.

Овој извештај на Мрежата за заштита од дискриминација има за цел да придонесе за унапредување на ефикасноста и делотворноста во работата на Комисијата, како и за исполнување на предусловите за ефективно спроведување на Законот. При подготовката беа земени предвид јавно достапните податоци за примената на Законот и за работата на Комисијата, перспективата на членовите и на Стручната служба на КСЗД, како и перцепциите на граѓанските организации кои работат на промовирање на еднаквоста и заштитата на човековите права на ранливите групи на граѓани.

Генерален е заклучокот дека недостатокот на политичка волја за справување со дискриминацијата во државата и непреземањето на суштински мерки за подобрување на фактичката состојба на ранливите групи граѓани ги подриваат легислативните заложби и го покажуваат вистинскиот однос на носителите на одлуки кон почитувањето на човековите права, подобрувањето на пристапот до правда и состојбите со еднаквоста и недискриминацијата во општеството. За жал, продолжува долготрајната негативна практика на „одвојување“, односно неединство помеѓу процесите на донесување на стратегии,

¹ Анализа на законскиот мандат на КСЗД и предусловите за транспарентност, отчетност и ефективност, Здружение ЕСЕ, 2019. Достапна на: <http://esem.org.mk/pdf/Publikacii/2019/Analiza%20na%20zakonskiot%20mandat%20na%20KSZD.pdf>

политики и закони и процесите на нивното спроведување, како и влијанието на политичките партии врз формирањето на независните тела за заштита на човековите права. Дотолку повеќе што и самите легислативни заложби на полето на справување со дискриминацијата кои беа преземени од страна на државата во 2019 и 2020 година придонесоа за зголемена правна несигурност меѓу граѓаните. Имено, усвојувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација во мај 2019 година² го стави вон од сила претходниот Закон од 2010 година, а воедно престана да работи и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. И покрај законската обврска за формирање на КСЗД во рок од три месеци по донесувањето на Законот, членовите на Комисијата беа избрани од страна на Собранието дури во јануари 2021 година. Практично граѓаните немаа пристап до Комисијата како институционален механизам за заштита од дискриминација скоро 2 години, иако овој механизам беше воспоставен уште од 2010 година. Причини за неформирањето на КСЗД беа пролонгирањето на постапката за избор на членовите во Собранието и укинувањето на ЗСЗД од страна на Уставниот суд во февруари 2020 година.

Прво, процесот во Собранието беше одолжен и членовите на КСЗД не беа избрани сè до укинувањето на Законот од страна на Уставниот суд, а самото укинување дополнително го пролонгираше формирањето на КСЗД заради потребата од усвојување на нов Закон, како и од организирање на постапката за избор на членовите на КСЗД. Од друга страна, Уставниот суд донесе одлука за укинување, а не за поништување на Законот, со што дополнително придонесе за зголемена правна несигурност, поради тоа што во периодот од февруари до октомври 2020 година кога беше донесен новиот ЗСЗД³ немаше закон кој е на сила, иако заштитата од дискриминација беше регулирана во посебен закон уште од 2010 година. Особено загрижува тоа што пролонгирањето на овој процес не беше спречено и покрај постојаното застапување за итно формирање на Комисијата од страна на МЗД, граѓанските и меѓународните организации. Воедно, врз основа на утврдените недостатоци што го одолжија изборот на членовите на КСЗД во 2019 година, МЗД подготви предлог-амандман за дополнување на членот 18 од ЗСЗД кој се однесува на постапката за избор на членови на КСЗД, односно утврдување на прецизни законски рокови за секоја фаза од постапката. Целта беше да се оневозможи пролонгирањето на постапката за избор на членовите на КСЗД во иднина, меѓутоа предложените дополнувања на ЗСЗД не беа прифатени од страна на политичките партии кои го сочинуваат владејачкото мнозинство во Парламентот. Оправданоста за прецизирање на роковите во постапката пред Собранието дополнително беше потврдена по оставката на еден од членовите на Комисијата, кога повторно беше пролонгирана постапката за избор и седмиот член на КСЗД воопшто не беше избран, и покрај спроведениот јавен оглас и интервјуата со пријавените кандидати. Комисијата денес работи со уште поограничени капацитети, односно со пет од предвидените седум члена, бидејќи во 2022 година уште еден од членовите даде оставка од функцијата.

² „Службен весник на РСМ“ бр. 101 од 22 мај 2019 година.

³ „Службен весник на РСМ“ бр. 258 од 30 октомври 2020 година.

Покрај наведените недостатоци при формирањето на Комисијата, истовремено не беа обезбедени ниту потребните финансиски, човечки и просторни ресурси за извршување на законските надлежности на ова тело. Главна причина за оваа состојба е непочитувањето на законски предвидената финансиска независност на Комисијата и самостојност во планирањето, распределбата и намената на буџетски средства за нејзината работа од страна на Министерството за финансии и Собранието на РСМ. И покрај законската одредба за презентирање на предлог-буџетот од страна на КСЗД пред Собранието, Министерството за финансии фактички одлучило за висината на буџетските средства, без притоа да организира консултации со КСЗД околу предложениот буџет. И покрај планираниот годишен буџет за работата на КСЗД во висина од 45.000.000 МКД, во 2022 година биле одобрени само 15.000.000 МКД, односно 22.000.000 во буџетот за 2023 година. Дополнителен проблем претставува и тоа што Комисијата не може ниту самостојно да ги распредели одобрените финансиски средства согласно потребите, со што практично се јавува можност средствата што се одобрени да не бидат потрошени, иако се недоволни за потребите на Комисијата. За илустрација, иако Комисијата во предлог-буџетот за 2023 година планирала средства за спроведување на промотивно-превентивната функција, во буџетот тие воопшто не биле одобрени, туку биле одобрени средства за техничко опремување, кое реално не било потребно со оглед на тоа што претходната година веќе биле искористени средства за оваа намена од страна на Комисијата. Практично, не биле одобрени финансиски средства ниту за спроведување на проширените надлежности на Комисијата ниту за нови вработувања во Стручната служба.

Во 2021 година не биле одобрени нови вработувања во КСЗД, во 2022 само три вработувања, додека во 2023 година повторно не се предвидени нови вработувања во КСЗД. Комисијата работи со една петтина од потребните човечки ресурси, доколку се земе предвид дека наспроти предвидените вкупно 57 работни позиции во Стручната служба на Комисијата, пополнети се само 11 работни места, и тоа главно преку преземање на административни службеници од други институции. Како резултат на ваквата практика, се ограничува можноста за вработување на независни и стручни лица во Стручната служба на КСЗД, што дополнително влијае врз капацитетите за спроведување на нејзините законски надлежности. Единствено решение за надминување на ваквите негативни состојби е почитувањето на законски гарантираната финансиска независност на КСЗД и обезбедувањето на соодветни финансиски и човечки ресурси за ефективно спроведување на Законот. Во однос на стратешките документи и интерните акти на Комисијата, усвоени се Стратешки план за периодот 2021 – 2026, Годишна програма за 2022 година и Деловникот за работа. Комисијата сè уште ја нема усвоено Комуникациската стратегија, иако беше подготвена, а не е усвоен и Комуникацискиот акциски план. Истовремено, не се усвоени

и други документи што се предвидени со Стратешкиот план 2021 – 2026 година, а се од голема важност за работата на Комисијата, како што се Планот за јакнење на капацитетите, Интерниот акт за товарот на докажување, правилници за вработување и внатрешна организација на Стручната служба, Стратегијата за спречување дискриминација, План за застапување по однос на структурни форми на дискриминација и Акт за квартално информирање на јавноста за случаи на дискриминација.

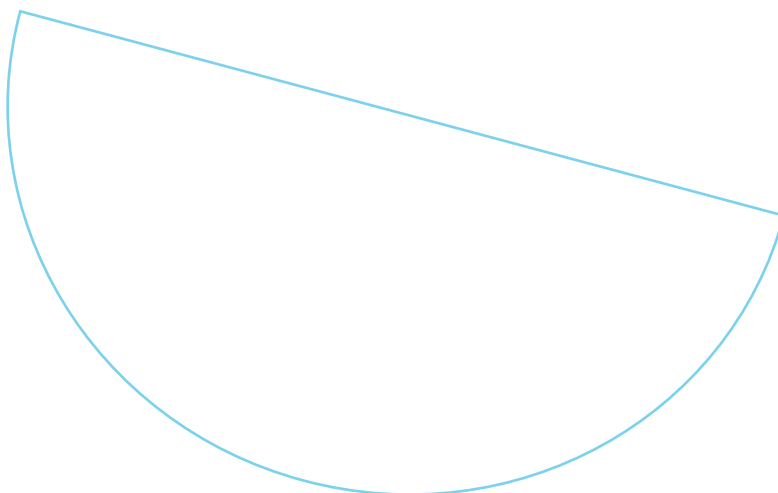
Во однос на спроведувањето на законските надлежности, генерален е заклучокот дека Комисијата делумно ги спроведува промотивно-превентивната и заштитната функција, додека советодавно-експертската функција допрва треба да заживее.

Промотивно-превентивната функција на Комисијата е насочена кон подигање на јавната свест и подобрување на разбирањето во јавноста во однос на еднаквоста, различностите и недискриминацијата. Станува збор за комплексна функција која треба да придонесе за надминување на постоечките ставови, стереотипи и предрасуди кон различните ранливи групи на граѓани, односно намалување на нееднаквоста и дискриминацијата во општеството. Оваа функција на Комисијата ја сочинуваат активностите за промовирање на еднаквоста, човековите права и недискриминација; зголемување на јавната свест, информирање и едукација; придонес во подготовката на материјали од областа на формалното и неформалното образование; давање општи препораки за одредени прашања; и изготвување на посебни тематски извештаи за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата. Генерален е заклучокот дека постои различно ниво на извршување на наведените законски надлежности на Комисијата. Таа има преземено почетни активности за запознавање на граѓаните со својата работа, како и превентивни активности за подигање на свеста во јавноста, информирање и едукација, подготовка на општи препораки за одделни ранливи групи на граѓани, меѓутоа речиси воопшто не се спроведуваат активностите во однос на обезбедување на придонес во подготовката на програми од областа на формалното и неформалното образование и подготовката на тематски извештаи за прашања поврзани со еднаквоста и недискриминацијата.

Заштитната функција на Комисијата е насочена на обезбедување на заштита на граѓаните кои биле жртва на дискриминација преку постапување по поднесени претставки за заштита од дискриминација; поведување на постапки по службена должност; информирање на граѓаните за нивните права; следење на извршувањето на мислењата и препораките за конкретните случаи на дискриминација; зајакнување на судската заштита од дискриминација преку замешување или вклучување во судски постапки; квартално информирање на јавноста за случаите на дискриминација; и објавување на усвоените одлуки на

Комисијата. За оваа функција се користи најголемиот дел од времето, од финансиските и човечките ресурси на Комисијата, што резултира со поголемо спроведување на надлежностите во споредба со надлежностите во рамките на другите две функции. Притоа, Комисијата е најмногу ангажирана во постапувањето по претставките за заштита од дискриминација, додека делумно се спроведуваат останатите законски надлежности во рамките на заштитната функција. Забележано е зголемување на ефикасноста во постапувањето по претставки, паралелно со зголемувањето на бројот на поднесени претставки за заштита од дискриминација. За илустрација, во периодот јануари 2021 – март 2022 година Комисијата постапувала по вкупно 224 претставки за заштита од дискриминација, од кои скоро 80 % биле завршени. Во 2021 година КСЗД постапувала по 167 претставки за заштита од дискриминација, во споредба со првиот квартал од 2022 година кога постапувала по 95 претставки.

Советодавно-експертската функција на Комисијата е насочена кон унапредување на примената на меѓународната и националната правна рамка за човековите права, еднаквост и недискриминација. Во рамките на оваа функција спаѓаат следењето на спроведувањето на ЗСЗД и давањето мислења и препораки; залагање за ратификација на билатерални или мултилатерални меѓународни договори од областа на човековите права и следење на нивното спроведување; придонес при изготвувањето на извештаите на државата до меѓународните и регионалните тела за човекови права и при спроведувањето на нивните препораки; усогласување на националното законодавство, прописи и практики со меѓународните и регионалните инструменти за човекови права; иницирање измени на прописи; давање мислења по предлози на закони од значење за спречување и заштита од дискриминација. Во своето досегашно работење Комисијата во многу мала мера ги спроведува надлежностите во рамките на советодавно-експертската функција, поради недостатокот на човечки ресурси, вклучително и знаења и вештини на членовите и вработените во Стручната служба во однос на меѓународната и националната правна рамка за заштита од дискриминација и за спроведување на поединечните надлежности во рамките на оваа функција.



ЗАКЛУЧОЦИ

Промотивно-превентивна функција

Генерален е заклучокот дека КСЗД делумно ги спроведува своите законски надлежности во однос на промотивно-превентивната функција, главно како резултат на неодобрените буџетски средства и ограничените човечки ресурси за спроведување на активностите за подобрување на јавната свест во однос на еднаквоста и недискриминацијата. Сите активности што ги има спроведено Комисијата се финансирани од страна на надворешни донатори, кои воедно се вклучени и во самото планирање и организирање на активностите. Во ваква ситуација, приоритетите и насоките од самите донатори имале и големо влијание врз видот и обемот на спроведените превентивни активности од страна на Комисијата. Понатаму, спроведените превентивни активности се главно преку соработка со граѓанските и меѓународните организации, и тоа во форма на поддршка во нивните кампањи, а помалку преку самостојно спроведување на активности на ова поле. Истовремено, Комисијата сè уште ги нема усвоено Комуникациската стратегија и Комуникацискиот план, кои ќе бидат основа за зголемување на видливоста на ова тело во јавноста, а воедно и за насочување кон различни целни групи со цел зголемување на свеста кај општата и кај стручната јавност за спречување и заштита од дискриминација. Влијанието од спроведените превентивни активности е ограничено со оглед на тоа што главен канал за комуникација со јавноста се социјалните медиуми, наспроти недоволната застапеност на традиционалните медиуми кои имаат поголемо влијание врз подигањето на јавната свест.

Генерално, има подобрување во однос на транспарентноста и јавното објавување на податоци од страна на КСЗД, главно преку социјалните медиуми и веб-страницата на КСЗД. Комисијата има преземено почетни активности за промовирање на својата работа во јавноста и на постапката за заштита од дискриминација, преку подготовка и пуштање во употреба на новата веб-страница, подготовка и емитување на индивидуални видеа со членовите на КСЗД, како и анимирани видеа за тоа што претставува дискриминацијата и инструкции за начинот на нејзино пријавување. Во оваа насока, позитивен чекор е направен со создавањето на новата веб-страница, која содржи информации согласно потребите на ранливите групи граѓани⁴. Веб-страницата содржи информации за начинот на пријавување на дискриминација, при што е предвидена дополнителна можност за електронско пријавување,

⁴ „Истражување за искуствата и знаењата за спречување и заштита од дискриминација на ранливите групи на граѓани, Здружение ЕСЕ, 2019. Достапно на: <http://esem.org.mk/pdf/Publikacii/2020/Zastita%20od%20diskriminacija.pdf>

а изготвен е и образец што можат да го пополнат граѓаните кои ја поднесуваат претставката преку пошта или лично во Комисијата. На веб-страницата се објавени и ЗСЗД, Стратешкиот план, Годишниот план и Деловникот на КСЗД, како и посебни информации за јавните набавки што ги спроведува КСЗД. Исто така, од особено значење е објавувањето на периодичните извештаи за работата на Комисијата и одлуките што ги има усвоено по поднесените претставки за заштита од дискриминација, вклучително и дел за аналитика кој нуди можност за пребарување на информации за предметите, како што се основот и областа на дискриминација, како и статусот на предметот. Она што е недостаток во однос на објавените податоци е необјавувањето на информации или записниците од одржаните седници, кои можат да бидат показател за независноста и квалитетот во работата на Комисијата. Влијанието врз пошироката општа јавност е ограничено поради тоа што социјалните медиуми сè уште се главниот канал за комуникација. Оттука, потребно е да се зголеми комуницирањето со јавноста преку традиционалните медиуми и преку активирање на КСЗД на локално ниво, што ќе овозможи поголемо запознавање на општата и на стручната јавност со надлежностите на КСЗД и со прашањата за кои се застапува ова тело. Позитивен чекор во оваа насока е направен со организирањето на отворени денови за јавноста во 7 града во 2022 година, на кои граѓаните биле информирани за тоа што претставува дискриминацијата и за постапката за заштита пред Комисијата. Организирани биле и обуки од страна на КСЗД за претставниците на ЕЛС, ЦСР, АВРМ и за другите институции во 8 града во државата, со фокус на правата на Ромите и на постапката за заштита од дискриминација. Дополнително, Комисијата организираше и директни посети на ромските домаќинства во неколку општини во државата, со цел пристапување до оваа ранлива група на граѓани.

Комисијата има подготвено вкупно 6 општи препораки за надминување на специфични проблеми со кои се соочуваат лицата со попреченост и Ромите. Поточно, КСЗД има објавено четири општи препораки за подобрување на состојбата на лицата со попреченост во однос на пристапот до имунизација (вакцинални пунктови) во услови на пандемија, заштита на човековите права на осудените лица со попреченост за време на издржувањето на казните во казнено-поправни установи, имплементација на одредбите содржани во Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и обезбедување на пристапност и соодветно приспособување на гласачките места низ земјата. Другите две општи препораки се однесуваат на унапредувањето на состојбата на Ромите, во однос на обезбедување на чиста вода за пиење од страна на ЕЛС и отстранување на сегрегацијата во образованието за учениците Роми. Општите препораки се подготвени врз основа на проблемите што биле утврдени преку индивидуалните претставки за заштита од дискриминација поднесени од страна на овие ранливи

групи граѓани. Критериумите што Комисијата ги применува при давањето на општи препораки се бројот на случаи кои се соочуваат со ист проблем, како и тежината и итноста на идентификуваниот проблем. Од друга страна, наодите од постапувањето по претставки за заштита од дискриминација.

Освен постапувањето по претставки за заштита од дискриминација, Комисијата не ги користи своите останати надлежности за идентификување на ранливи групи на граѓани или прашања за кои е потребно давање општи препораки, како што се следењето на имплементацијата и усогласувањето на нашето законодавство, прописи и практики со меѓународните конвенции за заштита на човековите права во рамките на советодавно-експертската функција. Ова е особено значајно за идентификување на одредени ранливи групи на граѓани кои имаат поднесено помал број претставки за заштита од дискриминација, иако дискриминацијата врз нив е потврдена во низа документи на меѓународните и регионалните тела за заштита на човековите права, како што се жените.

Заштитна функција на КСЗД

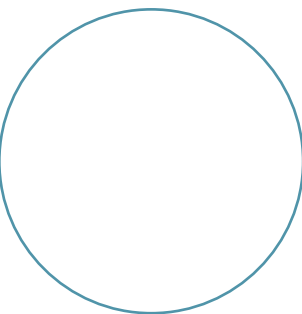
Најголемиот дел од времето и ресурсите на Комисијата биле посветени на извршувањето на заштитната функција, главно во делот на постапување по поднесени претставки за заштита од дискриминација. Воедно, Комисијата има преземено мерки за олеснување на постапката за пријавување на дискриминација, преку отворање можност за електронско поднесување на претставка преку веб-страната на Комисијата, како и образец за пријавување на дискриминација што може да го преземат и пополнат граѓаните кои поднесуваат претставка преку пошта или лично во Комисијата.

Создаден е електронски систем која треба да обезбеди независна и рамномерна распределба на предметите помеѓу членовите на Комисијата, меѓутоа утврдено е отстапување од автоматската распределба на предметите преку овој систем, што не е уредено во Правилникот за постапување по предмети или во друг интерен акт на Комисијата, туку е резултат на меѓусебен договор или разбирање помеѓу членовите на КСЗД. Врз основа на експертизата и претходното постапување по одделни предмети за заштита од дискриминација, постои пракса членовите да се договорот и да „разменат“ предмети што им биле доделени за работа. Со ваквата практика се отвора можност за нерамномерна распределба на човечките ресурси кои се ангажирани да работат на предметите за заштита од дискриминација, како и поголемо работно ангажирање на дел од членовите и вработените во Стручната служба кои имаат подобри познавања и вештини за разлика од другите колеги. Истовремено, се доведува во прашање и независноста при распределбата на предметите, која треба да биде обезбедена преку системот за електронска распределба.

Во однос на начинот на комуницирање и одлучување, дел од предметите се презентираат се презентираат и дискутираат усно на седниците на Комисијата, додека дел од предметите се комуницираат преку интерната имејл-група во која се вклучени членовите на КСЗД, вработените во Стручната служба кои ги архивираат предметите и вработените кои работат на достава по пошта. Во суштина, за секој предмет групно се разговара, по што се даваат насоки за начинот на подготовка на мислењето, па потоа, откако тоа ќе биде подготвено, се презентира и се донесува крајната одлука од страна на членовите на Комисијата. Одлуките на Комисијата се носат со мнозинство гласови од вкупниот број членови, при што честопати членовите постигнуваат и консензус во однос на видот на одлука. Иако имало спротивставени мислења во однос на видот на донесени одлуки, досега не е подготвено одвоено мислење, бидејќи членовите на Комисијата сметаат дека подготовката на одвоено мислење е предвидено како можност или право, а не како задолжителна обврска во случаите кога е усвоено мислење со кое самите не се согласуваат. Практично, Комисијата на ваков начин обезбедува некој вид „единство“ во својата работа, со тоа што членовите кои имаат спротивставени мислења по гласањето на некој начин го прифаќаат мислењето на мнозинството членови. Сепак, подготовката на одвоени мислења може да придонесе за квалитативно подобрување на процесот на одлучување во КСЗД, па во иднина членовите треба да размислат за искористување на ваквата законска можност во пракса.

Во однос на видот на донесената одлука, Комисијата во 37 % од предметите донела мислење со кое утврдила постоење на дискриминација (66 од 176), во 28 % од предметите не била утврдена дискриминација (49 од 176), а 35 % од предметите биле отфрлени (61 од 176). Најчестите области во кои КСЗД утврдила постоење на дискриминација се работата и работните односи (30 %), јавното информирање и медиумите (30 %) и пристапот до добра и услуги (23 %), додека граѓаните во најголемиот број на случаи биле дискриминирани по повеќе од две основи (2.2.), и тоа најчесто поради припадност на маргинализирана група (21), лично својство и општествен статус (21), сексуална ориентација (16) и родов идентитет (16).

Значајно е да се напомене различната практика, односно непостоењето на унифициран начин на пишување и образложување на мислењата на КСЗД. Дел од мислењата на Комисијата се детално образложени за разлика од други, односно содржат повеќе елементи, како што се информации во однос на меѓународните стандарди за заштита на човековите права, упатување на законските одредби од домашното законодавство кои се релевантни за конкретниот случај на дискриминација, повикување на конкретни случаи од праксата на Европскиот суд за човекови права и/или пресуди на домашните судови. Ваквата разлика е резултат на различните капацитети, односно знаења и вештини што ги поседуваат одделните членови на Комисијата и вработените од Стручната служба



кои работат на предметот. Постои поделена практика во однос на почитувањето на законските рокови при постапувањето на КСЗД. Членовите на Комисијата се соочуваат со тешкотии при почитувањето на одредени законски рокови, каков што е рокот од 5 дена за доставување на претставката до лицето против кого е поднесена, кое, пак, треба да достави повратен одговор во рок од 15 дена од денот на приемот на претставката. Во пракса, проблем претставува доставата преку пошта, кога КСЗД често добива повратна информација во која само е наведено дека лицето е известно, без притоа да се прецизира дали е известно за покрената постапка пред КСЗД или е известно дека треба да подигне пратка од пошта, што е важно со оглед на тоа што роковите течат откако е известена странката во постапката. Поради ова, Комисијата дозволува повеќе од законски предвидените 15 дена за добивање на повратен одговор, по што доставува една или повеќе ургенции до лицето против кого е поднесена претставката, со што фактички се пролонгира целата постапка. Обврската за објавување на мислењето во „Службен весник“ во ситуација кога сторителот на дискриминација одбива да го прими, исто така, е еден од факторите што влијае за одолжување на предвидените законски рокови при постапувањето. Во исто време, нема интерен акт или критериум во однос на дејствијата кои КСЗД ги презема согласно роковите во постапката.

Голем број претставки за заштита од дискриминација биле отфрлени од страна на Комисијата, главно поради неуредност, односно поради непознат подносител, непотпишана претставка од страна на подносителот, непознат или ненаведен потенцијален дискриминатор. Во ваквите ситуации, Комисијата има воспоставено редовна пракса на поднесување барање до подносителите за доуредување на претставката во рок од 8 дена, во кое укажува на податоците што недостасуваат и што треба да бидат дополнети, па доколку подносителот не ги обезбеди бараните податоци во дадениот рок, КСЗД усвојува заклучок за отфрлање на претставката. Ненадлежноста на Комисијата е втора причина за отфрлање на претставките, при што постои различна практика во однос на формата и содржината на одлуките за отфрлање на претставката поради ненадлежност. Дел од ваквите одлуки се именувани како известување, одлука или заклучок, а во два предмета биле именувани како решение. Ваквата разлика се должи на тоа што во Законот за спречување и заштита од дискриминација нема конкретна одредба за отфрлање на претставката по основ на ненадлежност, што придонесува Комисијата да го применува Законот за општа управна постапка наместо матичниот закон. Ова е негативна практика која треба да биде напуштена од страна на КСЗД, особено поради реперкусиите што примената на Законот за општа управна постапка ги има врз понатамошното постапување на Комисијата, како што е подготовката на правна поука и можноста за водење на жалбена постапка против одлуките на КСЗД, иако Комисијата не е управен орган. Од друга страна, постои и разлика во однос на

содржината на одлуките со кои се отфрла одредена претставка поради ненадлежност. Во дел од одлуките е наведено дека во конкретниот случај не се бара утврдување на дискриминација или не се работи за дискриминација туку за повреда на закон, додека во дел од одлуките Комисијата образложува зошто не станува збор за дискриминација и му објаснува на подносителот каде да се обрати за заштита на своите законски права.

Подобрено е поведувањето на постапки по службена должност, најчесто по допрен глас или информација објавена во медиумите. Притоа, критериумите што Комисијата ги применува се општествениот интерес, тежината на дискриминацијата и бројот на луѓе кои се опфатени. Се добива впечаток дека е потребно преземање на дополнителни напори за поведување на постапки во однос на системската дискриминација, паралелно со поединечни случаи (инциденти) на дискриминација на кои работела Комисијата.

Комисијата нема воспоставен унифициран систем за следење на извршувањето на препораките за надминување на дискриминацијата. Членовите на Комисијата индивидуално, со техничка поддршка од вработените во Стручната служба, го следат извршувањето на препораките. Постои пракса и да се контактираат дискриминаторите додека тече рокот за извршување на препораката, со цел да се информираат дали се преземени одредени дејствија. Во ситуација кога добиваат известување од одреден државен орган дека е постапено по нивната препорака, членовите прават увид и дополнителни проверки за да се осигурат дека е спроведена препораката. Комисијата има поднесено околу 40 барања за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд поради непочитување на препораките, но во ниту еден случај не е утврдено дека е сторен прекршок од страна на дискриминаторите. Ваквата состојба се должи на несоодветните прекршочни одредби во Законот за спречување и заштита од дискриминација, согласно кои прекршочниот суд повторно испитува дали постоело дискриминација. Според сегашното формулирање во Законот, прекршок претставува утврдената дискриминација, а не непочитувањето на препораките на Комисијата.

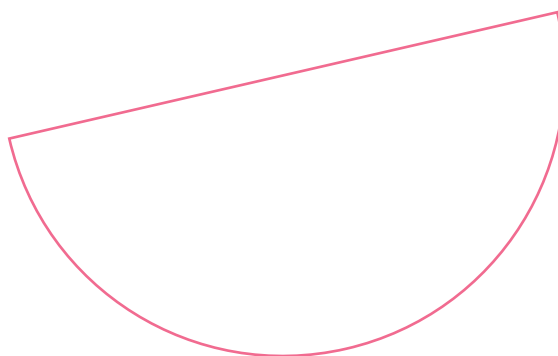
Комисијата има преземено почетни активности за спроведување на надлежностите во однос на замешувањето или вклучувањето во судски постапки за заштита од дискриминација. Комисијата се има јавено како замешувач во две судски постапки, и тоа во првиот случај по покана од страна на граѓанска организација која го водела предметот пред основниот суд, во вториот случај по покана на физичко лице за чиј случај Комисијата претходно утврдила постоење на дискриминација. Комисијата се јавила и како пријател на судот во два други предмета, исто така по добиена покана од страна на граѓанските организации. Притоа,

во едниот предмет Комисијата, всушност, била повикана како сведок, бидејќи Законот за парнична постапка нема одредби за дејствување како „пријател на судот“. Ваквата практика на судот е погрешна со оглед на тоа што Комисијата, всушност, не го посведочила настанот, туку утврдила дискриминација, поточно сегрегација врз деца Роми во областа на образованието. Истовремено, утврдена е потребата КСЗД поактивно да се вклучи во судските предмети за заштита од дискриминација, особено доколку станува збор за предмет во кој веќе утврдиле постоење на дискриминација.

Комисијата има подготвено само едно стручно мислење во однос на Нацрт-законот за измени и дополнувања на Законот за лични карти, по поднесено барање од страна на политичка партија. Во однос на кварталното информирање на јавноста и објавувањето на одлуките на Комисијата, забележано е дека постои нередовна практика на објавување на квартални извештаи за работата на Комисијата⁵, додека донесените мислења и препораки на КСЗД редовно се објавуваат на нејзината веб-страница.

Советодавно-експертска функција

Во своето досегашно работење Комисијата во многу мала мера ги спроведува надлежностите во рамките на советодавно-експертската функција. „Запоставеноста“ на оваа функција од страна на Комисијата е поради немањето доволно човечки ресурси, вклучително и знаења и вештини на членовите и вработените во Стручната служба во однос на меѓународната и националната правна рамка за заштита од дискриминација и на спроведувањето на поединечните надлежности во рамките на оваа функција.



⁵ Досега се објавени три квартални извештаи, и тоа првиот за периодот јануари – мај 2021, вториот за периодот јуни – септември 2021, додека третиот квартален извештај е за периодот јануари – март 2022 година.

ПРЕПОРАКИ

Подобрување на предусловите за спроведување на законските надлежности на КСЗД

- Собранието на Република Северна Македонија во најкус можен рок да ја заврши постапката за избор на седмиот член на КСЗД, врз основа на спроведениот јавен оглас и интервјуата со пријавените кандидати, земајќи ја предвид нивната независност и стручност за извршување на наведената функција.
- Министерството за финансии да овозможи спроведување на чл. 15 од Законот, односно Комисијата самостојно да ги планира и распредели буџетските средства за својата работа, а Собранието да организира презентирање на предлог-буџетот од страна на КСЗД и негово одобрување.
- Да се комплетира Стручната служба на КСЗД преку нови вработувања, врз основа на јавен оглас, со цел да се придонесе за поголема независност и стручност на вработените.
- Комисијата да ги усвои внатрешните акти и документи што ќе овозможат поефективно извршување на законските надлежности: План на активности за јакнење на капацитетите, Интерен акт за товарот на докажување, Правилник за вработување и работни односи, План за застапување по однос на структурни форми на дискриминација, Правилник за внатрешна организација на Стручната служба, Стратегија за спречување дискриминација и Акт за квартално информирање на јавноста за случаи на дискриминација.

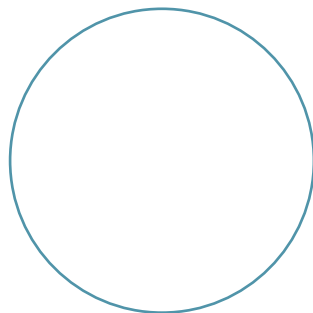
Промотивно-превентивна функција на КСЗД

- Да се планираат и распределат соодветни буџетски средства и човечки ресурси за спроведување на промотивно-превентивни активности од страна на КСЗД.
- Јакнење на знаењата и вештините на членовите на Комисијата и вработените во Стручната служба за спроведување на законските надлежности во рамките на промотивно-превентивната функција.
- Да се усвојат Комуникациска стратегија и Годишен акциски план за комуникација на КСЗД, со дефинирани индикатори, временска рамка, одговорни лица и потребен буџет, кои ќе претставуваат основа за спроведување на промотивно-превентивната функција на Комисијата.
- КСЗД да ги продлабочи каналите за комуникација со јавноста, преку поголемо присуство на националните ТВ и радиостаници, како и користење на алтернативни канали за комуникација со ранливите групи граѓани, како што се директните средби, посети на ранливи заедници и др.

- Комисијата да преземе мерки за рамномерно (еднакво) спроведување на поединечните активности во рамките на промотивно-превентивната функција, особено давањето придонес при подготовката на програми од областа на формалното и неформалното образование и изготвувањето на тематски извештаи за прашања поврзани со еднаквоста и недискриминацијата.
- Комисијата да ја зголеми соработката со Министерството за образование и со Бирото за развој на образованието и прокативно да се вклучи во процесот на ревидирање на учебниците.
- Комисијата да приоритетизира прашања од досегашното работење по поднесени претставки за заштита од дискриминација, кои подетално ќе бидат елаборирани во јавноста преку подготовка на тематски извештаи.
- Комисијата проактивно да се вклучи во планирањето, спроведувањето, следењето, како и оценувањето на влијанието од спроведените превентивни активности врз јавната свест.
- Комисијата да го продлабочи видот на превентивни активности, преку опфаќање на различни ранливи групи на граѓани, а воедно и да го зголеми бројот на преземени промотивно-превентивни активности.
- Комисијата да го зголеми своето присуство на традиционалните медиуми, односно националните телевизии, со цел да ја запознае јавноста со својата работа и да го подобри разбирањето во однос на еднаквоста и недискриминацијата во општеството.
- Комисијата да продолжи со организирањето на отворени денови за општата јавност во другите градови, а особено во руралните средини во државата.
- Комисијата да продолжи со организирањето обуки за ЕЛС и за надлежните институции на локално ниво, со продлабочување на темите на обуките во однос на другите ранливи групи граѓани, како што се жените, ЛГБТИ заедницата, сексуалните работници, луѓето кои употребуваат дроги и др.
- Потребно е Комисијата да преземе мерки за искористување на законските надлежности во рамките на сите функции, како основа за идентификување на приоритетни прашања за кои е потребно давање на општи препораки. Последователно, врз основа на направеното приоритетизирање, да се зголеми бројот на општи препораки од страна на Комисијата.

Заштитна функција на КСЗД

- КСЗД да преземе активности за унифицирање на формата и содржината во усвоените мислења по поднесени претставки за заштита од дискриминација.
- Членовите и вработените во Стручната служба да посетат обука за јакнење на нивните капацитети за пишување на писмени поднесоци/мислења, меѓународни стандарди и пракса и други, како и да се подготви програма за интерно пренесување на знаењата и вештините (менторство) во рамките на КСЗД.
- Комисијата да подготви интерни упатства кои ќе вклучат индикатори за квалитетот на подготвените мислења, како и посебен образец кој ќе ги содржи елементите што треба да бидат образложени во мислењето, согласно основот и областа на дискриминација. роковите во постапката.



- Комисијата да направи подетална анализа за почитувањето на законските рокови и практичните аспекти во постапувањето кои имаат влијание врз времетраењето на постапката, што ќе послужи како основа за менување/дополнување на Законот или усвојување на прецизни интерни критериуми за преземањето дејствија од КСЗД во согласност со
- Комисијата да воспостави унифициран систем за следење на исполнувањето на препораките, вклучително и електронски систем кој ќе овозможи навремено преземање дејствија кон сторителите на дискриминација кои не ги почитуваат препораките на Комисијата.
- Комисијата да иницира менување на чл. 41 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, со цел да се овозможи непречено водење на прекршочната постапка и санкционирање на дискриминаторите кои не ги почитуваат препораките на Комисијата.
- Потребно е поголемо ангажирање на Комисијата во идентификување на системски проблеми, за кои ќе биде поведена постапка по службена должност.
- Унифицирање на начинот на постапување и детално образложување на одлуките за отфрлање на претставките поради ненадлежност на Комисијата, вклучително и информации за разликата меѓу дискриминацијата и прекршувањето на човековите права и упатување на подносителот до надлежните институции и суд.
- Комисијата да воспостави редовна практика на објавување на кварталните извештаи за својата работа.
- Комисијата да преземе мерки за поголемо запознавање на јавноста со донесените мислења и препораки на КСЗД преку користење на традиционалните медиуми, односно националните ТВ и радиостаници, како и преку користење на алтернативните канали за комуникација кои се особено значајни за пристап до ранливите групи граѓани.
- Поголемо промовирање на позитивните промени што настанале во однос на надминувањето на дискриминацијата како резултат на препораките на КСЗД во конкретните случаи.
- Да се интензивира замешувањето и вклучувањето во судските постапки во сите предмети за кои КСЗД претходно утврдила постоење на дискриминација. Исто така, Комисијата да преземе мерки за следење на судските постапки за заштита од дискриминација и врз основа на наодите да донесе одлука за замешување.
- Потребно е Комисијата да преземе мерки за зголемување на бројот на стручни мислења, преку системско следење на процесите на усвојување на закони и политики.

Советодавно-експертска функција

- Подготовка на посебен план со индикатори за спроведување на поединечните надлежности во рамките на советодавно-експертската функција.
- Организирање континуирана едукација, односно зголемување на знаењата и вештините на членовите и на вработените во Стручната служба на КСЗД за меѓународната, регионалната и националната правна рамка за заштита на човековите права, еднаквоста и недискриминацијата.
- Воспоставување на систем за следење на усвојувањето и имплементацијата на меѓународната, регионалната и националната правна рамка за човекови права, еднаквост и недискриминација.

ЛИТЕРАТУРА

Закон за спречување и заштита од дискриминација. „Сл. весник на РСМ“ бр. 50/10.
Закон за спречување и заштита од дискриминација. „Сл. весник на РСМ“ бр. 101/19.
Закон за спречување и заштита од дискриминација. „Сл. весник на РСМ“ бр. 258/20.
Национална стратегија за еднаквост и недискриминација (2022 – 2026). Министерство за труд и социјална политика.

Достапно на: <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija>

Стратешки план на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (2022 – 2026). Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

Достапно на: <http://kszd.mk/>

Годишна програма за работа на КСЗД за 2022 година. Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

Достапно на: <http://kszd.mk/>

Деловник за работа на КСЗД. Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

Достапно на: <http://kszd.mk/>

Анализа за законскиот мандат на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и предусловите за транспарентност, отчетност и ефикасност. Скопје: Здружение ЕСЕ, 2019.

Достапно на: <http://www.esem.org.mk/>

Истражување за искуствата и знаењата за спречување и заштита од дискриминација на ранливите групи на граѓани. Скопје: Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените, 2019.

Достапно на: <http://esem.org.mk/pdf/Publikacii/2020/Zastita%20od%20diskriminacija.pdf>

Извештај за имплементација на Законот за спречување и заштита од дискриминација 2011 – 2018. Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализирани заедници“ МАРГИНИ Скопје, Мрежа за заштита од дискриминација, 2019.

Достапно на: http://coalition.org.mk/wpcontent/uploads/2019/07/Diskriminacija_web.pdf

Годишен извештај на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

Достапно на: <https://kszd.mk>

Квартални извештаи на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, јануари – мај 2021; јуни – септември 2021; јануари – март 2022. Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

Достапно на: <http://kszd.mk/>

Социјални мрежи на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (веб-страна и фејсбук-страна).

Достапни на: <https://kszd.mk/> и <https://www.facebook.com/kszd.mk>

Котевска, Билјана. **Водич за основи на дискриминација.** Комисија за спречување и заштита од дискриминација. Скопје: ОБСЕ, 2013.

Достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/116790.pdf>

North Macedonia Report 2021. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, 2021.

Достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en

