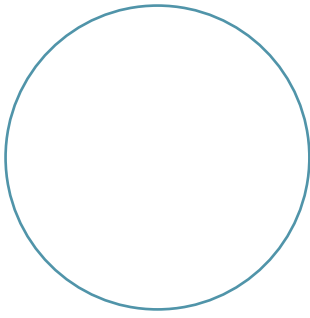


**Извештај за
спроведувањето на
Законот за спречување
и заштита од
дискриминација**



2019 - 2022



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

342.72/.73.037:340.132(497.7)"2019/2022"(047)
316.647.82:340.132(497.7)"2019/2022"(047)

МИШЕВ, Стојан
Извештај за спроведувањето на Законот за спречување и заштита од
дискриминација [[Електронски извор]] : 2019-2022 / [автор(к)и Стојан
Мишев, Маргарита Глигуроска]. - Скопје : Коалиција Сексуални и
здравствени права на маргинализираните заедници, 2022

Начин на пристапување (URL):
<http://mzd.mk/wp-content/uploads/2022/12/IZVESHTAJ-mkd.pdf>. - Текст во
ПДФ формат, содржи 59 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис
на изворот на ден 31.12.2022. - Фусноти кон текстот. - Библиографија:
стр. 56-59

ISBN 978-608-4803-45-4

1. Глигуроска, Маргарита [автор]
а) Дискриминација -- Спречување и заштита -- Правна рамка -- Примена --
Македонија -- 2019-2022 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 59091461

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 Глигуроска

Уредничка

Драгана Дрндаревска

Лекторка

Биолета Танчева-Златева

Графичко уредување и дизајн

Емилија Ем Мишева

Скопје, декември 2022



СО ДРЖ ИНА

Вовед Методологија

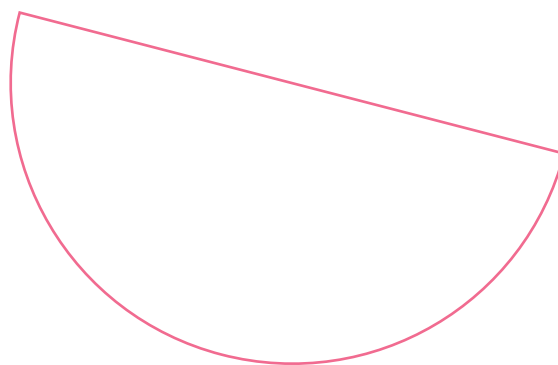
1. Национална правна рамка за заштита од дискриминација

- 1.1. Национална стратегија за еднаквост и недискриминација (2022 – 2026)
- 1.2. Закон за спречување и заштита од дискриминација
- 1.3. Стратешки документи на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација

2. Анализа на имплементацијата на правната рамка за заштита од дискриминација

- 2.1. Исполнувањето на законските претпоставки за ефективна имплементација на Законот
- 2.2. Спроведување на законските надлежности на Комисијата
 - Превентивно-промотивна функција
 - Заштитна функција
 - Советодавно-експертска функција
 - Соработка со останати чинители

Заклучоци и препораки Користена литература



Листа на кратенки

АВРСМ – Агенција за вработување на Република Северна
Македонија

ДЗСИ – Државен здравствен и санитарен инспекторат

ЕЛС – Единици на локална самоуправа

ЕУ – Европска Унија

ЗОУП – Закон за општа управна постапка

КСЗД – Комисија за спречување и заштита од дискриминација

МЗД – Мрежа за заштита од дискриминација

МТСП – Министерство за труд и социјална политика

МЦМС – Македонски центар за меѓународна соработка

НСЕН – Национална стратегија за еднаквост и недискриминација

ОБСЕ – Организација за безбедност и соработка во Европа

ФФМ – Фудбалска федерација на Македонија

ЦСР – Центар за социјална работа

ВО ВЕД

Со донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација во 2020 година¹ беше направен значителен исчекор кон усогласување на националната легислатива со законодавството на ЕУ, а воедно се создадоа нормативни претпоставки за подобро институционално позиционирање на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД), како специјализиран механизам за заштита на граѓаните од дискриминација и воопшто за промовирање на еднаквоста и недискриминацијата во општеството. Во 2022 година беше усвоена и Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026² која предвидува унапредување на правната рамка за недискриминација, подобрување на капацитетите и на меѓусебната координација на институционалните механизми за заштита од дискриминација и подигање на јавната свест за препознавање на дискриминацијата.

Наспроти ваквите декларативните заложби од страна на државата, граѓаните, а особено ранливите групи граѓани, сè уште се соочуваат со нееднаков третман, дискриминаторско ограничување на нивните права во повеќе области од страна на државните органи и институции, но и од страна на приватни ентитети кои државата има обврска подобро да ги регулира и/или да ги санкционира кога вршат дискриминација. Неопходно е спроведување на новиот Закон и на Националната стратегија со цел подобрување на фактичката состојба на ранливите групи на граѓани. Притоа, од особено значење е извршувањето на проширените законски надлежности на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација како специјализирано тело за промоција на еднаквоста и недискриминацијата и за заштита на граѓаните од дискриминација во различните области од нивниот секојдневен живот. Промотивно-превентивната, заштитната и советодавно-експертската функција на Комисијата подразбираат спроведување на бројни законски надлежности³ за кои се неопходни планирање и распределба на соодветни финансиски, човечки и технички ресурси од страна на државата. За жал, немањето политичка

¹ „Службен весник на РСМ“ бр. 258 од 30 октомври 2020 година.

² Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026 е достапна на: https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija/_Национална%20стратегија%20а%20еднаквост%20и%20недискриминација%20%20%202022-2026.pdf

³ Во чл. 21 се содржани вкупно 26 поединечни надлежности на КСЗД.

волја за приоритетизирање на ова прашање и недоволната распределба на потребните ресурси за спроведување на законските одредби продолжуваат да придонесуваат за неповолната фактичка состојба и сериозно да ги поткопуваат преземените заложби, главно легислативни, на ова поле.

Дотолку повеќе што и легислативните заложби преземени во периодот 2019 – 2020 година придонесоа за зголемена правна несигурност меѓу граѓаните и за отсуство на институционален механизам за заштита од дискриминација. Имено, иако новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација првично беше усвоен во месец мај 2019⁴ година, во периодот што уследи не беа создадени ниту основните претпоставки за негово спроведување, како што е формирањето на КСЗД. Ситуацијата дополнително се влоши во февруари 2020 година, откако Законот беше укинат од страна на Уставниот суд поради процедурални пропусти во постапката пред Собранието, односно неусвојување на Законот со потребното апсолутно мнозинство на пратеници. Со ваквата одлука на Уставниот суд се создаде ситуација во која фактички немаше Закон за заштита од дискриминација кој е на сила, а истовремено се пролонгираше формирањето на новата КСЗД по усвојувањето на новиот Закон, односно членовите на КСЗД беа избрани дури во јануари 2021 година. Фактички, во период од речиси две години, односно од усвојувањето на Законот во мај 2019 година, сè до формирањето на КСЗД во јануари 2021 година, немаше институционален механизам за заштита на граѓаните кои биле жртви на дискриминација, иако тој беше воспоставен уште во 2010 година. Воедно, Комисијата сè уште не работи со полн капацитет, односно работи со пет од седум члена, земајќи предвид дека по оставката на еден од членовите на КСЗД Собранието на РСМ сè уште го нема избрано седмиот член на Комисијата, и покрај тоа што е спроведена постапката, односно објавен е јавен оглас и организирано е интервју со пријавените кандидати. Комисијата денес работи со уште поограничени капацитети, зашто уште еден од членовите даде оставка од својата функција во 2022 година.

Покрај наведените недостатоци од формалноправен аспект, неалоцирањето на потребните финансиски и човечки ресурси за спроведување на Законот претставува суштински проблем кој оневозможува ефективно извршување на поединечните законски надлежности на Комисијата и постигнување на поголемо влијание врз целокупната општа и стручна јавност во однос на еднаквоста и недискриминацијата. Не се почитуваат законските одредби што ја гарантираат финансиската независност на оваа институција, па како резултат на ваквата состојба Комисијата ги нема потребните финансиски ресурси и работи со една петтина од потребните човечки капацитети за извршување на законските надлежности. Позитивно е тоа што Комисијата е отворена за соработка со

⁴ „Службен весник на РСМ“ бр. 101 од 22 мај 2019 година.

граѓанскиот сектор и со меѓународните организации, кои се воедно и нејзините главни поддржувачи во делот на промовирање на еднаквоста и недискриминацијата, информирањето и едукацијата на јавноста. Најголемиот дел од ресурсите Комисијата ги користи за спроведување на заштитната функција, додека речиси воопшто не се спроведуваат активностите во делот на следење и подобрување на меѓународната и правната рамка за заштита од дискриминација. Генерален заклучокот дека Комисијата делумно ги спроведува своите законски надлежности, меѓутоа ограничените капацитети што ги има на располагање имаат големо влијание врз видот и обемот на преземените активности.

Основна цел на овој извештај на Мрежата за заштита од дискриминација (МЗД) е да придонесе за поефективна имплементација на Законот за спречување и заштита од дискриминација, вклучувајќи го и институционалното позиционирање и извршувањето на промотивно-превентивната, заштитната и советодавно-експертската функција на КСЗД. МЗД постојано ги следи состојбите со еднаквоста и дискриминацијата во државата, вклучително и усогласеноста на националното законодавство со законодавството на ЕУ. Посебен акцент е ставен на спроведувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, како и на работата на Комисијата како специјализиран механизам за заштита на граѓаните. Во оваа насока МЗД континуирано се залагаше за формирање на КСЗД по усвојувањето на Законот во 2019 година, а последователно и за итно усвојување на нов закон, како и дополнување на одредбите што се однесуваат на постапката за избор на членовите на Комисијата, со цел зголемување на непристраноста и навремен избор на членовите, преку прецизирање на законските рокови и критериуми за избор, согласно постоечките позитивни примери од праксата, како што се законските одредби за избор на членовите на државната Комисија за спречување на корупција. По усвојувањето на новиот Закон во 2020 година, МЗД продолжи да се залага за навремен избор на независни и професионални членови на Комисијата и за спроведување на Законот.

МЕТОДОЛОГИЈА

Основна цел на овој Извештај е да придонесе за ефективна имплементација на Законот за спречување и заштита од дискриминација⁵ и за спроведувањето на законските надлежности на КСЗД, односно спроведувањето на промотивно-превентивната, заштитната и советодавната функција, преку оценка на состојбите со имплементацијата на законските одредби за заштита од дискриминација во периодот 2019 – 2022 година.

Методолошки подготовката на овој Извештај се заснова врз:

- преглед на правната рамка за заштита од дискриминација;
- анализа на содржината на секундарни извори на податоци;
- анализа на квалитативни податоци од членовите на КСЗД и од претставници на граѓански организации кои имаат искуство во поднесување на претставки за заштита од дискриминација на различни ранливи групи на граѓани.

Извештајот се надоврзува на наодите од претходно подготвениот извештај за имплементацијата на Законот за периодот 2011 – 2018 година⁶.

⁵ „Службен весник на РСМ“ бр. 258 од 31.10.2020 година

⁶ „Извештај за имплементација на Законот за спречување и заштита од дискриминација 2011 – 2018 година, Мрежа за заштита од дискриминација, 2018. Достапен на: http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2019/07/Diskriminacija_web.pdf

Правна рамка за заштита од дискриминација

Предмет на анализа беа националната правна рамка за спречување и заштита од дискриминација, вклучително Законот за спречување и заштита од дискриминација, Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026, како и Стратегискиот план на КСЗД 2021 – 2026, Годишната програма за 2022 година и Деловникот на КСЗД.

Анализа на содржината на секундарни извори на податоци

При подготовка на Извештајот беа собрани, прегледани и анализирани секундарни извори на податоци, како што се периодичните наративни извештаи и јавно објавени информации од КСЗД, вклучително и објавените одлуки од постапувањето по претставки за заштита од дискриминација, како и истражувања и анализи од институции и организации што се однесуваат на работата на КСЗД. Предмет на анализа беше имплементацијата на Законот, при што фокусот е ставен на спроведувањето на законските надлежности на КСЗД, односно: превентивно-промотивната функција, преку застапеноста на КСЗД во јавноста, спроведените активности за зголемување на јавната свест, информирање и едукација за еднаквост, недискриминација и справувањето со сите форми на дискриминација; изготвување и примена на програми и материјали од областа на формалното и неформалното образование; советодавно-експертската функција, преку следење на спроведувањето на Законот и давање мислења и препораки; подготовка на посебни и тематски извештаи за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата; заложби за ратификација и придонес кон имплементација на билатерални или мултилатерални меѓународни договори; иницијативи и предлози за подобрување на законската рамка и др.; заштитната функција, преку постапувањето по претставки за заштита од дискриминација за периодот 2019 – 2022; поведување на постапки по службена должност, давање информации на граѓаните за судските и другите можности за заштита на нивните права, следење на извршувањето на препораките, замешување во судски постапки, дејствување како пријател на судот, квартално информирање на јавноста и споделување на информации преку медиумите за мислењата и препораките по поднесените претставки за заштита од дискриминација, како и соработка со останати чинители.

Анализа на квалитативни податоци

При подготовката на оваа анализа беа искористени квалитативни податоци од членовите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, како и од граѓанските организации кои имаат искуство во поднесувањето на претставки за заштита од дискриминација. Притоа, беа применети следните методолошки инструменти: Полуструктуриран прашалник врз основа на кој беа спроведени интервјуа со 3 членови на КСЗД и 2 вработени во стручната служба, со цел верификување и потврдување на наодите во однос на имплементацијата на Законот и спроведување на надлежностите од страна на КСЗД; Полуструктуриран прашалник кој беше пополнет од страна на 7 граѓански организации кои имаат искуство во промовирање на еднаквоста и недискриминација, како и поднесување на претставки, кој беше искористен за оценување на начинот на спроведување на законските надлежности во рамките на посебните функции на КСЗД во согласност со посебните функции.

1. НАЦИОНАЛНА ПРАВНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

1.1. Национална стратегија за еднаквост и недискриминација (НСЕН) 2022 – 2026

Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026 година е трета по ред Национална стратегија. Во нејзината методологија на изработка е наведено дека е изработена во широк консултативен и транспарентен процес, со кој се опфаќа анализа на моменталната состојба и дека нацрт-текстот на Стратегијата е подготвен од претставници на државни институции и граѓански организации, преку консултативни средби, и дека дополнително се одржани и две целни групи, повеќе интервјуа и една јавна дебата.

Но сепак, не е наведено точно и прецизно кој сè учествувал во изготвувањето на оваа стратегија и дали се формирала работна група, како што е наведено во претходната Национална стратегија. Најголем пропуст во процесот на изготвување на овој документ, кој е од голема важност за остварување на човековите права и слободи базирани врз начелото на недискриминација, е тоа што не била вклучена Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, како едно од најзначајните тела за еднаквост во РСМ кое работи на полето на спречување и заштита од дискриминација. Потоа, за да може за еден процес да се каже дека е широко консултативен, потребно е да се прифатат забелешките и сугестиите од граѓанските организации, не е доволно само да се забележи нивното учество во изготвувањето на Стратегијата, како што е случај со оваа Стратегија. Граѓанските организации биле повикани на една средба, на која дале придонес со нивни предлози и сугестии, но потоа Националната стратегија е донесена без нивна понатамошна консултација и нејзиниот конечен текст не ги содржи предлозите на граѓанските организации.

Во однос на основите на дискриминација, во Стратегијата е наведено дека ќе ги земе предвид сите основи на дискриминација наведени во Законот за спречување и заштита од дискриминација, но понатаму во нејзиниот текст не се предвидени активности поврзани со сите основи. На пример, не се предвидени активности за унапредување на состојбата со дискриминација врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет, односно мерки за унапредување на еднаквоста на ЛГБТИ заедницата.

Во однос на родот, иако се повикува на родово трансформативниот принцип, тоа не е видливо во текстот, а и самата родова еднаквост е маргинално застапена. Една од клучните забелешки е дека како и претходните, и оваа Стратегија ќе остане документ на хартија. Стратегијата не се донесува заедно со буџет, ниту Министерството има обезбедено човечки капацитети за спроведување и следење на спроведувањето. Токму поради овие забелешки, Мрежата за заштита од дискриминација го оценува целиот процес на изготвување на Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026 година како недоволно транспарентен и инклузивен, а Стратегијата како исклучувачки и застарен текст.

1.2. Закон за спречување и заштита од дискриминација

Со новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, објавен во „Службен весник на РСМ“ бр. 258 на 30 октомври 2020⁷ година, престана да важи прводонесениот Законот за спречување и заштита од дискриминација („Сл. весник на РСМ“ бр. 50/10)⁸. Содржината на новиот Закон треба да овозможи суштинско унапредување на системот и институционалните механизми кои гарантираат еднаквост и обезбедуваат соодветна превенција, спречување и заштита од дискриминација.

И покрај тоа што новиот Закон имаше за цел надминување на недостатоците од претходниот, две години по неговото усвојување се утврдени недостатоци кои претставуваат пречки за обезбедување на еднаквоста, како и за спречување и заштита од дискриминација. Недостатоците што се утврдија во оваа двегодишна примена на Законот, и кои се детално разработени подолу во овој Извештај, се следниве:

- Промена на чл. 5 од ЗСЗД, со воведување на нови основи како што се бременост, мајчинство и полови карактеристики;
- Промена на член 18 во кој се уредува постапката за избор на членови на КСЗД, со цел предвидување на потранспарентна и инклузивна постапка со т.н. стражари за независноста и професионалноста на кандидатите по примерот на постапката за избор на Државната комисија за спречување корупција⁹;
- Промена на чл. 20 од Законот, кој се однесува на условите за избор на членовите на Комисијата – да се воведат одредби за замена на членови во случај на оставка, пред Собранието на РСМ да објави оглас за именување на член;
- Во четвртата глава од ЗСЗД, која се однесува на постапката за спречување и заштита од дискриминација, да се воведат одредби со кои ќе се регулира доставата на актите и писмените поднесоци на Комисијата и да ѝ се даде можност на Комисијата да може актите и поднесоците да ги објавува на огласна табла;

⁷ Закон за спречување и заштита од дискриминација, „Сл. весник на РСМ“ бр. 258/20.

⁸ Закон за спречување и заштита од дискриминација, „Сл. весник на РСМ“ бр. 50/10

⁹ МЗД веќе се застапуваше за промена на овој член, по што пратениците од ДОМ поднесоа амандман кој не се усвои.

- Промена на чл. 27 – моменталната формулација на членот не предвидува носење на заклучок во случај кога Комисијата се повикува на ненадлежност. Во врска со заклучоците за отфрлање на претставките, во досегашната пракса Комисијата кога смета дека е ненадлежна во поднесок за ненадлежност се повикува на ЗОУП и упатува на право на жалба, односно на управна постапка. Комисијата е независен орган и не треба да упатува на управна постапка;
- Промена на чл. 40 – сегашната формулација на членот дозволува различно толкување од страна на судот за учество на трети лица во случај на тужба од јавен интерес (action popularis). Поточно, остава можност судот во тужба од јавен интерес да не дозволи учество на трети лица, односно за учество на трети лица да бара согласност од лицето кое тврди дека е дискриминирано, а тужбите од јавен интерес ги поднесуваат здруженија, фондации, синдикати или други организации кои имаат оправдан интерес за заштита од дискриминација во име на поголем број лица;
- Промена на прекршочните одредби со кои се регулира прекршочната постапка – најголем пропуст во овие одредби е тоа што непостапувањето по препораката на Комисијата не претставува прекршок, туку направената дискриминација. Сегашната формулација на прекршочните одредби му дозволува на прекршочниот суд, по поднесувањето на барањето за прекршочна постапка од страна на Комисијата, повторно да ја утврдува дискриминацијата и да се поставува како супервизор на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Неопходно е воведување на одредби со кои непостапувањето по препораката ќе претставува прекршок, како и одредби со кои Комисијата ќе се претставува како прекршочен орган и ќе ја води постапката за порамнување со издавање на платен налог.

1.3. Стратешки документи на КСЗД

Една од надлежностите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација е донесување на деловник за работа, годишен план, програма за работа и други акти потребни за нејзиното работење. На веб-страната од Комисијата објавени се три стратешки документи, а тоа се Стратешки план за 2021 – 2026 година, Годишна програма за работа за 2022 година и Деловник за работа на КСЗД, сите донесени во октомври 2021 година, меѓу кои и Годишен финансиски план за расходи за 2021 година.

Со стратешкиот план 2021 – 2026 година Комисијата има предвидено изготвување на бројни документи потребни за нејзиното тековно работење, како Деловник за работа, Интерен акт за формирање на советодавни тела од експерти, Правилник за вработување и работни односи, Интерен акт за товарот на докажување, Правилник за заштита на лични податоци, Стратегија за спречување дискриминација, Комуникациска стратегија и други акти кои ќе ѝ помогнат во текот на нејзината работа.

Додека, пак, со Годишната програма за работа, Комисијата треба во текот на 2022 година да донесе План за активности за јакнење на капацитетите, Интерен акт за формирање на советодавни тела од експерти, Правилник за заштита на личните податоци и Правилник за постапување по претставки.

Од актите кои се предвидени да се донесат во текот на 2022 година, Комисијата ги донела сите освен План за активности за јакнење на капацитетите на Комисијата; но и покрај тоа што ги донела, ниту еден од нив не е јавно објавен и не е достапен за јавноста на веб-страната и ФБ-страната на Комисијата. Изготвена е и Комуникациска стратегија, која исто така не е објавена и не е достапна за јавноста.

Недостапноста на стратешки документи на социјалните медиуми, кои Комисијата ги користи за информирање на граѓаните и за запознавање на јавноста со нејзината работа, претставува пропуст на Комисијата кој укажува на неисполнување на една од нејзините надлежности, а тоа е јавност и отчетност за својата работа, како и на неисполнување на дел од вредностите што самата Комисија ги поставила во Стратешкиот план, како постулати по кои ќе се води во текот на работењето, а тоа се транспарентноста и видливоста.

Стратешки план 2021 – 2026 година¹⁰

Со Стратешкиот план 2021 – 2026 година Комисијата ги обработува визијата, мисијата, вредностите, како и основните цели и насоки во кои ќе се движи во периодот од 2021 година до 2026 година. Комисијата има поставено пет стратешки приоритети, а за реализација за секој стратешки приоритет предвидени се стратешки цели со мерки, активности и индикатори за успешност за реализација на приоритетите. Првиот стратешки приоритет што го има поставено е зајакнати интерни капацитети; вториот е Комисијата да стане препознатливо национално тело за заштита од дискриминација; третиот е системско отстранување на дискриминацијата; четвртиот приоритет се однесува на зголемување на јавната свест во однос на начините на превенција и заштита од дискриминација; и петтиот и последен приоритет е остварување на значајна улога и соработка на меѓународно поле и иницирање ефикасно поврзување и размена на позитивни практики. Основен недостаток на Стратешкиот план е тоа што не се предвидени финансиски средства и одговорни лица за неговото спроведување.

Годишна програма за работа за 2022¹¹

Годишната програма за работа се однесува на 2022 година, ги опфаќа истите приоритети и цели наведени во Стратешкиот план 2021 – 2026 година, но со предвидени мерки, активности и очекувани резултати, кои се однесуваат конкретно за 2022 година. Годишната програма не содржи индикатори, буџет и одговорни лица, што директно влијае врз можностите за ефективно спроведување, каков што е случајот и со Стратешкиот план на КСЗД.

Воедно, генерална забелешка во однос на Стратешкиот план 2021 – 2026 година и на Годишната програма за работа на Комисијата, е дека само дел од активностите се реализирани и тековно се реализираат, но дел воопшто не се започнати. Додека, пак, документите кои се нивен составен дел, како Правилниците за заштита на лични податоци и формирање на советодавни тела од експерти, Програмата за постапување по предмети и Комуникациската стратегија, и покрај тоа што се донесени, не се јавно објавени, а за некои од нив, како за Комуникациската стратегија, нема соодветен кадар за нивно спроведување.

¹⁰ Стратешки план 2021 – 2026. Достапен на: <http://kszd.mk>

¹¹ Годишна програма за работа. Достапна на: <http://kszd.mk/>

Потоа, она што е важно да се напомене како недостаток во врска со стратешките документи на Комисијата, е тоа што воопшто не е предвидено на кој начин ќе се спроведуваат овие документи, кој е одговорен за следење на нивното спроведување и соодветен буџет за реализација на активностите и надлежностите предвидени во нив. Со Годишниот план за работа за 2022 година, со стратешката цел 1.2¹², предвидена е мерка која ќе овозможи активите на Комисијата да се оценат со надворешна евалуација, која ќе придонесе за нивно развивање, приспособување и спроведување, но и оваа е една од предвидените активности кои Комисијата досега не ни започнала да ги реализира. Сето ова укажува на недоволна координираност во спроведувањето на овие документи.

Видливоста на Комисијата ќе придонесе граѓаните да се запознаат со нејзиното постоење воопшто како ново тело за еднаквост, формирано после Народниот правобранител. Но од анализата на стратешките документи може да се утврди дека на Комисијата ѝ недостасуваат повеќе активности што ќе придонесат за нејзина поголема видливост.

Во овој Извештај подетално се разгледани пречките за реализација на активностите и предлози за подобрување на работата на Комисијата, при што интегрално се обработени јавно достапните податоци за работата на КСЗД, наодите од интервјуата со членовите на Комисијата и со членовите на Стручната служба, како и наодите од прашалникот за граѓанските организации.

Деловник за работа на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација¹³

Деловникот за работа на Комисијата содржи основни одредби што се однесуваат на предметот на уредување на овој Деловник, неговата примена, статусот и седиштето на Комисијата, начелата според кои работи Комисијата и употребата на јазикот. Одредбите од вториот дел од Деловникот се однесуваат на организацијата и начинот на работа на Комисијата, каде се предвидени надлежностите на претседателот и на членовите на Комисијата, потоа се уредува работата на седници и текот на седниците. Следува одредба за транспарентноста, отчетноста и одговорноста на Комисијата за нејзината работа, потоа за прием на предмети и достава на акти. Третиот дел од Деловникот се однесува на постапката по претставките, од нивниот прием сè до постапување по мислењата. Со четвртиот дел се уредени другите надлежности на Комисијата, како што се промоција, заштита и превенција, потоа следењето на примената на Законот и иницијатива за негово унапредување, подготовка на програми и материјали, тематски извештаи, домашна и меѓународна соработка, следење на дискриминацијата по службена должност, советодавни и експертски тела, помош на странките и судовите и одредба за јавноста и отчетноста на Комисијата.

Јавноста на седниците и анонимноста во барањата на странките при поднесување на претставките, заради заштита од стигматизација, според Стратешкиот план на Комисијата за 2021 – 2026 година, треба да се разработат со Деловникот за работа. Меѓутоа, иако Деловникот за работа има одредба за седниците на Комисијата, во која се уредува нивната јавност, сепак тоа не е доволно; потребно е подетално да се разработи јавноста на седниците што ги одржува Комисијата, како и начинот на гласање, кое според Деловникот е јавно, иако досега во јавноста не може да се забележи ниту еден записник од гласањето на Комисијата. Од друга страна, Деловникот воопшто не содржи никакви одредби за анонимноста на барањата на странките при поднесување на претставките, во насока на заштита од стигматизација.

¹² Стратешки приоритет 1 – Зајакнати интерни капацитети на КСЗД; стратешка цел 1.2. КСЗД има ефикасна Стручна служба и капацитети за исполнување на законските надлежности – 6. мерка во оваа цел – Актите кои ги носи КСЗД да се оценуваат со надворешна евалуација.

¹³ Деловник за работа на КСЗД. Достапен на: <http://kszd.mk>

Потоа, во Деловникот за работа е потребно потемелно да се уреди содржината на мислењето на Комисијата. Моменталната одредба од Деловникот која се однесува на мислење по поднесување на претставка има само еден став, во кој е наведено што треба да содржи образложението на мислењето, без одредби кои се однесуваат на квалитетот и уедначеноста на мислењата. Потребно е да се вметнат одредби за изедначување на квалитетот на образложенијата на мислењата и нивно зајакнување во правното аргументирање.

Правилникот за формирање на советодавни тела од експерти ја уредува потребата од советодавно-експертски тела за одредени специфични прашања поврзани со промоција, спречување и заштита од дискриминација, листа на експерти по области, постапката за формирање на советодавните тела и нивната работа.

Правилникот за безбедноста на обработката на личните податоци е донесен во согласност со Законот за заштита на личните податоци и се однесува на системот за заштита на личните податоци.

Комуникациската стратегија е еден од најважните документи во работата на Комисијата, која треба да придонесе за нејзината видливост и да обезбеди добро координирана и ефикасна комуникација, која ќе им овозможи на сите граѓани да бидат информирани и свесни за човековите права и за заштитата од дискриминација и да знаат каде да се обратат во случај на дискриминација, нееднаквост и вознемирување. И покрај тоа што беше подготвена, Комисијата сè уште ја нема усвоено Комуникациската стратегија и сè уште не ја применува во своето работење, при што дополнителен проблем е и немањето на соодветен кадар за нејзино спроведување. Токму поради тоа се јавуваат недостатоци во нивната превентивно-промотивна функција, како ретко присуство во јавноста, недоволно промовирање на позитивни примери и случаи со кои направиле промена, недоволна комуникација и соработка со институциите, кои се подетално обработени во делот од овој Извештај кој се однесува на превентивно-промотивната, советодавно-експертската и заштитната функција на Комисијата.

Покрај веќе донесените документи, во брзо време потребно е Комисијата да донесе други документи што се предвидени со Стратешкиот план 2021 – 2026 година, а имаат голема важност за работата на Комисијата, како што се План за 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.

2. АНАЛИЗА НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ПРАВНАТА РАМКА ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

2.1. Исполнувањето на законските претпоставки за ефективна имплементација на Законот

Со донесувањето на новиот Закон се подобрија нормативните претпоставки за унапредување на институционалната поставеност и работата на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. За жал, Владата и надлежните министерства не ги обезбедија потребните предуслови за „заживување“ на Законот, односно не алоцираа соодветни финансиски и човечки ресурси за ефективната имплементација на Законот и за суштинско подобрување на состојбите со нееднаквоста и дискриминацијата во државата. Од друга страна, за имплементацијата на усвоените позитивни законски решенија, како што се проширените надлежности на КСЗД, потребно е значително зголемување на буџетските средства обезбедени од страна на државата. Истовремено, потребно е спроведување на процес на транспарентно буџетирање, преку вклучување на граѓанските организации, како и планирање на буџетските средства согласно потребите на ранливите групи граѓани.

По формирањето, првиот предизвик со кој се соочи КСЗД беше немањето простории за работа и опрема, финансиски средства и човечки ресурси за извршување на предвидените законски надлежности, што е потврдено и во годишниот извештај за работата на КСЗД за 2021 година¹⁴ но и во јавните настапи на членовите на Комисијата¹⁵.

Човечки ресурси во КСЗД

Покрај обезбедувањето на просториите на КСЗД во месец јуни 2021 година, Владата, односно Министерството за финансии, не ги одобри потребните вработувања на нови лица во Стручната служба на Комисијата. За илустрација, во Правилникот за систематизација на работниместасепредвиденипозицијатагенераленсекретариформирање на Сектор за административни и финансиски прашања, во чии рамки се Одделението за административни и Одделението за финансиски прашања, како и Сектор за заштита и спречување од дискриминација со Одделение за заштита и спречување од дискриминација и Одделение за меѓународна соработка. Наспроти предвидените нови вработувања на 27 административни службеници и 29 извршители, во КСЗД во 2021 година биле вработени само 10 лица¹⁶, што значи дека Комисијата работи со една петтина од потребните човечки ресурси. Притоа, загрижува тоа што Министерството за финансии не одобрило вработување на нови лица, односно вработувањето било преку преземање на административните службеници од други институции¹⁷. Дополнително, во годишниот буџет за 2022 година биле одобрени само 3 нови вработувања, додека во буџетот за 2023 година воопшто не е предвидено вработување на

¹⁴ Годишен извештај за работата на КСЗД за 2021 година, Заклучок, стр. 40. Достапен на: <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-2021.pdf>

¹⁵ Видеоисторија на „360 степени“ под наслов „Борба против дискриминацијата со дискриминирачки буџет“. Достапна на: <https://360stepeni.mk/video-borba-protiv-diskriminatsijata-so-diskriminiracki-budhet/>

¹⁶ Годишен извештај за работата на КСЗД за 2021 година, стр. 13–14. Достапен на: <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-2021.pdf>

¹⁷ Наоди од спроведените интервјуа со членовите на КСЗД.

нови лица, што значи дека вработувањето ќе продолжи да се реализира преку преземање од други институции¹⁸. Станува збор за негативна практика која претставува што големо ограничување на изборот на стручни и професионални лица во Стручната служба, кои треба да придонесат за зајакнување на независноста и стручноста и за извршувањето на проширените законски надлежности на Комисијата. Ваквите состојби се констатирани и во Извештајот на Европската комисија за Република Северна Македонија за 2021 година, во кој е нагласена потребата за надминување на логистичките и финансиските предизвици со кои се соочила КСЗД за да биде функционална и да ги спроведе своите широки законски надлежности¹⁹.

Буџет на КСЗД

Законот предвидува дека средствата за работа на КСЗД на годишно ниво се обезбедуваат од буџетот на државата, врз основа на доставен предлог буџет од страна на Комисијата, која самостојно располага со користењето, распределбата и намената за средствата²⁰. Загрижува неспроведувањето на овие законски одредби од страна на Министерството за финансии и на Собранието на Република Северна Македонија, земајќи предвид дека Комисијата ги реализирала своите законски надлежности во однос на подготовката и поднесувањето на предлог-буџетот за 2022 година. Имено, со поддршка на Британската амбасада и со ангажиран надворешен експерт за буџетирање, Комисијата подготвила предлог-буџет во висина од 45.000.0000 МКД, кој бил доставен до Министерството за финансии на 31 август 2021 година. Иако Министерството за финансии телефонски ги известило дека ќе бидат повикани да го образложат предлог-буџетот, загрижува тоа што КСЗД не била повикана, ниту консултирана при доставувањето на предлог-буџетот до Собранието, што резултирало со усвојување на годишен буџет во висина на буџетот од претходната 2021 година, односно околу 15.000.000 МКД. Немањето доволно финансиски средства и пречките за самостојност во нивното користење резултираат со мал број вработени во Стручната служба и со ограничени можности за исполнување на ефективно спроведување на надлежностите на Комисијата кои се предвидени во Законот. Затоа, во препораките што се содржани во Годишниот извештај за 2021 година, КСЗД утврдила дека се потребни измени во Законот за извршување на буџетот, за да може Комисијата самостојно да го планира и користи буџетот, како и автентично толкување на членот 15 од Законот за спречување и заштита од дискриминација кој се однесува на буџетот на КСЗД²¹.

2.1. Спроведување на законските надлежности на Комисијата

Законските надлежности на Комисијата се таксативно наброени во чл. 21 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, кој предвидува вкупно 26 поединечни надлежности за исполнување на различните функции на ова тело: превентивно-промотивната функција; заштитната функција на КСЗД; советодавно-експертската функција; и соработката со релевантните чинители на полето на еднаквоста и недискриминацијата. Во делот што следува анализирани се податоците за извршувањето на законските надлежности од страна на Комисијата под секоја од наведените функции.

Генерално, има значително подобрување на транспарентноста на оваа институција, односно зголемување на видот и обемот на јавно достапни податоци за спроведувањето

¹⁸ Практично, од буџетот на КСЗД речиси воопшто не се алоцираат финансиски средства за ангажираните човечки ресурси во Стручната служба, затоа што во случај на преземање вработените лица продолжуваат да ги остваруваат истите приходи кои веќе ги имале во матичната институција од каде што биле преземени.

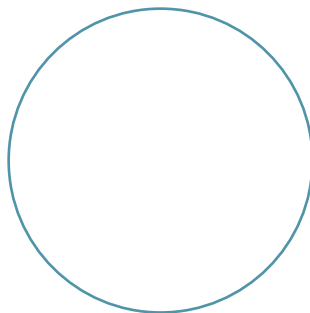
¹⁹ European Commission, North Macedonia 2021 Report, Fundamental Rights, page 33. Available at: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2021_en

²⁰ Закон за спречување и заштита од дискриминација, чл. 15.

²¹ Годишен извештај за работата на КСЗД за 2021 година, Препораки стр. 41. Достапен на: <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-2021.pdf>

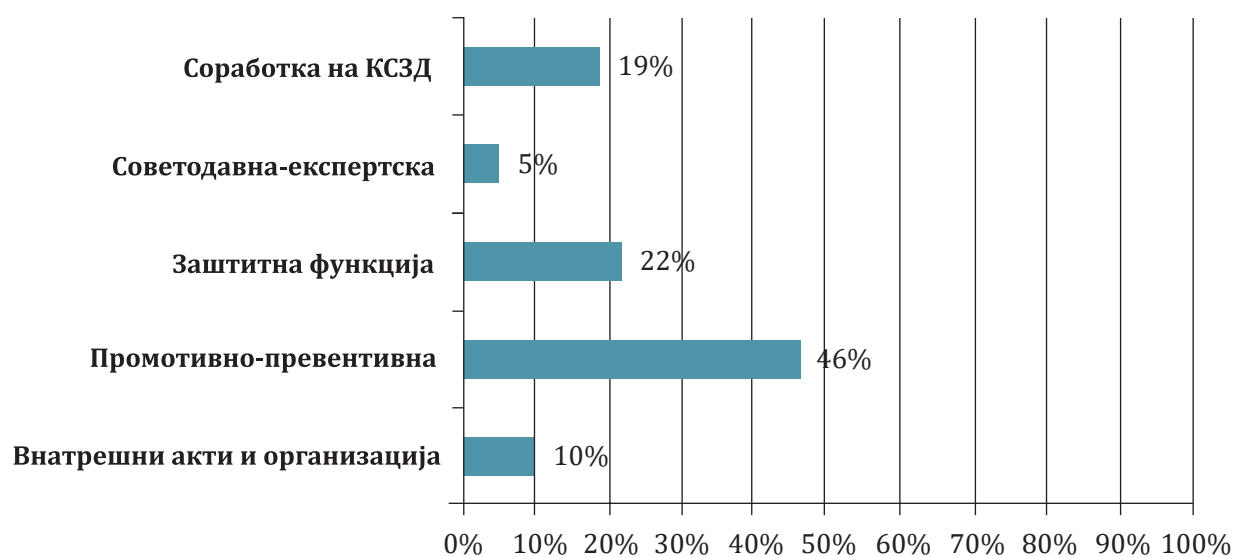
на законските надлежности на ова тело. По формирањето на КСЗД, почнувајќи од април 2021 година, воспоставена е пракса на редовно информирање на јавноста преку социјалните медиуми за работата на КСЗД и за преземените законски надлежности. Притоа, главен канал за комуникација со јавноста се фејсбук-страната и веб-страната на Комисијата. Во периодот од април 2021 година заклучно со октомври 2022 година, вкупниот број на објави изнесува 152, со 3.309 реакции, 100 коментари и 396 споделувања на објавените информации од страна на корисниците на социјалната мрежа кои ја посетиле страната на КСЗД. Просечниот број на објави на месечно ниво е 8, меѓутоа постои голема разлика меѓу бројот на објави во различни месеци, како и меѓу видот на информации што се споделуваат преку објавите.

Во однос на природата на објавените информации, најголемиот број објави биле поврзани со извршувањето на промотивно-превентивната функција на КСЗД (46 %), најчесто за преземените активности на Комисијата во однос на промоцијата на еднаквоста, човековите права и недискриминацијата, како и промовирањето на принципот на еднаквост, зголемување на јавната свест, информирање и едукација. Потоа следуваат информациите во однос на заштитната функција на Комисијата (22 %), односно информации за постапувањето по поднесените претставки за заштита од дискриминација и донесените мислења од страна на Комисијата²². Дел од објавените информации се однесуваат на соработката на КСЗД со релеватните чинители, како што се граѓанските организации, меѓународните организации, институциите (19 %). Пропорционално најмалку информации се објавени во однос на советодавно-експертската функција на КСЗД (3 %), што е одраз на преземените активности од страна на Комисијата на ова поле. Дел од објавените информации се однесувале на подготовката на внатрешните акти на Комисијата, како што се Стратегијата, Програмата за работа и Деловникот, јакнењето на капацитетите на членовите на КСЗД и екипирањето на Стручната служба.



²² Иако и самото објавување на податоците во однос на заштитната функција и советодавно-експертската функција истовремено значат и извршување на промотивно-превентивната функција на КСЗД.

Графикон 1. Процент на објави по функции



Земајќи го предвид ограничениот опфат со информациите што Комисијата ги објавува преку социјалната мрежа Фејсбук, потребно е да се спонзорираат дел од пораките, со што ќе се зголеми бројот на граѓани кои ќе бидат запознаени со работата на Комисијата и пораките што ѝ ги соопштува на јавноста. Во оваа насока, потребно е Комисијата да подготви план за објавување на пораки на социјалните мрежи, вклучително и природата на податоците што ќе се објавуваат и динамиката на објавување. На пример, Комисијата може да одлучи за бројот и динамиката на објави на месечно ниво кои ќе се однесуваат на промовирање на постапката за заштита пред Комисијата, на усвоените мислења за заштита од дискриминација и др.

Промотивно-превентивна функција на Комисијата

Промотивната и превентивната функција на КСЗД е насочена кон подобрување на разбирањето во јавноста за тоа што претставува дискриминацијата и зошто е значајно почитувањето на еднаквоста и различностите од страна на сите граѓани во општеството. Станува збор за комплексна функција која треба да резултира со менување на постоечките ставови, предрасуди и стереотипи на пошироката јавност, особено кон ранливите групи граѓани, па затоа потребно е постојано следење на состојбите со еднаквоста и недискриминацијата и соодветно планирање и спроведување на законските надлежности на Комисијата на ова поле. Имено, промотивно-превентивната функција на Комисијата се реализира преку преземање активности за промоција, заштита и превенција за еднаквоста, човековите права и недискриминацијата; промовирање на принципот на еднаквост, зголемување на јавната свест, информирање и едукација; придонес во изготвување и примена на програми и материјали од областа на формалното и неформалното образование; давање на општи препораки за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата и следење на нивното спроведување; изготвување и објавување на посебни и тематски извештаи за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата.

Генерален е заклучокот дека КСЗД делумно ги спроведува своите законски надлежности во однос на промотивно-превентивната функција, главно како резултат на неodobрените буџетски средства и ограничените човечки ресурси за спроведување на активностите заради подобрување на јавната свест во однос на еднаквоста и недискриминацијата. Како резултат на ваквата состојба, сите активности што Комисијата ги има спроведено на ова поле се резултат на обезбедена донаторска поддршка од страна на граѓански и меѓународни организации, кои воедно се вклучени и во самото планирање и организирање на активностите. 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 насоченост кон различни целни групи со цел зголемување на свеста кај општата и стручна јавност за спречување и заштита од нивна дискриминација. Општ е впечатокот дека видот и обемот на преземени превентивни активности имаат ограничено влијание врз подобрувањето на разбирањето за еднаквоста и недискриминацијата кај општата јавност. Одредени ранливи групи на граѓани, како што се Ромите, се повеќе опфатени со активностите во споредба со другите, а преземените активности се недоволни за менување на постоечките ставови, верувања и стереотипи во јавноста.

Во годишните буџети на Комисијата за 2022 и 2023 година воопшто не се одобрени средства за спроведување на наведените надлежности во рамките на промотивната и превентивната функција, иако биле планирани од страна на Комисијата во рамките на предлог-буџетот што бил доставен до Министерството за финансии. Во следниот дел се образложени активностите што Комисијата ги има преземено во рамките на промотивната и превентивната функција.

Промоција, превенција и заштита на еднаквоста, зголемување на јавната свест, информирање и едукација

Во делот на промоција на еднаквоста, човековите права и недискриминацијата, информирањето на јавноста и едукација, Комисијата ги има спроведено следните активности: спроведување или поддршка на кампањи за подигање на јавната свест во однос на недискриминацијата или состојбата на одредени ранливи групи на граѓани; учество на јавни настани и конференции; интервјуа и гостувања на медиуми на членовите на Комисијата; организирање на отворени денови за јавноста, а има спроведено и посебни активности за промовирање на својата работа и за постапката за заштита од дискриминација.

Запознавање на јавноста со работата на Комисијата

Комисијата има спроведено посебни активности за промовирање на својата работа и за постапката за заштита од дискриминација. Во декември 2021 година беше пуштена во употреба новата веб-страница на КСЗД: <https://kszd.mk/> и беше објавено кратко видео за тоа што работи КСЗД и кој може да поднесе претставка за дискриминација.

Последователно, во периодот од 10 до 15 јануари 2022 година се објавени кратки индивидуални видеа со цел запознавање на јавноста со сите нејзини членови. Дополнително, во текот на 2022 година Комисијата подготвила и објавила три анимирани видеа, и тоа анимирано видео за социјалните медиуми на македонски и на албански јазик, вклучително и инструкции за начинот на пријавување на дискриминација; анимирано видео за тоа што претставува дискриминацијата; и анимирано видео за тоа како да пријавите дискриминација. Со оглед на тоа што сите промотивни активности се спроведени со донаторска поддршка, видливоста од преземените активности е поделена помеѓу КСЗД и самиот донатор, што понатаму може да влијае врз перцепцијата кај граѓаните во однос на тоа кој ги упатува да пријават дискриминација, а особено имајќи ги предвид стереотипите кон одредени групи, се зацврстува мислењето дека толеранцијата на сексуално, родово, расно и религиски различните луѓе е вредност што ни е наметната однадвор.

Кампањи за подигање на јавната свест

Во 2021 година Комисијата спроведе заедничка кампања со Фудбалската федерација на Македонија (ФФМ)²³, „Фудбалот против дискриминацијата“, чија цел беше промовирање на еднаквоста и недискриминацијата во општеството низ призмата на меѓусебната почит и разбирање кои постојат меѓу репрезентативците од различни националности и вероисповеди. Притоа беше организирана заедничка прес-конференција, а КСЗД преку социјалните медиуми промовираше видео со репрезентативците кое беше подготвено во рамките на кампањата.

Покрај наведените кампањи, Комисијата, исто така, презеде и други активности, како што е објавувањето на кратки пораки, соопштенија и прес-конференции по повод меѓународните денови за одбележување на човековите права на различни ранливи групи граѓани, како што се ЛГБТИ популацијата, Ромите, лицата со попреченост, лицата со Даунов синдром, лицата жртви на расна дискриминација, во кои нагласи дека ќе продолжи да работи на заштитата од дискриминација и за отстранување на системската дискриминација. По повод Меѓународниот ден на Ромите, Комисијата ја нагласи неповолната положба на оваа ранлива група граѓани и укажа на директната дискриминација и сегрегација во населените места, сегрегација на децата Роми во основните училишта, непристапност за Ромките до здравствената заштита и гинеколошките услуги, непристапност до вода во одредени ромски населби, непристапност до општествени добра и услуги²⁴.

Покрај наведената кампања, КСЗД поддржа и кампањи за подигање на свеста во однос на ранливите групи на граѓани кои беа организирани од страна на други чинители. Комисијата ја поддржа втората парада на гордоста „Вон сидовите“, која ја организираше Националната мрежа против хомофобија и трансфобија, нагласувајќи го проактивниот однос кон обезбедување на заштита од вознемирување врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет на социјалните мрежи и медиумите. Комисијата ја поддржа и кампањата на Амбасадата на Обединетото Кралство во рамките на „16 дена активизам против насилството врз жените и семејното насилство“, во чији рамки КСЗД ја нагласи дискриминацијата врз жените, односно вознемирувањето во областа на работните односи, како и дискриминацијата на бремените жени. Поддршка беше обезбедена и за кампањата на Европската Унија и Советот на Европа „Блокирај ја омразата. Сподели љубов“, во која КСЗД нагласи зошто се потребни подигањето на

²³ Кампањата беше организирана во рамките на проектот „Промоција на еднаквоста во Македонија“, кој се спроведува со финансиска поддршка од Македонскиот центар за меѓународна соработка – МЦМС

²⁴ Соопштението за јавност е достапно на веб-страницата на Комисијата: shorturl.at/xBF69

свесноста и борбата против различните форми на говор на омраза против ранливите заедници и поединци во општеството.

Учество на јавни настани и конференции

Комисијата има учествувано на неколку јавни настани, односно на две конференции, панел-дискусија и работилница, кои биле организирани од страна на меѓународните и националните граѓански организации, со цел унапредување на состојбата на различни ранливи групи граѓани, како што се Ромите, жените, сексуалните работници, луѓето што живеат со ХИВ, луѓето кои употребуваат дроги, жртвите на семејно насилство и ЛГБТИ²⁵. Учеството на ваквите настани е главно врз основа на покана од страна на организаторите на јавните настани; наспроти воспоставената соработка со граѓанскиот сектор на ова поле, Комисијата нема организирано или учествувано на јавни настани кои биле организирани од страна на надлежните министерства, институции и правосудството. Од друга страна, влијанието на КСЗД врз јавноста преку учеството на јавни настани организирани од меѓународните и домашните граѓански организации е ограничено, земајќи го предвид нередовното учество на настани од ваков вид и обемот на информации кои членовите на Комисијата ги презентирале на јавните настани. Имено, Комисијата учествувала во просек на еден јавен настан на секои 3-4 месеци, на кои нејзините членови генерално го промовирале својот мандат и се фокусирале на конкретни прашања што биле предмет на дискусија, како што се работничките права на жените и проблемот со вознемирување и дискриминација на жената во областа на работните односи, влијанието на здравствената криза врз ранливите групи на граѓани, заштитата од дискриминација врз Ромите и сл. Од друга страна, отсуствува и проактивност од страна на КСЗД за организирање на јавни настани, доколку земеме предвид дека сите настани на кои учествувала Комисијата биле по иницијатива на некој друг чинител. Оттука, потребно е да се интензивира влијанието на КСЗД врз општата и стручна јавност преку организирање на поголем број јавни настани на кои ќе се зборува за состојбите со дискриминацијата и за работата на Комисијата. Паралелно, потребно е КСЗД да воспостави соработка со надлежните државни органи и институции, па во согласност со различни области од интерес, заеднички да организира конференции, дебати, работилници и друг вид настани.

Интервјуа и гостувања на членовите на Комисијата на медиумите

Во своето досегашно работење членовите на Комисијата имале вкупно осум гостувања, односно интервјуа, главно за веб-портали и други социјални медиуми, како што се емисијата „Моја историја“ на Еугоре House, „Види Вака“, „Академик“, „ПИНА“, „360 степени“, „Слободна ТВ“, вклучително и едно радиогостување. Предмет на дискусија биле недостатокот на финансиски и човечки ресурси во КСЗД, надлежностите

²⁵ Вестите се објавени на фејсбук-страната на Комисијата: shorturl.at/afo59

на Комисијата и резултатите од постапувањето по претставки за заштита од дискриминација, како и состојбата на одделни ранливи групи граѓани, како што се Ромите, ЛГБТИ заедницата, лицата со попреченост. Впечатокот е дека членовите на Комисијата ги користат главно социјалните медиуми како канал за комуникација со јавноста, кои, во суштина, имаат ограничено влијание врз подигањето на јавната свест. Впрочем, и самите членови на Комисијата сметаат дека е потребно нивно поголемо учество на традиционалните медиуми, со цел запознавање на јавноста со тоа што претставува дискриминацијата и која е улогата на Комисијата. Истовремено, постои нерамномерно учество на ваквите гостувања во медиумите од страна на сите членови на Комисијата, односно двајца членови на КСЗД воопшто не учествувале на настани од ваков вид. Ваквата состојба делумно се должи на тоа што КСЗД сè уште ја нема усвоено својата Комуникациска стратегија, која ќе послужи како основа за ангажирање на лице за комуникација со јавноста или за поделба на обврските меѓу различните членови на КСЗД. Потребно е Комисијата да го зголеми своето присуство на националните телевизии, да приоритетизира прашања за кои ќе ја информира јавноста, да одреди своја динамика и одговорни лица за информирање на јавноста во согласност со Комуникациската стратегија, и притоа да обезбеди поголема застапеност во медиумите на сите нејзини членови.

Организирање на отворени денови за општата јавност и обуки за институциите на локално ниво

Комисијата има преземено почетни активности за подигање на свеста во однос на еднаквоста и недискриминацијата на локално ниво, преку организирање на отворени денови за општата јавност и обуки за институциите. Имено, Комисијата организираше отворени денови во седум града во државата на кои ги информирала граѓаните за тоа што претставува дискриминацијата и каква е постапката за заштита пред Комисијата. Како резултат на овие активности, биле поднесени неколку претставки од страна на луѓе кои ги посетиле отворените денови на КСЗД. Комисијата организираше и обуки во 8 града за претставниците од ЦСР, АВРМ, ЕЛС и другите локални институции, со цел нивно сензибилизирање за специфичните потреби на ромската заедница и запознавање со постапката за заштита од дискриминација. Перцепцијата на членовите на Комисијата е дека во одредени градови обуките биле подобро организирани за разлика од други, како резултат на подобрата координација меѓу КСЗД и донаторот при поканувањето на учесниците и како резултат на поголемата „отвореност“ на дел од ЕЛС, кои покажале поголема подготвеност активно да се вклучат во обуките што биле организирани. Истовремено, КСЗД организираше и обука за зајакнување на капацитетите на ромските граѓански организации за одредбите од ЗСЗД, користењето на заштитните механизми и начинот на иницирање постапки пред Комисијата. Дополнително, членовите на Комисијата организирале и директни посети во ромските домаќинства во неколку општини во државата, со цел да ги информира за прашањата поврзани со дискриминација и за работата на Комисијата. Приоритетизирањето на ромската заедница е резултат на приоритетите кои биле дефинирани од страна на донаторот и врз основа на честите случаи на дискриминација врз оваа заедница по кои постапувале членовите на КСЗД.

Генерално, преземените активности се позитивен пример за ангажирање на Комисијата на локално ниво и преземање посебни активности кон општата, наспроти стручната јавност.

Влијанието од преземените активности е ограничено доколку се земат предвид обемот и видот на спроведени активности. Имено, обуките биле организирани во дел од градовите, без да се организираат ваков вид настани во руралните средини. Истовремено, приоритет бил даден на дел од ранливите групи на граѓани, конкретно на Ромите, а не биле преземени активности за сензитивизирање на институциите и во однос на останатите групи граѓани. Оттука, потребно е во иднина КСЗД да го зголеми бројот на населени места, а особено рурални средини, во кои ќе бидат организирани ваков вид активности, а воедно да ги опфати и проблемите на другите ранливи групи граѓани.

Давање општи препораки и следење на нивното спроведување

Во досегашната работа Комисијата има издадено вкупно шест општи препораки за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата кои се однесуваат на унапредување на правата на различни групи граѓани, како што се лицата со попреченост и Ромите²⁶. Потребата за подготовка на општи препораки произлегува од идентификуваните проблеми во индивидуалните предмети за заштита од дискриминација на кои работела Комисијата. Критериумите што Комисијата ги применува при давањето на општи препораки се бројот на случаи кои се соочуваат со ист проблем, тежината и итноста на утврдениот проблем. Во оваа насока КСЗД има објавено четири општи препораки за унапредување на состојбата на лицата со попреченост: првата општа препорака се однесува на унапредување на правото на здравствена заштита и пристапот до имунизација (вакцинални пунктови) за лицата со попреченост во услови на пандемија; втората е за унапредување и заштита на човековите права и достоинство на осудените лица со попреченост и почитување на нивниот физички и ментален интегритет за време на издржувањето на казните во казнено-поправните установи и казнено-поправните домови; третата општа препорака се однесува на имплементацијата на одредбите содржани во Конвенцијата за правата на лицата со попреченост во соодветното домашно законодавство; и четврта општа препорака објавена од КСЗД е за обезбедување на пристапност и соодветно приспособување на гласачките места, со што ќе се овозможи еднаков пристап на лицата со физичка попреченост до и во гласачките места низ целата земја. Другите две општи препораки се однесуваат на унапредувањето на состојбата на Ромите, од кои првата за ЕЛС да обезбедат чиста вода за пиење за сите граѓани, а особено за ромската заедница. Додека втората препорака е за отстранување на сегрегацијата во образованието за учениците Роми.

Во однос на општите препораки што ги донела Комисијата, забелешката е дека тие се однесуваат само на две маргинализирани заедници, додека, пак, за обезбедување на принципот на еднаквост, ефикасно спречување и заштита од дискриминација и подобрување на состојбата на припадниците на маргинализираните заедници, потребно е

²⁶ Општите препораки се достапни на веб-страницата на Комисијата, на следниот линк: <https://kszd.mk/%d0%be%d0%b4%d0%b-%d1%83%d0%ba%d0%b8-%d0%b8-%d0%bc%d0%b8%d1%81%d0%bb%d0%b5%d1%9a%d0%b0/>

Комисијата дано си општи препораки што се однесуваат на другим маргинализирани заедници. Во оваа насока, членовите на Комисијата ги нагласија и ограничувањата со кои се соочуваат во однос на подготовката на општи препораки за одделни ранливи групи на граѓани, како што е дискриминацијата на ЛГБТИ врз основа на сексуална ориентација и родов идентитет во областа на јавното информирање и медиумите. Во овие случаи, и покрај застапеноста на вознемирувачки говор против оваа заедница на социјалните медиуми, Комисијата не може да подготви општа препорака поради неможноста таа да се упати кон општата јавност, како и да се мери нејзиното спроведување. Во оваа насока, членовите на Комисијата нагласија дека информации за тоа кој стои зад одреден профил на социјалните медиуми може да се обезбедат единствено преку МВР, а воедно говорот на омраза е дефиниран како кривично дело во Кривичниот законик, за што е потребно процесуирање на овие предмети од страна на Јавното обвинителство. Сепак, заклучокот е дека Комисијата во ваквите случаи може да даде општи препораки до ОЈО и до полицијата да ги третираат ваквите случаи како говор на омраза и да поведат кривична постапка против сторителите, да развијат интерни акти за постапување на полицијата и на ОЈО во случаи на говор на омраза, Министерството за правда да ги вклучи сексуалната ориентација и родовиот идентитет во делата од Кривичниот законик поврзани со говор на омраза и друго. Затоа е потребно јакнење на капацитетите на членовите на Комисијата со цел поголемо запознавање со областа и дефинирање на соодветни мерки преку општи препораки.

Од наведените информации произлегува дека давањето на општи препораки произлегува единствено од постапувањето на КСЗД по претставките за заштита од дискриминација, што може да влијае ограничувачки со оглед на тоа што одредени ранливи групи граѓани кои се соочуваат со потешки облици на дискриминација во недоволна мера поднесуваат претставки за заштита од дискриминација до Комисијата. Во исто време, нема поврзување меѓу давањето на општите препораки и советодавно-експертската функција на Комисијата, односно таа преку активно следење на процесите на усвојување и спроведување на политики и закони што се однесуваат на ранливите групи на граѓани може да приоритетизира одредени ранливи групи за кои е потребно да бидат подготвени општи препораки. Затоа е потребно Комисијата да ги истражи можностите за зголемување на бројот на општи препораки, преку ревидирање или проширување на критериумите што ќе бидат основа за подготовка на општите препораки, да направи детална анализа на предметите во кои била утврдена дискриминација, како и да направи пресек на состојбите со спроведувањето на законите и политиките на ова поле, со цел истакнување на конкретни прашања и ранливи групи на кои ќе се однесуваат препораките.

Обезбедување на придонес во подготовката на програми во областа на формалното и неформалното образование

Покрај напорите на ниво на индивидуални случаи во кои била утврдена дискриминациска содржина во дел од учебниците од формалното образование, КСЗД нема преземено конкретни активности за обезбедување на суштински придонес во самите процеси на подготовка и примена на програмите во областа на формалното или неформалното образование. Ваквата ситуација се должи на тоа што оваа надлежност на Комисијата сè уште не е препознаена од страна на Министерството за образование и на

Бирото за развој на образованието, кои немаат пракса на повикување на КСЗД во овие процеси, како и на немањето проактивен однос од страна на Комисијата за вклучување во ваквите процеси. Комисијата има преземено почетни чекори во областа на неформалното образование, преку подготовка на „мини лекции“ и анимирани материјали за дискриминацијата, кои во иднина треба да бидат дистрибуирани во основните училишта во државата, па потребно ќе биде дополнително да се процени влијанието од овие активности и можностите за нивно проширување во процесот на формално образование. Оттука, потребно е Комисијата проактивно да се информира и да се вклучува во процесите на подготовка и следење на примената на програми и материјали и да се залага за промовирање на еднаквоста и недискриминацијата во сите области на образованието.

Изготвување и објавување на посебни и тематски извештаи за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата

Комисијата сè уште нема планирано и преземено активности за спроведување на оваа законска надлежност, поради немањето време, човечки ресурси и потребна експертиза. Во почетна фаза е подготовката на извештај за состојбата на Ромките на пазарот на труд, меѓутоа иницијативата за подготовка на овој извештај е од страна на МТСП, кое во рамките на Националниот акциски план за унапредување на состојбите на Ромката имало предвидено обврска за КСЗД да подготви ваков извештај. Дотолку повеќе што оваа обврска на Комисијата била предвидена од страна на МТСП без притоа да биде консултирана самата Комисија во процесот на подготовка на наведениот НАП, со што практично бил нарушен и статусот на КСЗД, како независно тело за заштита на човековите права.

При анализирањето на начинот на спроведување на промотивно-превентивната функција на КСЗД по нејзиното формирање од 2021 година и во 2022 година, се забележува дека Комисијата започнала со одредени активности за зголемување на информираноста на јавноста за нејзината работа и општо за промовирање на еднаквоста и недискриминацијата во општеството. Меѓутоа, покрај користењето на социјалните медиуми, потребно е да се зголеми присуството на КСЗД и на традиционалните медиуми. Во однос на степенот на извршување на поединечните законски обврски во рамките на превентивно-промотивна функција, преземените активности главно се на полето на промоција на еднаквоста и недискриминацијата, односно промовирање на принципот на еднаквост, зголемување на јавната свест, информирање и едукација, како и давање на општи препораки. Но она што недостасува е спроведување на конкретни активности за изготвување и примена на програми и материјали од областа на формалното и неформалното образование, како и подготовка на посебни и тематски извештаи за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата.

Впрочем, и самите граѓански организации од МЗД кои активно работат на полето на еднаквоста и недискриминацијата сметаат дека Комисијата делумно ги исполнува надлежностите поврзани со промотивно превентивната функција. Притоа, организациите се генерално задоволни од присуството на Комисијата во јавноста, сметаат дека е присутна и активна на социјалните мрежи, поточно на нивниот ФБ-профил и веб-страница, каде редовно ги објавува своите мислења, често објавува препораки, дава свои мислења, ставови и насоки за актуелни настани и прашања поврзани со дискриминација. Од друга страна, иако организациите потенцираат дека има значителни подобрувања во транспарентноста и редовно објавување на информации на социјалните медиуми, сепак, сметаат дека е потребна нејзина поголема застапеност воопшто, вклучително и на традиционалните медиуми. Понатаму, потребно е да се посвети поголемо внимание на промовирање на позитивните примери и случаи со кои Комисијата успеала да направи промени.

Земајќи ги предвид наведените наоди, потребно е да се работи на подобрување на превентивните активности и информирањето на јавноста од страна на КСЗД. Во оваа насока потребно е следното: зголемување на буџетот на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, заради остварување на превентивни активности, информирање на јавноста, советодавно-експертска функција и за зајакнување на капацитетите; покоординирано спроведување на Стратешкиот план и Комуникациската стратегија; соработка со Министерство за образование, со цел информирање и запознавање на наставниот кадар и на учениците со дискриминацијата и механизмите за заштита; зголемување на соработката со државните институции и Собранието на РСМ; интензивирање на обуките на единиците на локалната самоуправа, институциите и граѓанските организации на локално ниво; организирање на тркалезни маси со единиците на локалната самоуправа, центрите за социјална работа и други институции што работат со маргинализирани заедници; спроведување настани и кампањи со кои активно и подетално ќе го претстават начинот на поднесување на претставки и за тоа што треба една претставка да содржи; давање предност на области во кои поактивно ќе се преземаат превентивни активности; изготвување на тематски извештаи за состојбите на ранливите категории граѓани кои се жртви и на повеќекратна дискриминација, и на продолжена, и на интерсекциска; организирање на заеднички настани и целни групи со граѓанските организации.

Заштитна функција на КСЗД

Заштитната функција на Комисијата се реализира преку постапувањето по поднесените претставки за заштита од дискриминација и поведувањето на постапка по службена должност; следењето на извршувањето на препораките; поведување и јавување како замешувач во судски постапки за заштита од дискриминација; поднесување на барање за дејствување како пријател на судот; информирање на граѓаните за нивните права и за можностите за покренување судска или друга постапка за заштита од дискриминација; објавување на квартални извештаи за случаите на дискриминација и споделување на своите мислења, наоди и препораки во медиумите. Во делот што следува објаснети се начинот на спроведување на постапката за заштита од дискриминација и преземените активности на Комисијата во рамките на заштитната функција. Генерално, КСЗД делумно ги исполнува своите законски надлежности во однос на заштитната функција, со тоа што постапувањето по поднесените претставки за заштита од

дискриминација е аспектот на кој се трошат најголемиот дел од времето и ресурсите на Комисијата. Иако има значително подобрување на процесуирањето на предметите по поднесени претставки за заштита од дискриминација, сепак, во одредени предмети има одолговлекување на постапката, главно поради ограничените капацитети на КСЗД, но и поради практичните аспекти во постапувањето, како што е ненавремената достава на претставките или мислењата до лицата против кои биле поднесени претставките. Суштински предизвик е неунифицираниот начин на постапување во однос на образложувањето на мислењата на КСЗД. Потребно е да се воспостави единствена пракса на подготовка на мислења кои се темелни, правно аргументирани и поткрепени со меѓународна пракса. Понатаму, има случаи каде што нема друга препорака освен да не се повтори дискриминацијата, а тие мора да ги задоволуваат критериумите и стандардите за одвраќачки ефект. Иако КСЗД генерално ги препознава различните видови на дискриминација, впечатокот е дека се потребни подобрување на капацитетите кај членовите на КСЗД за препознавање на основните, а особено на потешките форми на дискриминација, каква што е системската дискриминација.

При одлучувањето по поднесените претставки, Комисијата врши непосреден увид во документацијата и во просториите и треба да побара копии од документи поврзани со одреден случај, почитувајќи го правото на приватност. Подобро е и постапувањето по однос на поведување на постапка по службена должност. Потребно е да се унапреди системот за следење на препораките, во насока да се воспостави електронски систем кој ќе овозможи поефективно следење и иницирање на прекршочна постапка во случаите кога препораките не се почитуваат. Како дел од постапувањата за заштита од дискриминација, покрај тоа што постапува по поднесени претставки, Комисијата се јавува и како замешувач во судски постапки за заштита од дискриминација, што исто така е надлежност од големо значење за неа. Во случаите кога се јавува како замешувач, во пракса, има случај судот да не го одобрил нејзиното замешување, поради проблематична одредба во Законот за спречување и заштита од дискриминација. Сепак, оваа надлежност е од голема важност и Комисијата треба почесто да иницира постапки и да се јавува како замешувач во постапките.

Постапување по претставки за заштита од дискриминација, донесување на мислења и препораки

Постапката за заштита од дискриминација започнува со поднесување на претставка за заштита од дискриминација до Комисијата, писмено преку пошта или усно на записник во КСЗД²⁷. Комисијата има обезбедено дополнителни информации на својата веб-страница за олеснување на поведувањето на постапката за заштита од дискриминација, вклучително и можност за електронско поднесување на претставката со пополнување на формулар „Пријави дискриминација“, а има и подготвен образец (урнек) од

²⁷ Закон за спречување и заштита од дискриминација, IV. Постапка за спречување и заштита од дискриминација.

претставка кој може да биде преземен и пополнет од страна на граѓаните кои ја поднесуваат претставката преку пошта или лично во просториите на КСЗД²⁸. Дополнително, граѓаните можат да најдат повеќе информации поврзани со заштитната функција и генерално за работата на Комисијата, како што се годишниот и периодичните извештаи за работа на КСЗД, усвоените одлуки и мислења, вклучително и можност за пребарување на предметите по основ и област на дискриминација, како и статусот на предметите.

По поднесувањето на претставката, таа се распределува за понатамошно постапување до некој од членовите на КСЗД, преку електронскиот систем за управување со предмети кој бил создаден за таа намена и е поврзан со системот за архивирање и делот за аналитика на предмети на веб-страницата на Комисијата. Дополнително, раководителката на Одделението за заштита од дискриминација назначува вработен од Стручната служба кој ќе работи на предметот заедно со членот на Комисијата. Но во пракса постојат две ситуации кога има отстапување од автоматската распределба на предметите преку електронскиот систем, кои не се уредени во Правилникот за постапување по предмети или во друг интерен акт на Комисијата, туку се резултат на меѓусебен договор или разбирање помеѓу членовите на КСЗД. Во првиот случај, земајќи ја предвид експертизата на одделни членови на Комисијата и претходното постапување по одделни предмети за заштита од дискриминација, во пракса се случува членовите меѓусебно да се договорат и да „разменат“ предмети што им биле доделени за работа. На пример, ако некој член на Комисијата претходно работел предмет во областа на здравството, во случај на поднесување на претставка по ист основ или слично прашање, може да го преземе предметот кој првично бил распределен до некој од другите членови. Во вториот случај, одреден вид предмети, како што се предметите во кои е потребен пристап до класифицирани податоци во МВР, се распределуваат кај некој од членовите кој единствено поседува сертификат за пристап до ваквиот вид податоци. Наспроти овие две ситуации, загрижува тоа што некогаш се случува одреден предмет да биде „преземен“ за работа од страна на некој од членовите без знаење на членот кај кој автоматски бил распределен предметот.

Ваквите наоди укажуваат на можна 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 во споредба со другите колеги. Освен тоа, се отвора можност членовите на КСЗД да бираат предмети на кои ќе работат, што е спротивно на целта поради кој е воспоставен електронскиот систем за распределба на предмети, кој треба да придонесе за поголема непристрасност во постапувањето. Заради правилна (рамномерна) распределба на човечките ресурси во КСЗД, потребно е да се направи пресек во однос на бројот на предмети по кои постапува/л секој член на Комисијата, како и во однос на ангажираноста на вработените од Стручната служба во предметите, па да се планираат соодветни мерки, вклучително и градење на капацитетите на човечките ресурси во КСЗД. Впрочем, и членовите на Комисијата, иако се генерално задоволни од системот за распределба на предмети, сметаат дека е потребно и негово подобрување во оваа насока. Во однос на начинот на комуницирање и одлучување, дел од предметите се изложуваат и дискутираат усно на седниците на Комисијата, додека дел од предметите се комуницираат преку интерната имејл-група во која се вклучени

²⁸ Наведените информации и документи се достапни на веб-страницата на Комисијата: shorturl.at/erGN5

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 ќе биде подготвено, тоа 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 одлуката. За сите гласања има записници од седница или се води електронски запис за тоа кој како гласал, односно не гласал, меѓутоа тие записници не се објавени и достапни за јавноста. Оттука, се наметнува потребата од зголемување на транспарентноста на КСЗД во однос на објавувањето на извештаите од седниците или гласањето на членовите, со оглед на тоа што станува збор за суштински информации кои се показател за независноста и квалитетот во работата на Комисијата. Во пракса се случува одреден член кој имал различно мислење од останатите колеги, по образложувањето на предметот и соочувањето на аргументите, да го промени своето мислење. Иако имало спротивставени мислења во однос на видот на донесените 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. Иако 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.

По формирањето на Комисијата се забележа зголемување на бројот на поднесени претставки за заштита од дискриминација. Во 2020 година биле поднесени само 14 претставки за заштита од дискриминација, по што следува значително зголемување од 90 претставки во 2021 година. Во првите три месеци од 2022 година се поднесени 57 претставки за заштита од дискриминација, во споредба со само 3 претставки во првото тримесечје од 2021 година. Ваквата состојба се должи главно на немањето на функционална КСЗД во 2019 и 2020 година, но и на преземените активности за промовирање на Комисијата во јавноста во периодот по нејзиното формирање.

Во однос на постапувањето на КСЗД, забележано е подобрување на нејзината ефикасност во однос на бројот на процесуирани и завршени предмети споредено со претходната КЗД. За оваа намена ги искористивме податоците од извештајот на Мрежата за заштита од дискриминација²⁹ во однос на бројот на претставки по кои постапувала претходната КСЗД во 2018 година, со оглед на тоа што поради непостоењето на функционална комисија незначителен е бројот на поднесени претставки во 2019 и во 2020 година. Вкупниот број на претставки по кои постапувала

²⁹ Извештајот за примената на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Мрежа за заштита од дискриминација, 2018 година. Достапен на: http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2019/07/Diskriminacija_web.pdf

КСЗД во 2021 година изнесувал 167³⁰, при што 130 предмети биле завршени од страна на КСЗД, споредено со 2018 година, кога биле поднесени 132 претставки и биле завршени 119 од предметите. Дополнително, само во првото тримесечје од 2022 година Комисијата постапувала по вкупно 95 претставки за заштита од дискриминација³¹. Ваквата разлика во бројот на процесуирани предмети е уште поголема доколку се земе предвид дека новата Комисија не постапуваше по претставки во првите месеци од 2021 година. Имено, Комисијата беше конституирана во февруари 2021 година, па се соочи со немање на просторни и технички услови за работа, што беше надминато со добивањето на просториите за работа во месец јуни 2021 година. Впрочем, и перцепцијата на граѓанските организации кои имаат искуство во поднесувањето на претставки за заштита од дискриминација е дека има значително подобрување на процесуирањето на случаите по поднесени претставки за заштита од дискриминација. Во делот што следува кумулативно се презентирани основните податоци од објавените извештаи за работата на КСЗД, односно годишниот извештај за 2021 година и кварталниот извештај за првото тримесечје од 2022 година.

Во овој период Комисијата постапувала по вкупно 224 претставки за заштита од дискриминација. Иако најголемиот процент на претставки биле поднесени од страна на физички лица (58 %), секоја трета претставка (35 %) била поднесена од страна на правни лица, односно здруженија на граѓани. Помал дел од претставките биле поднесени од страна на група граѓани (5 %), односно биле иницирани по службена должност од страна на Комисијата (2 %). Притоа постои огромна дискрепанца помеѓу подносителите на претставки според местото на живеење, односно во 95 % од претставките подносителите се од урбани средини, наспроти само 5 % од претставките поднесени од рурални средини. Од друга страна, имаме и нерамномерна распределба на подносителите на претставки по градови, со оглед на тоа што дури две третини (67 %) од претставките од урбани средини биле поднесени во Скопје, додека останатите се од 18 други градови од државата. Ваквите наоди укажуваат на тоа дека граѓаните од руралните средини многу помалку се запознаени што претставува дискриминација и со законските механизми за заштита, споредено со оние кои живеат во градот Скопје и во другите градови во државата, што е одраз на генерално ограничениот пристап до институциите за луѓето кои живеат во селата. Оттука, потребно е КСЗД, покрај промовирањето преку социјалните и традиционалните медиуми, да ги засили активностите на локално ниво, а особено во руралните средини, во однос на препознавањето на дискриминацијата и постапката за заштита од дискриминација која се води пред Комисијата. Во оваа насока корисно е КСЗД да ги продолжи или да продлабочи дел од активностите што веќе ги има спроведено во рамките на промотивно-превентивната функција, како што се отворените денови за општата јавност кои биле организирани во неколку градови во државата, како и директната посета на ромските домаќинства во општините во кои живее оваа заедница. Имено, Комисијата може во соработка со локални граѓански организации да организира посети во руралните средини на кои ќе ги едуцира граѓаните како да ја препознаат дискриминацијата и која е улогата на КСЗД во однос на нивната заштита.

Соодносот на завршени наспроти тековни постапки за заштита од дискриминација укажува на ефикасност во постапувањето на КСЗД, со оглед на тоа што скоро 78 % од предметите по поднесени претставки за заштита од дискриминација биле завршени (176 од 224). Притоа, во 37 % од предметите Комисијата донела мислење со кое утврдила постоење на дискриминација (66 од 176), во 28 % од предметите не била утврдена

³⁰ Вкупно 77 биле поднесени до претходната КСЗД, додека 90 биле нови претставки поднесени во 2021 г., согласно новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација.

³¹ Извештајот за работењето на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за периодот јануари – март 2022 година е достапен на: shorturl.at/jARU6

дискриминација (49 од 176) и 35 % од предметите биле отфрлени (61 од 176). (Види графикон 1) За разлика од податоците за завршени предмети во извештаите на КСЗД, на основните податоци од објавените извештаи за работата на КСЗД, односно годишниот извештај за 2021 година и кварталниот извештај за првото тримесечје од 2022 година³².

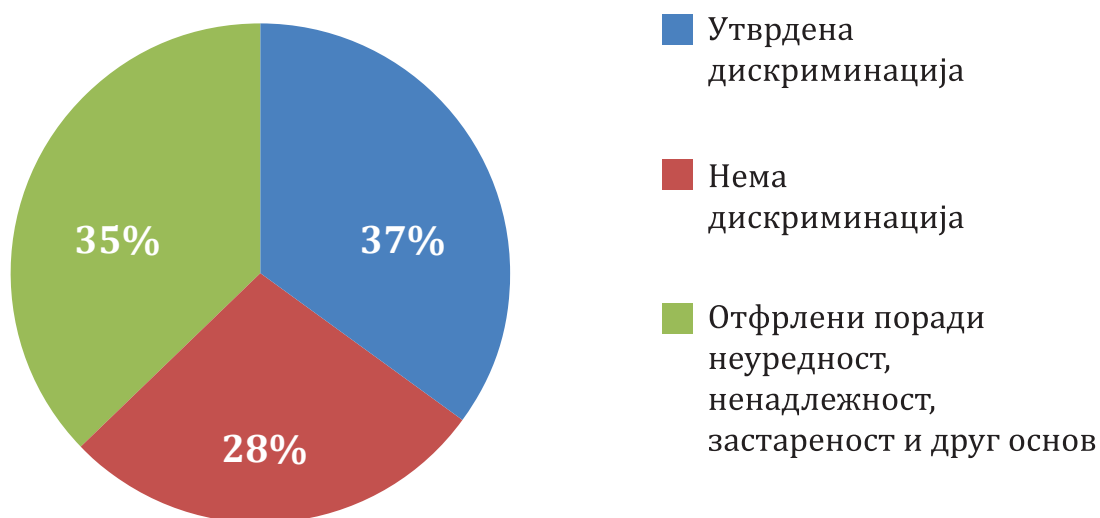
Во овој период Комисијата постапувала по вкупно 224 претставки за заштита од дискриминација. Иако најголемиот процент на претставки биле поднесени од страна на физички лица (58 %), секоја трета претставка (35 %) била поднесена од страна на правни лица, односно здруженија на граѓани. Помал дел од претставките биле поднесени од страна на група граѓани (5 %), односно биле иницирани по службена должност од страна на Комисијата (2 %). Притоа постои огромна дискрепанца помеѓу подносителите на претставки според местото на живеење, односно во 95 % од претставките подносителите се од урбани средини, наспроти само 5 % од претставките поднесени од рурални средини. Од друга страна, имаме и нерамномерна распределба на подносителите на претставки по градови, со оглед на тоа што дури две третини (67 %) од претставките од урбани средини биле поднесени во Скопје, додека останатите се од 18 други градови од државата. Ваквите наоди укажуваат на тоа дека граѓаните од руралните средини многу помалку се запознаени што претставува дискриминација и со законските механизми за заштита, споредено со оние кои живеат во градот Скопје и во другите градови во државата, што е одраз на генерално ограничениот пристап до институциите за луѓето кои живеат во селата. Оттука, потребно е КСЗД, покрај промовирањето преку социјалните и традиционалните медиуми, да ги засили активностите на локално ниво, а особено во руралните средини, во однос на препознавањето на дискриминацијата и постапката за заштита од дискриминација која се води пред Комисијата. Во оваа насока корисно е КСЗД да ги продолжи или да продлабочи дел од активностите што веќе ги има спроведено во рамките на промотивно-превентивната функција, како што се отворените денови за општата јавност кои биле организирани во неколку градови во државата, како и директната посета на ромските домаќинства во општините во кои живее оваа заедница. Имено, Комисијата може во соработка со локални граѓански организации да организира посети во руралните средини на кои ќе ги едуцира граѓаните како да ја препознаат дискриминацијата и која е улогата на КСЗД во однос на нивната заштита.

Соодносот на завршени наспроти тековни постапки за заштита од дискриминација укажува на ефикасност во постапувањето на КСЗД, со оглед на тоа што скоро 78 % од предметите по поднесени претставки за заштита од дискриминација биле завршени (176 од 224). Притоа, во 37 % од предметите Комисијата донела мислење со кое утврдила постоење на дискриминација (66 од 176), во 28 % од предметите не била утврдена дискриминација (49 од 176) и 35 % од предметите биле отфрлени (61 од 176). (Види графикон 1) За разлика од податоците за завршени предмети

³² Повеќе информации може да се најдат во извештаите на КСЗД на: shorturl.at/xAHZ9

во извештаите на КСЗД, на веб-страната се објавени повеќе, односно 255 анонимизирани одлуки на КСЗД, според кои соодносот на отфрлени предмети (90) е повисок од предметите во кои била утврдена дискриминација (83) или немало дискриминација (77). Сепак, не може да се изведе заклучок за точната пропорционална застапеност на различните одлуки на Комисијата, со оглед на тоа што сè уште не се објавени сите одлуки од досегашното работење на КСЗД.

Графикон 1. Вид на одлука на КСЗД



Наодите во однос на ефикасноста на КСЗД и соодносот на предмети во кои е утврдена дискриминација се потврдени и од граѓанските организации од МЗД кои во периодот од 2020 до 2022 година имаат поднесено вкупно 21 претставка до КСЗД, од кои 15 предмети се завршени и КСЗД утврдила постоење на дискриминација во 12 од нив. Дополнително, во половина од предметите во кои имало дискриминација или вознемирување, утврдени биле и потешки облици на дискриминација, како што се интерсекциска, повеќекратна и продолжена дискриминација.

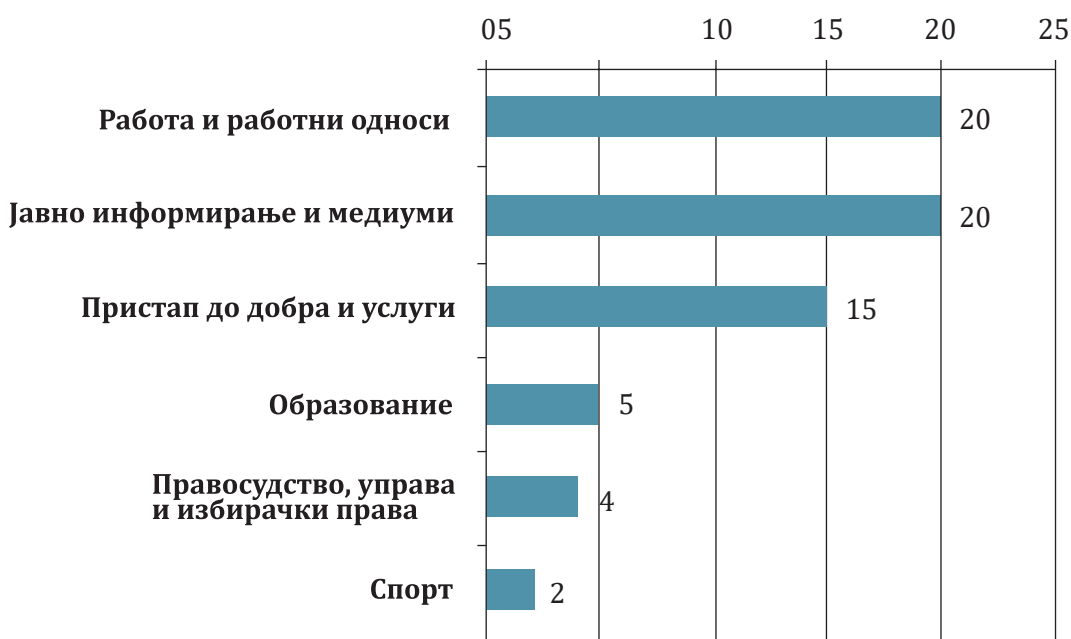
Во делот што следува обработени се податоците за постапувањето на КСЗД согласно видот на донесена одлука, односно предмети во кои било утврдено постоењето на дискриминација, предмети во кои било утврдено дека нема дискриминација и отфрлени предмети.

Предмети во кои било утврдено постоење на дискриминација

Од 224 претставки по кои постапувала, Комисијата утврдила дискриминација во вкупно 66 предмети. Најчестите области во кои КСЗД утврдила постоење на дискриминација се работата и работните односи (20 од 66), јавното информирање и медиумите (20 од 66) и пристапот до добра и услуги (15 од 66), по што следуваат образование (5 од 66), правосудство и управа (4 од 66) и спорт (2 од 66) (види графикон 3). Дискриминацијата во работните односи најчесто била по основ на лично својство и општествен статус, како и образованието и политичкото уверување. КСЗД потврди дека во некои претставки граѓаните го пријавиле личното својство и општествениот статус како основ на дискриминација, меѓутоа станувало збор за дискриминација по основ на политичко уверување. Дискриминацијата во областа на јавното информирање

и медиумите најчесто е во вид на вознемирување или повикување, поттикнување и инструкција за дискриминација преку социјалните мрежи.³³ Притоа, дискриминацијата најчесто била извршена врз припадниците на ЛГБТИ заедницата, по основ на сексуална ориентација и родов идентитет³⁴. Во однос на пристапот до добра и услуги граѓаните најчесто биле дискриминирани по основ на национална или етничка припадност, боја на кожа, припадност на маргинализирана група, попреченост. Од аспект на ранливи групи на граѓани кои биле дискриминирани во пристапот до добра и услуги, дел од случаите се однесуваат на Ромите и проблемите со пристапот до безбедна вода за пиење, додека дел од случаите се однесуваат на пристапноста за лицата со попреченост.

Графикон 2. Области на дискриминација



Граѓаните вообичаено се соочуваат со повеќе видови дискриминација истовремено, од кои најзастапени се вознемирувањето (27), директната дискриминација (23), како и продолжената дискриминација како потешок облик на дискриминација (16). Пропорционално помалку се застапени индиректната дискриминација (6), повикување, поттикнување и инструкција за дискриминација (4), повеќекратната дискриминација (4) и другите видови (види графикон 4). Генерално, КСЗД ги препознава различните видови на дискриминација, но потребно е дополнително да се анализира препознавањето на потешките облици на дискриминација, како што се повеќекратната и интерсекциската дискриминација. За илустрација, повеќекратна дискриминација била утврдена во само 4 предмети, иако во два случаја имало дискриминација врз 6 основи, додека во дури 12 случаи било утврдена дискриминација врз 5 основи. Ваквата констатација беше потврдена и од страна на граѓанските организации

³³ Извештајот за работењето на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за периодот јануари – март 2022 година е достапен на: shorturl.at/hopqT

³⁴ Увид во донесени одлуки/мислења на КСЗД. Достапно на: shorturl.at/hoxW3

кои сметаат дека, иако КСЗД генерално ги препознава облиците и формите на дискриминацијата, потребно е јакнење на капацитетите и знаењата во однос на препознавањето на одделни видови дискриминација, а особено на системската дискриминација, која е многу честа појава во државата и која многу често носи негативни практики што повеќе ги погодуваат припадниците на маргинализираните заедници, за што е потребно и преземање на посебни активности од страна на КСЗД. Притоа, ваквите наоди ја нагласуваат потребата КСЗД да се ангажира во справувањето со системска дискриминација, паралелно со инцидентите на дискриминација, како што е вознемирувањето на ЛГБТИ заедницата, иако во некои случаи и на ваков начин може да бидат откриени системски проблеми со кои се соочува целата ранлива група граѓани.

Графикон 3. Вид на дискриминација



Во однос на основот на дискриминација, КСЗД препознава дека граѓаните во најголемиот број случаи биле дискриминирани по повеќе од два основа (2.2.), и тоа најчесто поради припадноста на маргинализирана група (21), лично својство и општествен статус (21), сексуалната ориентација (16), родовиот идентитет (16) и полот, по што следуваат попреченоста (7), политичкото уверување (6), социјалното потекло (6) и образованието (6). Во помала мера е утврдена дискриминација по основ на род, боја на кожа, возраст, раса, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба и др. (види графикон 4). Членовите на Комисијата сметаат дека е потребно попрецизно уредување на основите на дискриминација во Законот, со оглед на тоа што некои основи, како што се „личното својство и општествениот статус“, во недоволна мера се дефинирани, а истовремено станува збор за основ под кој спаѓаат сите други основи, што создава тешкотии при одлучувањето во предметите по поднесените претставки за заштита од дискриминација. Во вакви случаи, кога Комисијата смета дека одредени основи не се доволно прецизирани, потребно е да користи други релевантни извори и литература, за разјаснување на одредени прашања. Конкретно за дилемата која ја има Комисијата за прецизирање на основот на „личното својство и општествениот статус“, може да го користи Водичот за основите на дискриминација³⁵, кој содржи дефиниција за личниот и општествениот статус, како и примери од меѓународната пракса.

³⁵ Водич за основи на дискриминација изготвен од Билјана Котевска, стр. 49.
<https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/116790.pdf>.

Графикон 4. Основ на дискриминација



Анализата на податоците од објавените мислења во кои било утврдено постоење на дискриминација покажа дека не постои унифициран начин на пишување и образложување на мислењата на КСЗД. Дополнително, граѓанските организации кои имаат искуство во поднесување на претставки за заштита од дискриминација, но и самите членови на Комисијата, ја потврдија разликата во формата и содржината во усвоените одлуки или мислења од страна на КСЗД. Иако КСЗД има образец во однос на тоа кои елементи ги содржи едно мислење, одредени мислења се подобро образложени и содржат повеќе елементи во споредба со други. Имено, дел од мислењата во кои било утврдено постоење на дискриминација се детално образложени и содржат 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. Разликата во содржината на усвоените мислења и начинот на образложување 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. Впрочем, во пракса дел од членовите на Комисијата самите ги пишуваат мислењата или ги доставуваат до Стручната служба за пишување, по што самите го проверуваат и финализираат мислењето, додека дел од членовите го делегираат пишувањето на вработените во Стручната служба и не се активно вклучени во пишувањето на мислењата. Истовремено, некои членови на Комисијата при пишувањето на мислењата повеќе внимание посветуваат на суштината на мислењето,

а ги занемаруваат формата и елементите кои треба да бидат содржани. Впрочем, при дискутирањето и усвојувањето на одредено мислење, една од главните меѓусебни забелешки што ги имаат членовите се однесува на формата на мислењето, односно на потребата за нивно подетално образложување. Земајќи ги предвид ваквите состојби, потребно е КСЗД да преземе активности за унифицирање на начинот на постапување во однос на формата и содржината на усвоените мислења. Потребно е 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. Дополнително, Комисијата може да подготви интерни упатства и да преземе мерки за надградување на системот за аналитика на предметите, со можност за создавање на посебен образец кој ќе ги содржи елементите што треба да бидат образложени во мислењето, согласно основот и областа на дискриминација.

Постои поделена практика во однос на почитувањето на законските рокови при постапувањето на КСЗД. Зголемениот број на претставки и ограничените човечки ресурси се едни од главните причини за пролонгирање на времетраењето на дел од предметите на кои работи КСЗД. Дополнително влијание имало и тоа што во 2021 година КСЗД постапувала по значителен број претставки што биле поднесени до претходната КСЗД во периодот од 2016 до 2020 година (77 од вкупно 167)³⁶. Од друга страна, самите членови на КСЗД сметаат дека одредени законски рокови се мошне кратки и треба да се ревидираат, како што е рокот од 5 дена за доставување на претставка до лицето против кого е поднесена, кое треба да достави повратен одговор во рок од 15 дена од денот на приемот на претставката.³⁷ Во оваа насока, беше нагласен проблемот со доставата преку пошта, каде што често КСЗД 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. Заради ова, Комисијата дозволува повеќе од законски предвидените 15 дена за добивање на повратен одговор, со што фактички се пролонгира целата постапка.

Понатаму, во ситуација кога нема повратен одговор, КСЗД доставува една или повеќе ургенции до лицето против кого е поднесена претставката, а дополнително, имало случаи во кои Комисијата извршила и увид во простории и документација за добивање на потребните информации. Ваквите практики укажуваат на тоа дека нема критериум или правило според кои се прецизира во кои ситуации и колку ургенции за доставување на податоци се праќаат од страна на КСЗД, односно се врши увид во простории и документација со цел добивање на потребните информации, што може дополнително да ја пролонгира целата постапка и да влијае врз почитувањето на законските рокови. Истовремено, еден од предизвиците со кои се соочува Комисијата е обврската за објавување на мислењето во „Службен весник на РСМ“ во ситуација кога дискриминаторот одбива да го прими мислењето со препораките. Исполнувањето на оваа обврска дополнително се одразува врз времетраењето на постапката, а истовремено подразбира и трошење на финансиски средства од страна на Комисијата. Затоа, членовите на КСЗД сметаат дека решение за надминување на овој проблем е предвидување на можноста Комисијата да ги објавува своите мислења на огласна табла во самата институција, како што е тоа случај со пресудите на основните судови. Земајќи ги предвид наведените наоди, потребно е подетално да се анализира

³⁶ Годишниот извештај на КСЗД за 2021 година е достапен на <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-2021.pdf>

³⁷ ЗСЗД, чл. 24, ст. 7.

почитувањето на законските рокови од страна на КСЗД, вклучително 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 на дејствија од КСЗД согласно роковите во постапката.

Во најголемиот број случаи потенцијалните дискриминатори одговараат на барањето на КСЗД, при што поголемиот дел од нив известуваат дека нема дискриминација, додека помал дел ја потврдуваат дискриминацијата која била извршена. Според КСЗД, еден од факторите што влијае врз доставувањето на одговор до КСЗД е тоа што КСЗД во барањето наведува дека може да се утврди дискриминација и може да донесе препорака и доколку не одговорат на барањето. Во ситуација кога не е добиен повратен одговор од страна на лицето против кога е поднесена претставката, понатамошното постапување од КСЗД зависи од тоа дели товарот на докажување во конкретниот случај е префрлен на потенцијалните дискриминатори. Доколку товарот на докажување е префрлен на потенцијалните дискриминатори, КСЗД донесува мислење за утврдување на дискриминација. Во ситуација кога товарот на докажување не е префрлен, а потенцијалниот дискриминатор не доставил повратен одговор, КСЗД комуницира со лицето кое ја поднело претставката, со цел обезбедување на дополнителни факти што ќе го поткрепат тврдењето, односно ќе ја направат веројатна сторената дискриминација (заради префрлање на товарот на докажување). Доколку не е направено веројатно постоењето на дискриминација и товарот на докажување не е префрлен на потенцијалниот дискриминатор, КСЗД утврдува дека не постои дискриминација, при што постои различна пракса во однос на тоа дали се донесува мислење со кое се утврдува дека не постои дискриминација или се отфрла претставката. Оттука, постои потреба за унифицирање на постапувањето на КСЗД во однос на видот на одлука што се донесува во случаите кога подносителот на претставката не го направил веројатно постоењето на дискриминацијата и товарот на докажување на бил префрлен на потенцијалниот дискриминатор.

Членките на Мрежата за заштита од дискриминација ги потврдиле наодите во однос на постапувањето на Комисијата по поднесени претставки за заштита од дискриминација. Дел од предметите во кои КСЗД има утврдено постоење на дискриминација се, всушност, поднесени од страна на самите граѓански организации. Имено, во периодот од 2020 година, заклучно со октомври 2022 година, до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, за маргинализираните заедници со кои работат, поднесени се вкупно 21 претставка, од кои 15 се завршени, а 6 се во тек. Дискриминација или вознемирување е утврдено во 12 предмети, а во 3 не е утврдена дискриминација. Додека, пак, во шест од предметите во кои утврдила дискриминација или вознемирување, Комисијата утврдила потешки облици на дискриминација или вознемирување, како

интерсекциска, повеќекратна и продолжена.

Најчести основи во кои било утврдено постоење на дискриминација се: раса, боја на кожа, етничка и национална припадност, пол, родов идентитет и сексуална ориентација и родов идентитет заедно. Останатите претставки се по основ на здравствена состојба, возраст, попреченост и место на живеење. Областите во кои најчесто се бара утврдување на дискриминација се: пристап до добра и услуги и работни односи, а има претставки и во областа на здравствени услуги, образование, медиуми и грижа за деца. Во однос на видовите на дискриминација, најчесто станува збор за директна дискриминација и вознемирување, но исто така, има и предмети со кои се утврдуваат потешки облици на дискриминација, а тоа се директна и интерсекциска дискриминација, како и продолжено и повеќекратно вознемирување. Ова укажува на фактот дека маргинализираните заедници, преку здруженијата на граѓани, имаат можност да се информираат и да бараат утврдување на потешките облици на дискриминација, на кои најчесто се изложени, а не ги препознаваат.

Постапки во кои не е утврдена дискриминација

Како што може да се види од веб-страната на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, објавени се 73 мислења со кои не се утврдува дискриминација или вознемирување; две од нив се донесени по службена должност, од кои едното се однесува на потенцијална сегрегација на Роми во Општина Ѓорче Петров. Другото се однесува во областа на заштита на лични податоци во здравствената заштита. Со едно мислење со кое не се утврдува дискриминација врз основа на личен статус, има и општа препорака, дека задолжителното вакцинирање на децата како услов за упис во основните училишта не претставува дискриминација.

Со претставките, за кои Комисијата не утврдила дискриминација или вознемирување, подносителите најчесто бараат да се утврди директна дискриминација, потоа вознемирување, а најмал дел бараат да се утврди индиректна дискриминација, како и потешките облици на дискриминација – повеќекратна, повторена, продолжена и интерсекциска дискриминација, што укажува на тоа дека мал број од граѓаните се запознаени со потешките облици на дискриминација. Најголем дел од претставките се од областа на работните односи, потоа по бројност следуваат претставките од областа за пристап до добра и услуги, социјална сигурност и заштита, како и јавно информирање и медиуми. Други области во кои се поднесени претставки се образование, здравствена заштита, правосудство, домување, лични податоци и спорт. Што се однесува до основите, најголем дел од претставките се по основ на лично својство и општествен статус, потоа етничка припадност, раса, боја на кожа, потекло, национална или етничка припадност и друго.

Во постапувањето по претставките, една од надлежностите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација е вршење на непосреден увид во документацијата и во просториите, како и надлежност да бара и да обезбеди копии од документи поврзани со одреден случај што се води пред Комисијата, со почитување на правото на приватност. Од анализата на мислењата може да се види дека увид во простории направила во осум случаи, а во два од нив увид направила и по двапати. Ова е добра пракса која ја воспоставува оваа Комисија и која треба сè повеќе да ја применува во понатамошното постапување по претставки.

Во однос на почитувањето на законските рокови, Комисијата најчесто ги почитува роковите, односно мислењата ги носи во навреме или со мали отстапки од предвидениот рок од 60 дена. Поголеми се отстапувањата на рокот од пет дена, кога треба да ја достави претставката до лицето против кого е поднесена. Од анализираните мислења се забележува дека лицата против кои е поведена постапка за заштита од дискриминација во најголем дел од постапките доставуваат одговор, и тоа во предвидениот рок, или евентуално со мали отстапувања од рокот, а многу е мал бројот на оние кои воопшто не доставиле одговор.

Формата во која Комисијата ги изготвува мислењата, особено образложението во кое се разработуваат и образложуваат фактите поради кои не се утврдува или се утврдува дискриминација, исто така, има особена важност за издржаноста на одлуката. Но од анализата се забележува разлика во мислењата, некои се темелно образложени и поткрепени со правна аргументација, додека други воопшто не се. Досега само во едно мислење Комисијата се повикува на меѓународната пракса. Она што Комисијата веќе го има воспоставено како добра пракса во позитивните мислења и во Општите препораки, да се повикува на меѓународни документи и пракса, треба да го применува и во мислењата со кои не утврдува дискриминација. Потребно е да се изедначи и начинот на пишување на мислењата со кои не се утврдува дискриминација, односно сите членови на Комисијата да ги изготвуваат мислењата во една иста или слична форма, особено во делот на образложението и препораките.

Отфрлени претставки за заштита од дискриминација

Голем број претставки за заштита од дискриминација се отфрлени од страна на Комисијата, земајќи предвид дека КСЗД досега има објавено 90 одлуки за отфрлање на претставките, од кои 40 се од работата на претходната КСЗД. Претставките биле отфрлени поради неуредност, ненадлежност, застареност, повлекување на претставка од страна на подносителот и поради поведување на судска постапка.

Најголемиот дел од претставките се отфрлени поради неуредност, односно поради непознат подносител, непотпишана претставка од страна на подносителот, непознат или ненаведен потенцијален дискриминатор. Имено, претставката треба да содржи податоци за подносителот, податоци за потенцијалниот дискриминатор, за околностите и фактите врз кои се темели претставката, како и за претходно преземените правни дејствија од подносителот. Во ситуација кога претставката е неуредна, КСЗД има воспоставено редовна пракса на поднесување барање до подносителите за доуредување на претставката во рок од 8 дена, во кое укажува на податоците што недостигаат и треба да бидат дополнети, па доколку подносителот не ги обезбеди бараните податоци во дадениот рок, КСЗД донесува заклучок за отфрлање на претставката поради неуредност.

Втори по бројност се претставките што се отфрлени поради тоа што не спаѓаат во рамките на законските надлежности на Комисијата. Истовремено, постои различна практика во однос на формата и содржината на одлуките за отфрлање на претставката поради ненадлежност на Комисијата. Дело 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 е уредено дека Комисијата носи заклучок за неповедување или запирање на постапка во следните ситуации: за истиот предмет била поведена или веќе завршена судска постапка; станува збор за предмет за кој Комисијата веќе одлучувала, а не се понудени нови докази; доколку подносителот ја повлече претставката; и доколку во текот на постапката подносителот починал, а наследниците не бараат продолжување на постапката.

Во Законот нема конкретна одредба за неповедување или запирање на постапката поради ненадлежност на Комисијата, 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 обврската за подготовка на правна поука и можноста за водење на жалбена постапка против одлуките на КСЗД, иако Комисијата е независен, а не управен орган. Поради овие причини потребно е дополнување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, со цел да се предвиди можноста за отфрлање на претставките поради ненадлежност на КСЗД. Од друга страна, постои и разлика во однос на содржината на одлуките со кои се отфрла одредена претставка поради ненадлежност. Во поднесоците во кои се повикува на ненадлежност, Комисијата најчесто образложува дека во конкретниот случај не се бара утврдување на дискриминација или не се работи за дискриминација, туку за повреда на закон. Потоа, има поднесоци во кои Комисијата образложува дека нема доволно документација со која може да се поткрепи претставката, па дека не е надлежна да ја цени работата на одредени институции, како, на пример, на Јавната установа Меѓуопштински центар за социјална работа на Град Скопје, и на крај, на ненадлежност се повикува во случаите кога се работи за кривична постапка. Во голем дел од поднесоците во кои се повикува на ненадлежност, Комисијата контактирала со подносителите на претставките, а по некои претставки и со потенцијалните дискриминатори.

Потоа, голем е бројот на поднесоци со кои ги упатува подносителите на претставките да бараат заштита на правата до одредена институција во зависност од случајот, додека мал е бројот на претставки по кои се повикала на ненадлежност, само врз основа на поднесената документација. Она што се забележува во постапувањето е дека КСЗД во првичните одлуки воопшто не го образложува предметот по кој се повикува на ненадлежност, но во понатамошните одлуки, особено од втората половина на 2022 година, се забележуваат одлуки во кои се образложува и случајот поради кој Комисијата се повикува на ненадлежност. Ваквата практика е резултат на заложбата на дел од нејзините членови, кои сметаат дека кога одредено лице ќе поднесе претставка за заштита од дискриминација, а се работи за прекршување на правата, тогаш во одлуката треба да се образложи зошто не станува збор за дискриминација и да му се објасни на подносителот каде да се обрати за заштита на своите законски права. Тие ја нагласија потребата за унифицирање на начинот на постапување и детално образложување на мислењата, вклучително и на одлуките за отфрлање на претставките поради ненадлежност на Комисијата. Ваквата практика треба да се стандардизира преку



подготовка на интерен Правилник од страна на Комисијата, кој ќе се користи во понатамошното работење, што ќе придонесе кон воедначување на формата и содржината на одлуките на Комисијата. Впрочем, и во законските надлежности на Комисијата е наведена обврската за давање информации на заинтересираните лица за нивните права и можностите за поведување на судска или друга постапка за заштита на правата⁴⁰. Друг основ за донесување на заклучок за отфрлање на претставките во мал дел од постапките е дека тие не се навремено поднесени, односно во рок од 6 месеци од дознавањето на актот на дискриминација или најдоцна до една година од денот кога била сторена повредата⁴¹.

Поведување на постапки по службена должност

Подобрено е поведувањето на постапки по службена должност, најчесто по допрен глас или објавена информација во медиумите, главно социјалните медиуми. Притоа, критериумите што Комисијата ги применува се општествениот интерес, тежината на дискриминацијата и бројот на луѓе кои се опфатени. За илустрација, по објавена информација во медиумите за дискриминацијата на девојче со Даунов синдром од страна на основно училиште во Гостивар, односно бојкот на наставата и петиција од страна на родителите на соученици на дискриминираната ученичка, КСЗД поведе постапка по службена должност, по што донесе мислење за случајот во кое утврди постоење на сегрегација и исклучување, директна продолжена дискриминација, повикување, поттикнување и инструкции за дискриминација, вклучително и сеопфатни препораки за адресирање на проблемот и надминување на дискриминаторните практики. Во вториот случај, Комисијата повела постапка против Државен здравствен и санитарен инспекторат (ДЗСИ) во однос на нивната објава дека на веб-страницата ќе ги објавува личните податоци за лицата новозаразени од ковид-19. Во овој предмет не била утврдена дискриминација, туку потенцијална закана за вознемирување. Комисијата имала средба со ДЗСИ на која било договорена натамошна комуникација со цел избегнување на дискриминација преку планираното објавување на податоци од страна на КСЗД. Во третиот случај на поведена постапка по службена должност, Комисијата утврдила постоење на продолжена дискриминација по основ на попреченост и маргинализирана група во областа на пристап до добра и услуги, откако на лице со попреченост кое користи асистивна помош од куче му било забрането да користи јавен превоз од страна на ЈСП. По објавувањето на информации во јавноста, била поведена и постапка по службена должност за заштита од дискриминација по основ на потекло, религиско и верско уверување на верската група „Лев Тахор“, меѓутоа случајот сè уште не е завршен. Впечатокот е дека поведувањето на постапки по службена должност се однесува главно на поединечни случаи (инциденти) на дискриминација, додека паралелно е потребно Комисијата повеќе да се ангажира во опфаќањето на ситемската дискриминација преку поведување постапки по службена должност.

⁴⁰ Чл. 21, Надлежности на Комисијата.

⁴¹ Закон за спречување и заштита од дискриминација, чл. 24, ст. 5

Следење на извршувањето на препораките и мислењата

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. Рокот за извршување на препораките започнува да тече од денот кога со повратница добиле потврда дека е примено мислењето на КСЗД. Во одредени случаи, кога дискриминаторите треба да се извинат, самите тие ја информираат КСЗД дека постапиле по препораката. Во ситуација кога добиле 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. Во исто време, постои пракса и да се контактираат дискриминаторите додека тече рокот за извршување на препораката, со цел да се информираат дали се преземени одредени дејствија. Дополнително, од страна на вработен во Стручната служба била создадена ексел-програма во која се внесуваат роковите во однос на донесените препораки на Комисијата, која алармира кога одреден рок е поминат. Во ситуација кога не се почитуваат препораките, се поднесува барање за прекршочна постапка до надлежниот суд, при што се утврдени и сериозни недостатоци кои оневозможуваат санкционирање на дискриминаторите кои не ги почитуваат одлуките на Комисијата. Имено, како резултат на несоодветните прекршочни одредби во Законот за спречување и заштита од дискриминација, прекршочниот суд повторно испитува дали постоело дискриминација. Според сегашното формулирање во Законот, прекршок претставува утврдената дискриминација, а не непочитувањето на препораките на Комисијата⁴². Од тие причини судот повторно ја испитува дискриминацијата, го бара целиот предмет од Комисијата и, всушност, се јавува како надзор на одлуките на КСЗД. Оттука, потребно е менување на чл. 41 од Законот за да се овозможи непречено водење на прекршочната постапка од страна на КСЗД. Досега КСЗД има поведено околу 40 прекршочни постапки, но во ниту еден случај не е утврдено дека е сторен прекршок од страна на дискриминаторите. Друго прашање кое беше нагласено е доставувањето на мислењето до дискриминаторите кои не сакаат да го примат. Според сегашните законски одредби, во ваквите ситуации КСЗД е должна мислењето да го објави во „Службен весник“, за што се потребни финансиски средства. Затоа КСЗД смета дека е потребно да се предвиди можноста за објавување на огласна табла во Комисијата, по примерот на судовите во државата. Друг проблем со кој се соочуваат членовите при поведување на прекршочна постапка е отфрлањето од страна на судот поради тоа што не се наведени матичните броеви на лицата кои извршиле дискриминација. Некои судии по службена должност ги прибавуваат овие податоци, меѓутоа дел од судиите ги отфрлаат предметите. За надминување на овој проблем Комисијата склучила Меморандум за соработка со МВР, со цел обезбедување на податоци за матичните броеви.

Замешување во судските постапки и поднесување на барање до судот за овозможување да дејствува како пријател на судот

Комисијата има преземено почетни активности за спроведување на надлежностите во однос на замешувањето или вклучувањето во судски постапки за заштита од дискриминација, главно по покана на граѓанските организации кои ги застапуваат предметите пред основите судови. Притоа, утврден е проблем во однос на вклучувањето на КСЗД и нејзиното дејствување како „пријател на судот“, поради немањето на посебна

законска можност во Законот за парнична постапка, што резултирало со тоа Комисијата да се јави во својство на сведок наместо во предвидената улога согласно КСЗД. Потребно е да се преземат мерки за надминување на овој проблем со цел да се овозможи непречено извршување на оваа законска надлежност на Комисијата. Но потребно е и КСЗД активно да се вклучи во следење на судските предмети за заштита од дискриминација и да го зголеми бројот на судски предмети, со што ќе придонесе за поефективна судска заштита од дискриминација.

Квартално информирање на јавноста за случаите на дискриминација, на начин утврден со акт на Комисијата

Постои нередовна практика на објавување на квартални извештаи за работата на Комисијата. Почнувајќи од 2021 година, досега се објавени три квартални извештаи, и тоа првиот за периодот од јануари до мај 2021, вториот квартален извештај за периодот јуни – септември 2021, додека третиот квартален извештај е за периодот јануари – март 2022 година. Практично нема објавено извештај за последниот квартал од 2021 година, ниту, пак, два квартални извештаја за работењето на КСЗД во периодот од април до септември во 2022 година.

Ги споделува своите мислења, наоди и препораки и ѝ се обраќа на јавноста преку кој било медиум

Истовремено, дел од донесените мислења и препораки на КСЗД се објавуваат на фејсбук-страната на ова тело, додека поголем дел од мислењата во кои е утврдена или не е утврдена дискриминација, како и отфрлените предмети, се објавени на веб-страната на Комисијата. На Комисијата ѝ се забележува дека ги нема објавено сите одлуки што ги има донесено, додека делот за аналитика и пребарување на предмети сè уште не е целосно функционален. Оттука се наметнува потребата 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 на граѓани. Во оваа насока, согласно ставовите на граѓанските организации, потребно е поголемо промовирање на позитивните промени што настанале во однос на надминувањето на дискриминацијата како резултат на препораките на КСЗД во конкретните случаи.

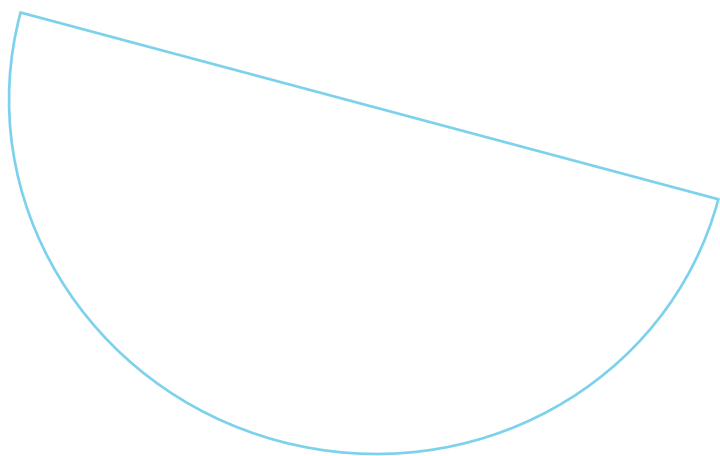
Согласно Законот, Комисијата има надлежност да доставува стручни мислења по предлог-закопи од областа на еднаквоста и недискриминацијата. Во април 2021 година Комисијата го подготви првото стручно мислење по однос на Нацрт-законот за измени и дополнувања на Законот за лични карти, односно предлогот за воведување на категоријата „етничка припадност“ во личните карти, по поднесено барање за стручно мислење од страна на политичката партија

Левица. Комисијата подготвила стручно мислење во кое негативно го оцени предлогот за воведување на посебна графа за етничка припадност во личните карти, образложувајќи го ваквото мислење со примери од праксата на меѓународното ниво и нагласувајќи дека ваквото законско решение може дополнително да придонесе за „изолација, сегрегација и дискриминација на најзагрозените групи“.⁴³

Согласно законските надлежности на Комисијата за учество во процесите на донесување на закони од областа на еднаквоста и недискриминацијата и следење на нивната имплементација, потребно е дополнително да се оцени/утврди начинот на извршување на овие надлежности од страна на Комисијата. Конкретно, како Комисијата ги следи процесите на донесување на закони, како се вклучува во процесите на одлучување.

Советодавно-експертска функција

Советодавно-експертската функција на Комисијата се анализираше низ призмата на преземените активности во насока на промовирање на потребата за усогласување на националното законодавство со меѓународните и регионалните инструменти за заштита на човековите права. Станува збор за комплексна функција која вклучува застапување за ратификување на меѓународните конвенции од страна на државата, следење на нивното спроведување и активно учество во процесите на известување од државата кон меѓународните и регионалните тела, како и континуирано застапување на национално ниво за унапредување на законите, политиките и практиките во однос на еднаквоста и недискриминацијата. Во своето досегашно работење Комисијата во многу мала мера ги спроведува надлежностите во рамките на советодавно-експертската функција. Ваквата состојба беше потврдена и од страна на членовите на Комисијата, кои ги нагласија недостатокот на човечки ресурси и зголемениот обем на работа по однос на претставките за заштита од дискриминација како основна причина за неизвршувањето на советодавно-експертската функција. Последователно, отсуствува проактивниот пристап од страна на Комисијата во однос на залагањето за усогласување на националната правна рамка со меѓународните стандарди, иницирањето на измени и дополнувања, односно давање на мислења и препораки по однос на постоечките закони и на другите прописи поврзани со еднаквоста и недискриминацијата.



⁴³ Стручно мислење по предлогот за воведување на категоријата етничка припадност во личните карти содржан во Предлог-законот за измени и дополнувања на Закон за лични карти, од 14.04.2021. Достапно на: <http://kszd.mk/wp-content/uploads/2021/12/%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%BE-%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%B%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%BB%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%86%D0%B0.pdf>

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Предуслови за спроведување на законските надлежности на КСЗД

За жал, усвојувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација не беше проследено со исполнувањето на предусловите за негова ефективна имплементација, како што се формирањето на КСЗД и на Стручната служба, како и распределбата на соодветни финансиски средства за непречено извршување на проширените законски надлежности на полето на промовирање на еднаквоста и недискриминацијата. Седмиот член на КСЗД сè уште не е избран, и покрај спроведената постапка, односно јавен повик и интервјуа со пријавените кандидати во Парламентот. Истовремено, не се почитува законски предвидената финансиска независност на Комисијата и нејзината самостојност во планирањето, распределбата и намената на средствата за својата работа од страна на Министерството за финансии и Собранието на РСМ. Наспроти планираниот годишен буџет за работата на КСЗД во висина од 45.000.000 МКД, Министерството за финансии во 2022 година одобрило само 15.000.000 МКД, односно 22.000.000 во буџетот за 2023 година. Комисијата работи со една петтина од потребните човечки ресурси, доколку се земе предвид дека, иако се предвидени вкупно 57 работни позиции во нејзината Стручна служба, пополнети се само 11 работни места, и тоа главно преку преземање на административни службеници од другите институции. 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, што директно се одразува врз стручноста и независноста на вработените во Стручната служба. По формирањето, КСЗД ги усвои Стратешкиот план за периодот 2021 – 2026, Годишната програма за 2022 година и Деловникот за работа. Комисијата сè уште ја нема усвоено Комуникациската стратегија, иако беше подготвена, а не е усвоен и Акциски план за спроведување на Стратегијата. 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 за внатрешната 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.

Потребно е 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.

Потребно е Министерството за финансии да овозможи спроведување на чл. 15 од Законот, односно Комисијата самостојно да ги планира и распредели буџетските средства за својата работа, додека Собранието на Република Северна Македонија да организира презентирање на предлог-буџетот од страна на КСЗД и негово одобрување.

Потребно е 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.

Потребно е Комисијата да ги усвои внатрешните акти и документи што ќе овозможат поефективно извршување на законските надлежности: План за 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

Општ 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, односно домашни и меѓународни организации, кои воедно се вклучени и во самото планирање и организирање на активностите. 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. Освен тоа, нема воспоставено систем за следење и оценување на влијанието од преземените напори на КСЗД во однос на подигањето на јавната свест. 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. 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.

Потребно е да се планираат и распределат соодветни буџетски средства и човечки ресурси за спроведување на промотивно-превентивните активности на КСЗД.

Потребно е зголемување на знаењата и вештините на членовите на Комисијата и вработените во Стручната служба за спроведување на законските надлежности во рамките на промотивно-превентивната функција.

Потребно е КСЗД да усвои Комуникациска стратегија и Годишен акциски план за комуникација, со дефинирани индикатори, временска рамка, одговорни лица и потребен буџет, кои ќе претставуваат основа за спроведување на промотивно-превентивната функција на Комисијата.

Потребно е 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 друго.

Утврдено е различно ниво на спроведување на поединечните законски надлежности на Комисијата во рамките на промотивно-превентивната функција. Имено, спроведените активности се главно на полето на промовирање на еднаквоста и недискриминацијата во општеството, информирање и едукација, како и давање на општи препораки. Истовремено, Комисијата речиси нема спроведено активности во однос на давањето придонес при подготовката и примената на програми од областа на формалното и неформалното образование и при изготвување на тематски извештаи за прашања поврзани со еднаквоста и недискриминацијата.

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 при изготвувањето на тематски извештаи за прашања поврзани со еднаквоста и недискриминацијата.

Потребно е Комисијата да ја зголеми соработката со Министерството за образование и со Бирото за развој на образованието и проактивно да се вклучи во процесот на ревидирање на учебниците.

Потребно е 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 има преземено почетни активности за промовирање на еднаквоста и недискриминацијата, за информирање и едукација, преку спроведување или поддршка на кампањи за подигање на јавната свест, учество на јавни настани и конференции, интервјуа и гостувања на медиуми на членовите на Комисијата итн. Позитивно се оценети преземените активности за информирање на општата и на стручната јавност на локално ниво. Имено, Комисијата организираше отворени денови за општата јавност во неколку градови во државата, на кои ги информирала граѓаните што претставува дискриминацијата и каква е постапката за заштита од дискриминација. Членовите на Комисијата спровеле неколку обуки за претставници на ЕЛС, ЦСР, АВРМ и другите институции во неколку општини, со цел сензитивизирање на практичарите за специфичните потреби на ромската популација и постапката по поднесени претставки за заштита од дискриминација. Спроведувањето на наведените активности од страна на Комисијата е иницирано од граѓанските и меѓународните организации кои се јавуваат во улога на донатори или имплементатори на активностите. Генерален е впечатокот дека видот и обемот на преземени превентивни активности имаат ограничено влијание врз подобрување на разбирањето за еднаквоста и недискриминацијата кај општата јавност. Одредени ранливи групи граѓани, како што се Ромите, се поопфатени со активностите, а преземените активности се недоволни за менување на постоечките ставови, верувања и стереотипи во јавноста.

Потребно е Комисијата проактивно да се вклучи во планирањето, спроведувањето, следењето, како и оценувањето на влијанието од спроведените превентивни активности врз јавната свест.

Потребно е 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.

Потребно е 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 на еднаквоста и недискриминацијата во општеството.

Потребно е да се продолжи со организирањето на отворени денови за општата јавност во другите градови, а особено во руралните средини во државата.

Потребно е 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 на граѓани, како што се жените, ЛГБТИ заедницата, сексуалните работници, луѓето кои

употребуваат дроги и др.

Комисијата има подготвено вкупно 6 општи препораки за надминување на конкретни 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, за имплементацијата 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 согледани 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 што 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 покажуваат дека и други ранливи групи на граѓани се соочуваат со зачестена дискриминација, како што е дискриминацијата на ЛГБТИ заедницата преку социјалните медиуми, за која Комисијата сè уште нема дадено општа препорака. 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, на нашите 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 граѓани кои имаат поднесено помал број на 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.

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 општи препораки. Последователно, врз основа на направеното приоритетизирање, да се зголеми бројот на општи препораки од страна на Комисијата.

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. Постои тренд на зголемување на бројот на претставки, а воедно и на ефикасноста на Комисијата во постапката за заштита од дискриминација. Вкупниот број на претставки по кои постапувала КСЗД во 2021 година изнесувал 167, додека само во првото тримесечје од 2022 година Комисијата постапувала по вкупно 95 претставки за заштита од дискриминација. Комисијата утврдила дискриминација во 37 % од предметите; во 28 % од предметите немало

дискриминација; а 35 % од поднесените претставки биле отфрлени главно поради неуредност и ненадлежност. 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 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), сексуалната ориентација (16) и родовиот идентитет (16). Анализата на податоците од објавените мислења во кои било утврдено постоење на дискриминација покажа дека не постои унифициран начин на пишување и образложување на мислењата на КСЗД. Дел од мислењата на Комисијата се детално образложени во споредба со 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.

Потребно е КСЗД да преземе активности за унифицирање на формата и содржината во усвоените мислења по поднесени претставки за заштита од дискриминација.

Потребно е членовите и вработените во Стручната служба да посетат обука за јакнење на нивните капацитети за пишување на писмени поднесоци/мислења, за запознавање со меѓународните стандарди и пракса и сл., 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 што ќе ги содржи елементите што треба да бидат образложени во мислењето, согласно основот и областа на дискриминација.

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, како 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, при што честопати КСЗД добива повратна информација во која е наведено само 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 одолжува 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 врз пролонгирањето на предвидените законски рокови при постапувањето.

Потребно е 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 за усвојување на прецизни интерни критериуми за преземањето дејствија од КСЗД во согласност со 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 кои недостасуваат и 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 специфична одредба за отфрлање на претставката по основ на ненадлежност, што придонело Комисијата да го применува Законот за општа управна постапка наместо матичниот закон. Ова е негативна практика што 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.

Потребно е 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 до суд.

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. Впечатокот е дека поведувањето на постапки по службена должност се однесува главно на поединечни случаи (инциденти) на дискриминација, наспроти системската дискриминација за која е потребно проактивно вклучување на Комисијата.

Потребно е поголемо ангажирање на Комисијата во идентификување на системски проблеми за кои ќе биде поведена постапка по службена должност.

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.

Потребно е да се воспостави унифициран систем за следење на исполнувањето на препораките, вклучително и електронски систем кој ќе овозможи навремено преземање на дејствија кон сторителите на дискриминација кои не ги почитуваат препораките на Комисијата.

Потребно е 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.

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.

Комисијата има подготвено и едно стручно мислење во однос на Нацрт-законот за измени и дополнувања на Законот за лични карти, за предлогот за воведување на категоријата „етничка припадност“ во личните карти, по поднесено барање за стручно мислење од страна на политичка партија.

Потребно е 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.

Постои нередовна практика на објавување на квартални извештаи за работата на Комисијата – почнувајќи од 2021 година 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. Истовремено, дел од донесените мислења и препораки на КСЗД се објавуваат на фејсбук-страната на ова тело, додека поголем дел од мислењата во кои е утврдена или не е утврдена дискриминација, како и отфрлените предмети, се објавени на веб-страната на Комисијата.

Потребно е 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.

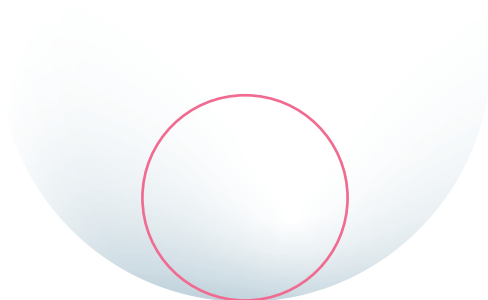
Потребно е поголемо промовирање на позитивните промени што настанале во однос на надминувањето на дискриминацијата како резултат на препораките на КСЗД во

конкретните случаи.

Советодавно-експертска функција

Во своето досегашно работење Комисијата во многу мала мера ги спроведува надлежностите во рамките на советодавно-експертската функција. Ваквата состојба беше потврдена и од страна на членовите на Комисијата, кои ги нагласија недостатокот на човечки ресурси и зголемениот обем на работа по однос на претставките за заштита од дискриминација како основна причина за неизвршувањето на советодавно-експертската функција. Последователно, отсуствува проактивниот пристап од страна на Комисијата во однос на залагањето за усогласување на националната правна рамка со меѓународните стандарди, иницирањето на измени и дополнувања, односно давање мислења и препораки по однос на постоечките закони и на другите прописи поврзани со еднаквоста и недискриминацијата.

Потребно е преземање на суштински мерки за спроведување на советодавно-експертската функција на Комисијата, преку: зголемување на финансиските и човечките ресурси на Комисијата; организирање на континуирана едукација, односно јакнење 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; подготовка на посебен план со индикатори за спроведување на поединечните надлежности во рамките на советодавно-експертската функција; воспоставување на систем за следење на имплементацијата на меѓународните и регионални документи за човекови права.



ЛИТЕ РАТУРА

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/>

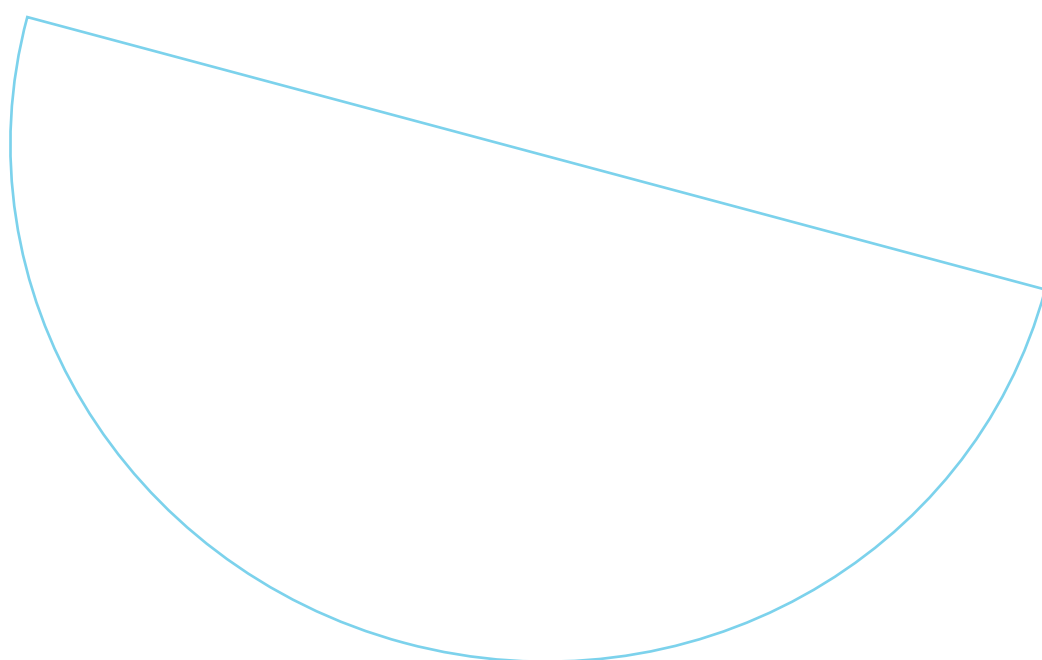
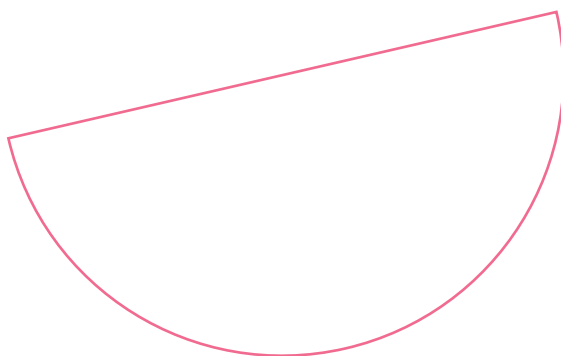
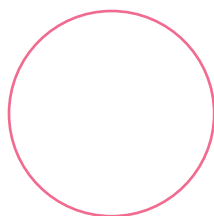
Анализа за законскиот мандат на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и предусловите за транспарентност, отчетност и ефикасност.

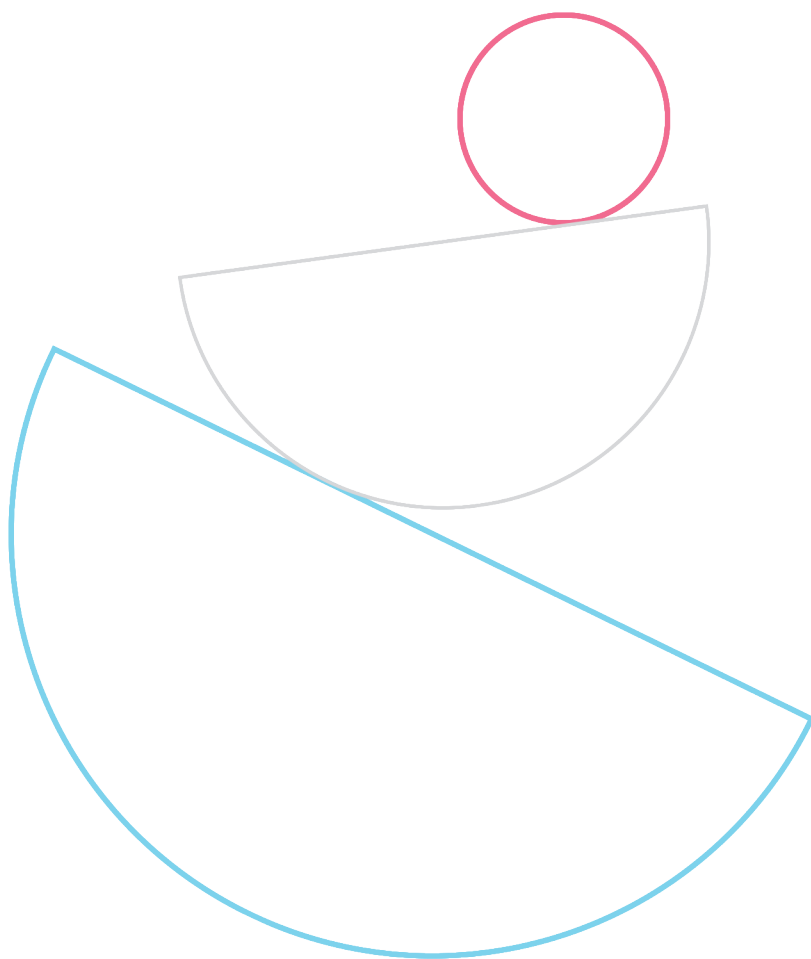
Скопје: Здружение ЕСЕ, 2019.

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/Zas-tita%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, Мрежата 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 Комисија 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-страница и фејсбук-страница).

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

