

**Душко МИНОВСКИ**

# **КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА: ИСКУСТВА ОД ТРИГОДИШНОТО ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ПРВОТО ТЕЛО ЗА ЕДНАКВОСТ ВО МАКЕДОНИЈА**

## **Вовед**

Развивањето национални институции за човекови права (НИЧП) се наметнува како неизбежен дел од институционалниот развој на секоја нова демократска држава, а поради значењето кое овие институции го имаат за заштитата и унапредувањето на човековите права и слободи. Дел од ваквиот развој се и основањето и развивањето на телата за еднаквост, како посебен вид НИЧП со тематски фокус на еднаквоста и недискриминацијата.

Првата НИЧП во Република Македонија (Македонија) е Народниот правобранител на Република Македонија (Народниот правобранител), која започнала со работа во 1997 година, а од 2009 година има и појасни и позасилени надлежности во врска со еднаквоста и недискриминацијата, како и со надлежности во врска со принципот на соодветна и правична застапеност. Во 2008

Авторот е член и претседател на Комисијата за заштита од дискриминација (од 2011 година до денес)

година граѓанското општество ја обнови и засили иницијативата за донесување на посебен антидискриминациски закон. Овој процес беше дополнително поддржан и стимулиран и од евроинтегративните процеси, вклучително и мапата за визна либерализација, каде еден од условите беше и донесувањето на ваков закон, како и континуираните напори на владата за усогласување со европското законодавство. По неколкугодишни подготовки, текстот на првиот посебен антидискриминациски закон – Законот за спречување и заштита од дискриминација (ЗСЗД), беше усвоен во април 2010 година.

Со овој закон беше основана Комисијата за заштита од дискриминација (КЗД, Комисијата), која е воедно и прво тело за еднаквост во Македонија. Иако во текот на подготовката на текстот беа разгледани повеќе институционални опции (зајакнување на Народниот правобранител за оваа тематска работа, основање на посебно одделение во рамките на Министерството за труд и социјална политика, итн), од дискусиите произлегоа дека најмногу поддршка има за формирање на посебно тело за еднаквост, и тоа во колективната форма – Комисија. Комесарите за првиот состав беа избрани во декември 2010 година, а самата Комисија започна да работи со стапувањето во сила на законот – на 01 јануари 2011 година.

Овој текст има за цел да направи преглед на работата и искуствата на КЗД во првите три години од нејзиното постоење (2011-2013 година). Покрај ова, тој и дава препораки за подобрување на законската и институционалната рамка како и на достапните ресурси, а со цел подобрување на условите за делување на ова тело.

Трудот е напишан со користење на податоци од годишните извештаи на КЗД, домашните закони и подзаконски акти, анализи од граѓански организации, како и други официјални податоци од различни владини институции. Пресудни за структурата на овој труд и интерпретацијата и вниманието посветено на поделните податоци беа лични искуства на авторот, кој е член и претседател на Комисијата во овие изминати три години од почетокот на нејзиното постоење, односно од 2011 година до денес.

## **1. Правна основа за основањето, формата, надлежностите и функционирањето на Комисијата за заштита од дискриминација**

Правната основа за првото тело за еднаквост во Македонија е ЗСЗД. Комисијата е колективно тело составено од седум членови.

Изборот и назначувањето на членовите се врши во постапка која ја иницира и води Собранието на Република Македонија (Собранието). Од пријавените на јавниот и отворен оглас за избор на членови на КЗД, надлежната собраниска комисија - Комисијата за прашања на изборите и именувањата, составува предлог-листа која ја доставува на расправа и гласање на Собранието. Притоа, Собранието мора да ги земе предвид законски поставените услови за избор на членови на КЗД. Според членот 18 на ЗСЗД од 2010 година тоа се (1) државјанство на Република Македонија и постојано место на живеење во Република Македонија, и (2) високо образование и искуство од областа на човековите права или општествените науки. Овој член претрпе измени во 2014 година, со цел усогласување со новиот закон за административни службеници (2014), па новите членови на КЗД ќе треба да ги исполнат следните услови: (1) имаат државјанство на Република Македонија; (2) не им е изречена казна или прекршочна санкција забрана за вршење на професија, дејност или должност со правосилна судска во моментот на именувањето; (3) имаат стекнати 240 кредити според ЕКТС или VII/1 степен на образование од областа на човековите права или општествените науки; (4) имаат минимум пет години работно искуство; (5) поседуваат еден од во законот наведените меѓународно признати сертификати или уверенија за активно познавање на англискиот јазик<sup>1</sup> не постар од пет години; и 6) имаат положено психолошки тест и тест за интегритет.

Член на КЗД може на предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата да биде разрешен од страна на Собранието доколку сам го побара тоа, или пак доколку оваа надлежна собраниска комисија утврди дека е исполнет некој од другите законски предвидени услови, и тоа: „поради смрт; со правосилна одлука му е изречена забрана за вршење професија дејност или должност; со правосилна судска одлука е осуден на казна затвор од над шест месеци или по кој било основ е казнет за дискриминација;<sup>2</sup> трајно ја загуби психофизичката способност за вршење на функцијата; и нестручно,

---

1 Законот експлицитно ги наведува следните тестови и минимални потребни резултати: „ТОЕФЕЛ ИБТ најмалку 74 бода; ИЕЛТС (IELTS) - најмалку 6 бода; ИЛЕЦ (ILEC) (Cambridge English: Legal) - најмалку Б2 (B2) ниво; ФЦЕ (FCE) (Cambridge English: First) – положен; БУЛАТС (BULATS) - најмалку 60 бода; или АПТИС (APTIS) - најмалку Б2 (B2) ниво“. Извор: Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Македонија бр.50/10, 44/14. чл.18

2 Оваа одреба беше укината со одлука на Уставен суд.

пристрасно и несовесно ја врши функцијата.<sup>3</sup> По ова, се пристапува кон избор на нов член со мандат во траење по истекот на мандатот на разрешениот член (чл.23, ЗСЗД). Мандатот на членовите на КЗД трае пет години, со право на еден повторен реизбор, при што членовите имаат статус на именувани лица. Притоа, според ЗСЗД, нема пречка врзана за воспоставен работен однос или друг ангажман на членовите на Комисијата.

Според овој ЗСЗД, КЗД е самостоен и независен орган (чл.16), и има заштитна (чл.1, 24), промотивна и советодавна (чл.24) и истражувачка (чл.24) функција,<sup>4</sup> како и надлежности и обврски поврзани со соработката со други инситутции и тела (чл.24, 31, 33). Според овој закон, КЗД ги има следните надлежности:

„1) постапува по претставки, дава мислење и препораки за конкретните случаи на дискриминација;

2) на подносителот на претставката му дава информации за неговите права и можности за покренување на судска или друга постапка за заштита;

За слично разгледување на надлежностите на Комисијата во контекст на поширока дискусија за ЗСЗД, види во: Миленковиќ Темелковска, Татијана. „Законот за спречување и заштита од дискриминацијата и остварувањето на правото на еднаков третман“. Правен дијалог бр.2 (2011)

3) покренува иницијатива за поведување на постапка пред надлежните органи поради сторени повреди на овој закон;

4) поднесува годишен извештај до Собранието на Република Македонија;

5) ја информира јавноста со случаите на дискриминација и превзема активности за промоција и едукација на еднаквоста, човековите права и недискриминација;

6) го следи спроведувањето на овој закон, иницира измена на прописи заради спроведување и унапредување на заштитата од дискриминација;

7) воспоставува соработка со органите надлежни за остварување на еднаквост и заштита на човековите права во локалната самоуправа;

3 Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Македонија бр.50/10, 44/14. чл.22

4 За слично разгледување на надлежностите на Комисијата во контекст на поширока дискусија за ЗСЗД, види во: Миленковиќ Темелковска, Татијана. „Законот за спречување и заштита од дискриминацијата и остварувањето на правото на еднаков третман“. Правен дијалог бр.2 (2011)

8) дава препораки на државните органи за преземање на мерки за остварување на еднаквоста;

9) дава мислења по предлози на закони од значење за заштита од дискриминација;

10) прибира статистички и други податоци, формира бази на податоци, спроведува студии, истражувања и обуки во врска со дискриминацијата;

11) соработува со соодветни национални тела на други држави, како и со меѓународни организации на полето на заштита од дискриминација и

12) донесува деловник за работа и други акти за внатрешна организација на работата.<sup>5</sup>

Оттука, јасно е дека КЗД, иако според предметот на законот основана за заштита од дискриминација, има значително поголеми надлежности кои може да се толкуваат и како надлежности поврзани со заштита, промовирање и исполнувањето на принципот на еднаквост. При извршувањето на своите надлежности, Комисијата, покрај ЗСЗД и својот Деловник, ги применува и другите значајни позитивни законски и подзаконски акти. Поради тоа што до 2010 година во Македонија немаше антидискриминациски закон, одредбите со кои се штити принципот на еднаквост и/или недискриминација може да се најдат во многу закони и подзаконски акти.<sup>6</sup> Покрај ова, самиот ЗСЗД не предвиде хармонизација на законската рамка, така што сеуште се во сила многу одредби чија потенцијална дискриминаторска природа е потребно да се преиспита. Поради тоа, КЗД во моментот работи на анализа на внатрешна и на хармонизираност на домашната правна рамка со меѓународните стандарди за еднаквост и недискриминација,<sup>7</sup> а во согласност со надлежностите кои ги има според ЗСЗД - да спроведува студии и истражувања, да иницира измени на прописи заради спроведување и унапредување на заштитата од дискриминација и да дава мислења за закони од значење за заштита од дискриминација (ЗСЗД, чл.24, став 6, 9 и 10).

---

5 Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Македонија бр.50/10, 44/14. чл.24

6 Дел од нив вклучуваат: Кривичниот законик, Законот за еднакви можности на жените и мажите, Законот за работни односи, , Законот за заштита од вознемирување на работното место, Законот за социјална заштита, Законот за јавно здравје, Законот за заштита на правата на пациентите, Законот за волонтерство, итн.

7 Изработката на анализата започна во април 2014 година, со поддршка на ОБСЕ Мисијата во Скопје, а се очекува да биде завршена во октомври 2014 година.

## 2. Распожливии ресурсии

Законот предвидува дека средствата за работа на КЗД се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија. Но, предвидено е дека истите може да бидат обезбедени и од други извори (чл.16).

Значителен проблем за оперирањето на КЗД во рамки на нејзината полна листа на надлежности е недостигот на ресурсии. Иако Комисијата во својот Деловник предвидува дека стручно-административните работи ги врши стручната служба на КЗД, оваа служба сеуште не е формирана поради непостоење на законска основа за истиот.<sup>8</sup> Имено, според ЗСЗД предвидено е дека Комисијата сама ги врши стручно-административните и техничките работи (чл.30). Потребата од законски измени, формирање на ваква служба и овозможување на нејзиното оперирање со соодветни ресурсии е дел од наодите и на екс-пост евалуацијата на ЗСЗД направена од Министерството за труд и социјална политика (МТСП) со поддршка од ОБСЕ Мисијата во Скопје во 2013 година.<sup>9</sup>

Покрај ова, КЗД во сите три годишни извештаи до Собранието го известува за недостигот на средства за полно практикување на целата листа на надлежности.<sup>10</sup> Покрај ова, и наодите од проценката на резултатите на работата на КЗД, гледана низ економска призма, а направена во рамките на анализа за усогласеноста на двете НИЧП со релевантните меѓународните стандарди, укажуваат дека на Комисијата и се потребни повеќе средства, и тоа за основање на стручна служба (образложено погоре), за спроведување на промотивни активности, итн.<sup>11</sup> Покрај ова, во оваа студија се нагласува дека, за да се развијат функционалните и техничките капацитети на постигнување на институционалните цели и за да се обезбеди постојан напредок, секоја институција треба да има обезбеден кадар кој ќе биде соодветен по бројка, квалитет, компетентност, вештини и професионалност.<sup>12</sup>

8 Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година, стр.8

9 МТСП и ОБСЕ (2013), “Конечен извештај за оценката на спроведувањето на законот за спречување и заштита од дискриминација“.

10 Види било кој од трите годишни извештаи на ова тело.

11 Kotevska, Biljana (2012). National Human Rights Institutions in Macedonia: Normative Models and Challenges (Studiorum, Skopje), p.71-72

12 Popova, V., Sharpanskykh, A. ‘Modeling Organizational Performance Indicators’. 35 Information Systems Journal 4, 2010. Како во: Kotevska, Biljana (2012). National Human Rights Institutions in Macedonia: Normative Models and Challenges (Studiorum, Skopje), стр.71-72

Не е потребна посебна анализа или економско знаење за да се види дека ова неможе да се направи со годишниот буџет кој се извојува за КЗД. Имено, според ЗСЗД предвидено е дека буџетот за оваа институција се обезбедува од државниот буџет. Според истиот закон, фиксно предвидени трошоци се само оние за хонорарите на комесарите и комесарките, и тоа во износ од две просечни месечни плати. Кога ќе се погледне буџетот кој досега бил одвојуван за ова тело, лесно е да се заклучи дека со тој буџет во првата година сумата била доволна само за да се покријат хонорарите на седумте комесари во целост (буџет: 3,630,000 МКД), додека пак во втората (буџет: 4,665,000 МКД) и третата (буџет: 4,557,000 МКД) година по покривањето на овие хонорари останува сума со која е невозможно да се очекува ова тело да може да ги покори и само режиските трошоци, така што не може да стане збор за спроведување на дополнителни активности. Ваквата ситуација резултираше со голем фокус во работата на заштитната функција, како и со спроведување на други активности во партнерство со граѓанскиот сектор и донаторите, како што покажува текстот во продолжение.

### **3. Активности и постигнувања**

Овој трет дел дава преглед на активностите и дотигнувањата на КЗД за првите три години од нејзиното работење. Делот ќе се фокусира на нејзината заштитна, промотивна и советодавна функција, истражувачка функција, како и на соработката која КЗД ја остварува со другите институции и релевантни стејкхолдери.

#### ***3.1. Заштитна функција***

Голем дел од активностите на КЗД од нејзиното основање до денес се дел од активностите кои КЗД ги врши во рамки на својата заштитна функција. Како што беше изложено погоре, помеѓу другото, КЗД има надлежност да постапува по претставки, дава мислење и препораки за конкретни случаи на дискриминација, како и да му даде на подносителот на претставката информации за неговите права и можности за покренување на судска или друга постапка за заштита (чл. 24).

Во рамки на своето три годишно работење, КЗД има примено 219 претставки, од кои заклучно со декември 2013 година, затворени се 106 претставки. Од затворените постапки, КЗД најде дискриминација во секоја десетта процесирана претставка. Покрај ова, бројот на

примени претставки бележи пораст секоја година. Како што се гледа од Табелата бр.1, во 2011 година овој број изнесувал 60, во 2012 година 75 претставки, додека во 2013 година истиот пораснал на 84 претставки.

**Табела бр.1:** Број на примени и затворени претставки во календарска година

Категорија/ Година	2011	2012	2013	Вкупно
Вкупен # на примени претставки	60	75	84	219
Постапено по # претставки (од примените во тековната година)	34	32	40	106
Утврдена дискриминација во # претставки	5	1	4	10

*Извор: Годишни извештаи на КЗД за 2011, 2012 и 2013 година*

И покрај тоа што бројот на претставки кои ги добива на годишно ниво КЗД е голем во споредба со претставките кои ги добиваат другите институции со надлежности поврзани со заштитата од дискриминација (Народниот правобранител и судовите), Комисијата смета дека сепак бројот не е реален приказ на раширеноста на дискриминацијата во Македонија, и дека има потенцијал овој број да расте и да се даде уште поголем опсег на заштита. Како причини позади малиот број на претставки се наметнуваат “покрај другото, и стравот од секундарна виктимизација, недостатокот на доверба во државните институции, и недостатокот на информации на јавноста за постоење на тело како што е Комисијата.”<sup>13</sup>

Од примените претставки, доминира тврдењето на дискриминација врз основот етничка припадност (во 2012 и 2013 година). Во 2011 година најголем дел од претставките беа на основата политичка припадност а исто беше и во 2013 година (пад на бројот на претставки на оваа основа имаше во 2012 година, што може да се поврзе со отсуството на изборни циклуси во истата година). Табелата бр.2 дава целосен преглед на примените претставки по години, а според основите на дискриминација посочени од страна на странките. Според ова, покрај етничката припадност, други позастапени основи се политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна п попреченост, припадност на маргинализирана група, итн. Покрај ова, дел од подносителите на претставките не наведуваат

<sup>13</sup> Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година, стр.12



никаков основ за дискриминација. Во ваквите случаи, КЗД се обидува сама ex officio да ја утврди основата за дискриминација, со цел да може да постапи по претставката.

**Табела бр.2:** Претставки за дискриминација по години според основите<sup>14</sup> за дискриминација

Категорија\ Година	2011	2012	2013	
Вкупен # на примени претставки	60	75	<b>84</b>	
<b>ОСНОВИ ЗА ДИСКРИМИНАЦИЈА</b>				
пол	4	5	9	
раса	0	0	3	
боја на кожа	0	0	2	
род	5	2	0	
припадност на маргинализирана група	3	11	9	
етничка припадност	13	<b>16</b>	<b>21</b>	
јазик	0	0	1	
државјанство	1	0	1	
социјално потекло	6	7	6	
религија или верско уверување	0	3	5	
# претставки по основи за дискриминација	други видови уверувања	1	2	1
	образование	1	7	7
	политичка припадност	<b>15</b>	3	12
	личен или општествен статус	9	10	12
	ментална и телесна попреченост	5	9	6
	возраст	4	3	4
	семејна или брачна состојба	3	3	2
	имотен статус	4	1	2
	здравствена состојба	1	12	8
	која било друга основа која е предвидена со закон или со ратификуван меѓународен договор	5	6	12
	Претставки без наведена основа	/	11	12

*Извор: Годишни извештаи на КЗД за 2011, 2012 и 2013 година*

<sup>14</sup> Забелешка: збирот на претставки по основи за секоја година може да не одговара на вкупниот број на примени претставки во таа година бидејќи во голем дел од случаите подносителите на претставки тврдат дискриминација на две или повеќе основи, па табелата ги рефлектира сите основи.

Постоењето на голем број на претставки без посочена основа за дискриминација, како и на голем број претставки со посочени дури пет или повеќе основи за дискриминација укажува на потребата за подобро запознавање на граѓаните со значењето и опсегот на заштита на основите за дискриминација. Истата потреба се појави и кај КЗД, а при случаите каде се претпоставува дискриминација на две или повеќе основи, или по основи за кои нема добро развиена или јасно воспоставена меѓународна практика.<sup>15</sup>

По однос на областите во кои се јавува дискриминацијата, работата и работните односи се значително позастапени од другите, со најголем број на случаи во сите години.<sup>16</sup> Ваквата доминација на работата и работните односи ја објаснуваат и истражувачките резултати од истражување спроведено во рамките на проект каде учествуваше и КЗД во 2012 година. Имено, според ова истражување, прашани за нивни лични дискриминаторски искуства или искуства со кои се запознаени, голем дел од испитаниците не успеале јасно да идентификуваат елементи на дискриминација туку најчесто наведувале примери на прекршување на работнички права.<sup>17</sup>

Покрај оваа област, голем број претставки секоја година има и за областите социјална заштита, пристап до добра и услуги и правосудство и управа.

Покрај трендовите со етничката припадност како најзастапена основа, и работата и работните односи како најзастапена област, друг тренд кој се повторува овие години е значително поголемиот број на претставки од подносителите кои се жители на Скопје, за разлика од оние кои се од другите градови. Иако ова може делумно да се објасни со бројот на жители, исклучително големата разлика во бројот на претставки од другите градови укажува дека можеби постојат и други причини позади ова. Имено, голем дел од промотивните и едукативните активности се случуваат во Скопје, голем дел од граѓанските организации делуваат во Скопје, а и КЗД нема свои локални канцеларии, па во отсуство на институционални гранки надвор од Скопје, остварувањето контакт со лицата од другите градови бара посебни планирани активности и дополнителни ресурси, и сеуште не се врши како дел од секојдневната работа.<sup>18</sup>

15 Види информација за Водич за основи за дискриминација подолу во дел 3.2.

16 Ваквата доминација на работата и работните односи беше мотивација за КЗД да спроведе истражување во врска со дискриминацијата во огласите за работа (повеќе за ова во делот 3.2. подолу).

17 ЦИКП и ЦЕД, Извештај во сенка за анти-дискриминација (Скопје, 2012)

18 За соработката со локалните комисии за еднакви можности, види дел 3.3 подолу.

**Табела бр.3:** Претставки за дискриминација по години според областите на дискриминација

Категорија\ Година	2011	2012	2013	
Вкупен # на примени претставки	60	75	84	
<b>ОБЛАСТИ НА ДИСКРИМИНАЦИЈА</b>				
#претставки по области на дискриминација	работа и работни односи	30	28	36
	образование, наука и спорт	6	6	10
	социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита	11	12	9
	правосудство и управа	8	10	7
	домување	0	1	1
	јавно информирање и медиуми	2	8	2
	пристап до добра и услуги	4	11	9
	членување и дејствување во синдикални, политички партии, здруженија на граѓани и фондации или други организации засновани на членство	0	0	2
	култура	0	0	1
	други области определени со закон	3	4	6
	Претставки без наведена област	/	2	1

*Извор: Годишни извештаи на КЗД за 2011, 2012 и 2013 година*

Покрај ова, КЗД може да одигра дополнителна заштитна улога и во судските постапки. Генерално, улогата на едно тело за еднаквост во ваквите постапки може да биде како странка во постапката, замешувач, сведок, или како стручно тело.<sup>19</sup> КЗД веќе искористи една ваква можност, и се јави како замешувач во постапка за дискриминација на основа личен и општествен статус во област работни односи во 2013 година.<sup>20</sup>

19 Повеќе за ова во: АЈО и ОБСЕ, „Водич за улогата на Комисијата за заштита од дискриминација во судска постапка и преминување на товарот на докажување“, (Скопје, 2013)

20 Повеќе детали за овој случај во: Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година, стр.29

Преку вршењето на заштитната функција, КЗД попатно и ги лоцира потребите за делување и во врска со промотивните, советодавните и истражувачките активности. Покрај ова, КЗД ја продолжи и интензивната соработка со важните чинители на домашно и меѓународно ниво. Следните два дела на овој труд даваат преглед на овие активности и наоди на КЗД.

### ***3.2. Промотивни, советодавни и истражувачки активности***

Идентификувајќи ја потребата за зајакнати активности за промоција, како на самата содржина на ЗСЗД и другата законска рамка за заштита од дискриминација, така и на надлежностите и можностите за заштита кои граѓаните може да ги добијат преку КЗД, КЗД во соработка со граѓанските организации и голема поддршка од ОБСЕ Мисијата во Скопје спроведе многу **активности за подигнување на свеста**. Тука би се осврнал на скорешните активности, од 2013 година.

Имено, по спроведената тендерска постапка од страна на ОСБЕ Мисијата во Скопје, а во изведба на граѓанската организација Полио Плус - движење против хендикеп, беа изработени промотивни материјали, вклучително и флаери за КЗД и за ЗСЗД, како и билтен за КЗД. Во рамки на проектот „Од норма до пракса“, поддржан од Прогрес програмата на ЕУ, беа изработени дополнителни материјали за подигнување на свеста за заштитата од дискриминација и за КЗД, вклучително и видео-материјали за промоција на КЗД. Исто така, беа организирани и средби со граѓаните, каде што тие имаа можност да се сретнат, да се информираат и да се советуваат лично со комесарите за различни прашања од надлежност на КЗД.<sup>21</sup>

Покрај таргетирањето на пошироката популација, КЗД, повторно со поддршка од ОБСЕ и во соработка со надворешни експерти, објави и публикации кои имаат за цел да го подигнат знаењето за еднаквоста и недискриминацијата пред се кај правните практичари. Тука би ги издвоиле Збирката на пресуди во врска со дискриминација од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европската унија и Водичот за основи за дискриминација. Збирката претставува алатка која може да им служи на судиите, на КЗД, адвокатите и другите правни практичари, граѓанските организации,

---

21 Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година

но и на самите жртви на дискриминација.<sup>22</sup> Водичот, пак, има за цел да им помогне на КЗД, Народниот правобранител, судиите, и другите правни практичари, на граѓанските организации како и на заинтересираните граѓани преку укажување на постоечки начини на дефинирање на основите и на аспектите кои се важни за нивното утврдување, толкување и применување во конкретни случаи.<sup>23</sup>

Покрај ова КЗД во овие три години има спроведено и други активности поврзани со нејзината истражувачка функција. Иако само по себе не е истражувачка дејност, собирањето на статистички податоци е доста важна и солидна основа за спроведување на истражувања или поставување на истражувачки прашања, но и за следење на трендовите на дискриминација и на ситуацијата со еднаквоста во државата. Поради тоа, во 2012 година со поддршка на граѓанските организации, КЗД доби своја електронска база, која претставува солидна основа за понатамошно развивање на активностите поврзани со собирањето, процесирањето и објавувањето на статистичките податоци.<sup>24</sup>

Во 2013 година, КЗД спроведе истражување на дискриминација во огласите за вработување со поддршка на ОБСЕ Мисијата во Скопје. Истражувањето, спроведено по изработена научна методологија, беше спроведено со собирање на примарни податоци од печатени медиуми (весниците Дневник, Утрински весник и Лајм) и веб-портал (Најди работа). Според ова истражување, висок процент од 24% од огласите објавени во печатените медиуми содржат дискриминација. Од овие огласи, највисок процент на дискриминација има во огласите од локалната самоуправа со 60.9% огласи во кои има дискриминација. По нив следуваат угостителство и туризам со 54.5%, продажба и маркетинг со 44%, и занаетчиските дејности со 26%. Најчеста форма на дискриминација е директната дискриминација со 58.3%, по што следуваат индиректната со 31.8% и огласи каде беа детектирани и директна и индиректна дискриминација (10.0%). Во најголем дел, овие огласи најмногу дискриминираат на основите пол (55%), личен статус (каде беше вклучена и брачната и семејната состојба) (21%),

---

22 Попоска, Жанета (приредувачка), Збирка на пресуди во врска со дискриминација од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европската унија (ОБСЕ, КЗД и АСЈО, 2013)

23 Котевска, Билјана, Водич за основите за дискриминација (ОБСЕ и КЗД, 2013)

24 Комисија за заштита од дискриминација (2012), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2012 година

возраста (17%), а потоа следуваат и јазикот, здравствената состојба, итн. Врз основа на наодите од ова истражување и направената анализа, истражувачкиот извештај вклучи и листа од 16 заклучоци и препораки кои се однесуваат на законската рамка, работата на надлежните институции, медиумите кои ги објавуваат овие огласи, итн.<sup>25</sup> Овие резултати беа објавени во печатена и електронска публикација и промовирани на јавен настан.

Како што може да се види од досега спроведените активности, КЗД остварува интензивна соработка со различни чинители и засегнати страни на домашно и меѓународно ниво. Соработките кои КЗД до сега ги остварила е предмет на преглед во следниот дел на овој труд.

### *3.3. Соработка со релевантните чинители и засегнатите страни*

Клучна за основањето и развојот на КЗД и нејзините капацитети беше техничката поддршка која, врз основа на меморандум за соработка, Комисијата ја добива од ОБСЕ Мисијата во Скопје. Во рамките на оваа соработка, ОБСЕ покрај техничка, даде и голема финансиска поддршка за спроведување на голем дел од активностите на Комисијата, како и за градењето на капацитетите на Комисијата, преку организирање на серија на обуки (2012 и 2013 година), како и преку поддршка за изработка на стратешки план, комуникациска стратегија, итн.

Поради значењето и надлежностите кои Народниот правобранител ги има за заштитата од дискриминација, а кои се поклопуваат во дел со оние на КЗД, овие две институции, во недостиг на законска рамка која би ја уредила соработката и постапките пред овие две институции во случај на поклопување, иницираа и веќе две години практикуваат неформална соработка за случаите за дискриминација. Покрај со оваа институција, КЗД има постојана соработка и со Академијата за судии и јавни обвинители, со која има потпишано и меморандум за соработка.

Од извршната власт, пак, КЗД соработува со МТСП. Од 2012 година, КЗД е дел и од владиното координативно тело за човекови права. Од законодавната власт, важен е да се нагласи меморандумот за соработка со Комисијата за еднакви можности меѓу мажите и жените – тело во рамките на Собранието на Република Македонија. Овој меморандум

---

<sup>25</sup> За целосна листа на заклучоци и препораки, како и повеќе детали за ова истражување, види: КЗД и ОБСЕ (2013), „Истражувачки извештај: Дискриминација во огласите за вработување“.

претставуваше и појдовна основа за соработката која КЗД започна да ја развива со единиците на локална самоуправа. Имено, поради значењето на единиците на локална самоуправа за секојдневниот живот на граѓаните, и за потребата од приближување на концептите на еднаквост, недискриминација и толеранција до граѓаните и на локално ниво, полесно и побрзо детектирање и одговарање на дискриминационите практики и дејствија, КЗД во изминатата година ги интензивираше напорите за соработка со сите општини во Македонија. Поради тоа, беа организирани седум работнички на тема меѓу-институционална соработка помеѓу Комисијата за заштита од дискриминација и единиците за локална самоуправа во 7 градови во Македонија и тоа во Тетово, Прилеп, Куманово, Струмица, Штип, Велес, Скопје.<sup>26</sup> КЗД планира да ги продолжи овие напори и во 2014 година. Минатата година беа потпишани и меморандуми за соработка со повеќе единици на локална самоуправа, а за зајкнување на соработката помеѓу КЗД и локалните комисии за еднакви можности.

Од нејзиното основање, Комисијата соработува со граѓанскиот сектор, на почеток преку учество на настани, а сега веќе и преку конкретна соработка на проекти. Од досега спроведените проекти, би го издвоил штотуку завршениот проект во кој во 2013 и почетокот на 2014 година КЗД активно учествуваше, а тоа е Прогрес-проектот „Од норма до пракса“, спроведен заедно со Полио плус, Македонски центар за меѓународна соработка и МТСП.<sup>27</sup>

Важно е да се истакне дека, од 2012 година, КЗД е членка и на ЕКВИНЕТ – европска мрежа на тела за еднаквост. Во рамките на нејзиното членство во оваа мрежа, КЗД веќе учествуваше на неколку обуки и на годишен состанок на мрежата. Во иднина, КЗД планира да ги искористи повеќе можностите за соработка и поактивно да се вклучи во работата на оваа мрежа.

### **Заклучоци и препораки**

Овој текст имаше за цел да даде краток преглед на активностите и искуствата на првото тело за еднаквост во Македонија – КЗД. Прегледот на активностите спроведени во рамки на заштитната, промотивната и советодавната, како и истражувачката функција, како и прегледот на

---

26 Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година, стр.35

27 За главните активности кои произлегоа од овој проект, види погоре.

активностите за соработка, укажува дека, и покрај малите ресурси со кои располага, КЗД се труди да исполни што е можно поголем дел од своите надлежности, како и полека но сигурно да го подига нивото на заштита од дискриминација.

Главни предизвици нотирани од КЗД се:

- Недостаток на буџет за реализирање на полниот обем на надлежности кои и се доделени на Комисијата;
- Широко распространет и толериран говор на омраза, насилство, нетолеранција и дискриминирачки ставови (вклучително кај јавните радиодифузни сервис и јавните претпријатија);
- Недоволни човечки ресурси на КЗД за спроведување на сите надлежности, но и за спроведување на постапката за заштита во законски утврдените рокови;
- Присуство на дискриминирачки тврдења, ширења на стереотипи и предрасуди, како во учебниците и другите наставни материјали, така и од страна на просветните работници.

Поради тоа, Комисијата препорачува:

- Да се зголеми буџетот алоциран за КЗД од државниот буџет во мера која ќе и овозможи на Комисијата во целост да ги практикува своите надлежности;
- Сите надлежни органи во согласност со своите овластувања, и преку координирана работа треба да делуваат кон потиснување на денес широко распространетиот говор на омраза, насилство, нетолеранција и дискриминирачки ставови (особено јавните радиодифузни сервис и јавните претпријатија);
- Сите надлежни органи треба да придонесат кон градење на култура на еднаквост и недискриминација, но и толеранција и прифаќање на различностите, вклучително и на маргинализираните заедници;
- Да се донесат законски измени и да се издвојат соодветни финансии преку кои ќе се овозможи основање на секретаријат на КЗД. Тука важно е да се наведе заклучокот на Владата од февруари 2014 година со кој МТСП беше задолжено да иницира измена на ЗСЗД во делот на формирање на стручна служба на КЗД до крајот на мај 2014 година. Во времето на пишување на овој текст, новата Влада (по предвремените избори од април 2014 година) сеуште не е формирана, па со тоа доцни и усвојувањето на оваа измена.
- Да се спроведе опсежна анализа на сегашните учебници



и другите наставни материјали, и да се зајакне контролата на ново-одобрените, со цел да се елиминира ширењето на стереотипи и предрасуди, како и на нетолеранција преку овие средства;

- Да се спроведат обуки за еднаквост и недискриминација со просветните работници.<sup>28</sup>

Преку активностите планирани за 2014 година, КЗД ќе ги продолжи напорите за зајакнување на сопствените капацитети, како и капацитетите и информираноста на другите релевантни чинители за еднаквоста и недискриминацијата. Може да се надеваме на намалување на дискриминацијата и зголемување на еднаквоста само преку градење на силна инфраструктура за борба со дискриминацијата, и преку подигнување на свеста за дискриминацијата и културата на еднаквост, недискриминација и толеранција.

---

<sup>28</sup> Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година, стр.50-51

## Резиме

Трудот има за цел да даде краток преглед на активностите превземени од првото тело за еднаквост во Република Македонија – Комисијата за заштита од дискриминација, во периодот од првите три години од нејзиното постоење. Прегледот укажува дека активностите кои се досега спроведени, како и проблемите кои се јавуваат во практиката на ова тело се во голема мера поврзани со недостигот на ресурси со кои тоа располага. Имено, малите годишни буџети издвоени за функционирањето на ова тело, како и немањето на законска основа за основање на стручна служба, резултираа со фокусирање на работата на телото кон остварување на неговата заштитна функција. Промотивните, истражувачките и другите функции ги остварува во зависност од и во рамките на соработката која Комисијата ја има со меѓународните и невладините организации во земјава.

## Dusko MINOVSKI

### **COMMISSION FOR PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION: EXPERIENCES OF THE FIRST EQUALITY BODY IN MACEDONIA IN ITS THREE YEARS OF OPERATING**

#### **Abstract**

The article aims to present a brief overview of the activities undertaken by the first equality body in the Republic of Macedonia – The Commission for Protection against Discrimination, within the first three years of its operation. The overview shows that the activities undertaken thus far, as well as the problems it faces in practice, are largely related with its lack of resources. Namely, the small annual budgets allocated for the operation of this body, and the lack of legal grounds for establishing expert services, have resulted with a focus on the protective function of the body. The promotional, research and other functions have been realized in relation to and within the frame of the cooperation which the Commission has with international and non-governmental organizations in the country.

## Библиографија

Kotevska, Biljana (2012). National Human Rights Institutions in Macedonia: Normative Models and Challenges (Studiorum, Skopje)

Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993

АЈО и ОБСЕ (2013), „Водич за улогата на Комисијата за заштита од дискриминација во судска постапка и преминување на товарот на докажување“

Закон за народниот правобранител, Службен весник на Република Македонија бр. 60/2003, 114/2009

Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Македонија бр.50/10, 44/14

КЗД и ОБСЕ (2013), „Истражувачки извештај: Дискриминација во огласите за вработување“

Комисија за заштита од дискриминација (2011), Годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2011 година

Комисија за заштита од дискриминација (2012), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2012 година

Комисија за заштита од дискриминација (2013), Редовен годишен извештај на Комисијата за заштита од дискриминација за 2013 година

Котевска, Билјана (2013). Водич за основи за дискриминација (ОБСЕ и КЗД, Скопје)

Попоска, Жанета (приредувачка), Збирка на пресуди во врска со дискриминација од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европската унија (ОБСЕ, КЗД и АСЈО, 2013)

Устав на Република Македонија (1991 година и XXXII амандмани)

ЦИКП и ЦЕД, Извештај во сенка за анти-дискриминација (Скопје, 2012)