

“И ДА СЕ ПОЖАЛАМ НЕМА ДА ИМА ЕФЕКТ...”

*Анализа на релевантни законски пројиси и граѓански дневници
за надминување на нееднаквиот третман и пристап на Ромите,
особено на Ромките до услугиите на државните институции во
Република Македонија*

Скопје, 2009

Изготвено од:



Министерство за труд и социјална политика

Ул., Даме Груев,, бр.14

Тел/факс 02 3129-308

www.mtsp.gov.mk

1000 Скопје

Автори:

д-р. Мелина Гризо, Сузана Шабановска и Сонѓул Шабан

Оваа публикација е изготвена со поддршка од Развојниот фонд за жени при Обединетите нации (УНИФЕМ). Мислењата и ставовите искажани во оваа публикација ги претставуваат мислењата и ставовите на авторите и истите не се мислења и ставови на УНИФЕМ, Обединетите нации или други придружни организации



Изработката и печатењето на оваа публикација е дел од проектот „Анализа на релевантни законски прописи и граѓански дневници за надминување на нееднаквиот третман и пристап на Ромите, особено на жените Ромки до услугите на државните институции во Република Македонија,,. Овој проект е реализиран од страна на Министерството за труд и социјална политика - Сектор еднакви можности.

Благодарносѝ

Министерството за труд и социјална политика им се заблагодарува на авторите и сите испитаници/чки и претставници/чки на државните институции кои се согласија да одвојат дел од своето слободно и работно време и да бидат дел од ова истражување.

Авторите изразуваат благодарнос до невладината организација Центар на Ромите на Град Скопје за понудената логистичка поддршка, како и за користење на нивни податоци, Секторот за еднакви можности и канцеларијата на УНИФЕМ во Скопје, кои дадоа придонес во ова истражување преку предлози и коментари.

СОДРЖИНА

Кратенки.....	6
Вовед	7
Предмет на истражувањето	8
Методологија.....	8
Анализа на правната рамка	11
1. Воведни забелешки	11
2. Меѓународни стандарди	13
2.1. Обединети нации.	13
2.2. Совет на Европа.	15
2.3. Европска унија.	16
2.4. Концептот на субстанцијална еднаквост и позитивните обврски... 17	
3. Македонија – законска рамка за заштита од дискриминација	20
4. Законски и подзаконски акти на РМ.	22
5. Заклучок на истражувањето.....	31
6. Препораки.....	34
Однос на државните службеници кон Ромките во Македонија- практики на дискриминација	39
Основа на истражувањето	39
Методологија.....	40
Преглед на резултати	41
Заклучок.....	59
Препораки произлезени од теренското истражување	61
Препораки за надминување на неинформираноста околу законските механизми.....	61
Предлози за надминување на неинформираноста на Ромите за процедури и постапки при барање на услуги од државните институции	61
Предлози за надминување на несоодветниот однос на државните службеници со Ромите.....	61
Предлози за надминување на јазичните бариери (неможност да се интерпретираат формуларите и истите да бидат пополнети).....	62
Предлози за надминување на дискриминацијата.....	62
Предлози за надминување на недостигот на анализи за поднесени жалби и оплаки во рамки на државните институции групирани според пол и етничка припадност.....	62

Кратенки

ABPM - Агенција за вработување на Република Македонија

ЕУ - Европска унија

ЕСЧП - Европски суд за човекови права

МВР - Министерство за внатрешни работи

МТСП - Министерство за труд и социјална работа

НВО - Невладина организација

НАП - Национален акциски план

НП - Народен правобранител

СЕ - Совет на Европа

СЕМ - Сектор за еднакви можности

ОН - Обединети нации

CEDAW - Конвенција за елиминација на сите форми на
дискриминација врз жената

УНИФЕМ - Развоен фонд за жени при Обединетите Нации

Вовед

Во декември 2007 година, Министерството за труд и социјална политика (МТСП) - Секторот за еднакви можности, во соработка со претставници на релевантни ресорни министерства и претставнички на ромски невладини организации, изработи Национален акциски план за унапредување на жената Ромка (НАП) во рамките на усвоената државна Стратегија за Роми во Македонија¹. Истовремено, се изработија посебни оперативни планови за период од 2008 до 2010 година. НАП-от и оперативните планови за унапредување на статусот на жената Ромка во Македонија беа усвоени од Владата на Р. Македонија на 139 седница одржана на 23.3.2008 година. МТСП е одговорен за неговото спроведување, во соработка со сите релевантни министерства и институции. НАП-от за унапредување на жените Ромки содржи стратешки цели и конкретни активности во 5 приоритетните области:

- 1. Образование**
- 2. Вработување**
- 3. Здравство**
- 4. Јавно и политичко учество на Ромките и**
- 5. Антидискриминација и човекови права.**

Од усвојувањето на НАП-от, до оваа активност не беше постигнат никаков прогрес во однос на имплементацијата на активностите.

Секторот за еднакви можности при МТСП, со поддршка на УНИФЕМ (Развоен фонд за жени на Обединетите нации) - Скопје, за таа цел преземаа иницијатива за спроведување на заеднички проект чија цел е да се истражи постоењето на дискриминаторски практики кон жените Ромки од страна на државните службеници и да се подигне свесноста на носителите на јавните функции во однос на одговорноста за обезбедување еднаков третман кон сите свои граѓани.

Добиените податоци од истражувањето треба да дадат придонес во спроведувањето на една од петте стратешки приоритети на Националниот акциски план за жените Ромки, односно стратешката цел која се однесува на човековите права на жената Ромка;

Важно е да се подвлече дека ова истражување, е прво од ваков карактер кое е преземено од страна на државна институција во Р.Македонија.

Претпоставката на која е базирано ова истражување е дека Ромите особено жените Ромки се соочени со нееднаков третман при користењето на услугите во државните институции споредено со останатите етнички групи. Повеќе анализи и извештаи упатуваат дека најголемиот број на прекршувања на права настанува токму пред шалтерите, кога од страна на државните институции се бараат одредени услуги. Тоа не наведе малку подлабоко да го истражуваме ова прашање со цел да се добие увид во состојбите. Направената анализа која ја опфаќа законската регулатива и искуствата на граѓаните резултираше со два труда кој еден со друг се надополнуваат во делот на препораките.

¹

Стратегија на влада на РМ за унапредување на положбата на Ромите

Предмет на истражувањето

Во последната декада, положбата на Ромите во општеството, нивната маргинализација, исклученост и дискриминацијата, се теми на бројни анализи и извештаи. Иако причините и мотивите за овие документи се многубројни, заедничко за сите е дека посебните услови, потреби и прекршувањата на човековите права на Ромите се повеќе стануваат прашање од национален и меѓународен интерес.

Според Уставот на Република Македонија, ромската заедница се граѓани со еднакви права и одговорности, како и сите останати и како такви ги уживаат основните човекови и граѓански права.

Постоечките податоци потврдуваат дека Ромите во Македонија се соочуваат пред се со развојни предизвици, но истовремено се документирани случаи кои ја потврдуваат широко распространетата дискриминација врз оваа група, која во голем дел го попречува уживањето на основните човекови права. При тоа, жените Ромки страдаат од двојна дискриминација, како во своите заедници поради стереотипи и традиционални вредности, така и во јавната сфера поради нивната општествена стратификација (ниво на образование, половата и етничката припадност итн.). Според CEDAW извештајот во сенка за жени Ромки од Македонија објавен 2005 год. дискриминацијата во пристапот до образование, здравствено осигурување, вработување и државјанство, се главни проблеми со коишто се соочуваат².

Поради присуството на дискриминација и различен пристап од страна на државните службеници, остварувањето на основните човекови права е оневозможено, бидејќи правата многу често зависат едни од други.³ Ваквата состојба придонесува Ромките да се соочуваат со потешкотии во процесот на стекнување со основна документација, како и да имаат лимитиран пристап до образованието, учеството на пазарот на трудот и во одлучувачките процеси на национално и локално ниво.

Ова истражување ќе послужи како алатка за подигање на свеста на жената Ромка, како и подигање на свеста на државните службеници, кои што имаат легална и етичка одговорност за еднаков третман на сите граѓани.

Методологија

Несомнено е дека дискриминацијата претставува комплексна општествена појава која е предмет на истражувања од социолошки, психолошки, историски, политиколошки, родов или правен аспект. Понуденото истражување има за цел да понуди анализа на дискриминацијата со која се соочува ромската популација од страна на органите на државната власт во пристапот до лични документи. Освен намерата да придонесе кон општиот корпус на знаење во однос на положбата на Ромите во РМ - корпус кој за сега е со скроман обем, истражувањето има и прагматична цел да понуди конкретни препораки

² Amnest international извештај страна 9

³ CEDAW Извештај во сенка за состојбата на жените Ромки во Република Македонија 2005 година

за делување кои ќе овозможат ефективна имплементација на принципот на еднаквост. Поради тоа, проблемот е третиран интердисциплинарно, со што, од една страна е овозможен увид на расположливата правна рамка за заштита, а од друга страна, преку социолошките методи е овозможено собирање на податоците од теренот.

Анализата е сконцентрирана врз правните акти и практиките во две министерства МВР и МТСП. Овие две министерства се одбрани од причина што во нивна надлежност влегува решавањето за прашањата на државјанството, личните карти, патните исправи, социјалното осигурување. Остварувањето на правата во работите од делокругот на надлежноста на други министерства, како здравство и образование, не се опфатени, поради тоа што правата за чие остварување тие решаваат се последователни на основите права за пристап кон личните документи. Поради тоа, потенцираме дека изборот на работата на овие две министерства во никој случај нема за цел да значи дека можностите за дискриминаторско постапување се повеќе присутни при нивната работа, а помалку при работењето на министерствата од областа на образованието, здравството или единиците на локалната самоуправа.

И покрај тоа што методологијата употребена при правното и социолошкото истражување на проблемот се сосема различни, а анализите се извршени од страна на одделни истражувачки тимови, неопходно е да се потенцира дека истражувањата на теренот имаат за цел да го поткрепат правното истражување со факти и да обезбедат статистички сознанија за проблемот на дискриминацијата. Ова дотолку повеќе со оглед на фактот дека целокупното истражување е мотивирано од коментарите на низа меѓународни посматрачи кои известуваат за областа на човековите права и кои специфично укажуваат за непостоењето на статистички показатели за директна и индиректна дискриминација.

Првиот дел од истражувањето нуди анализа на меѓународните и домашните правни акти, како и препораки за нивно сензибилизирање во насока на етничката и родовата дискриминација. Овој дел од истражувањето започнува со анализата на генералните принципи на правото со кои државите потписнички на меѓународно-правните инструменти од соодветните области ја прифаќаат својата позитивна обврска да ги третираат сите граѓани еднакво, не само во однос на етницитетот и родот, туку и вклучувајќи ги и оние граѓани кои имаат потешкотии поради неписменоста. Во продолжение е анализирано домашното законодавство од оваа област. Овој дел започнува со анализа на Законот за еднакви можности меѓу мажите и жените, како и Предлог законот за заштита и спречување на дискриминацијата. Во продолжение, истражувањето дава увид на законите и подзаконските акти кои ја регулираат оваа проблематика во рамките на МТСП и МВР.

Предмет на втората анализа (теренското истражување) се ставовите на двете целни групи во поглед на взаемниот однос,

Ставовите на државните службеници кон Ромите, со посебен фокус на Ромките при директна комуникација ш.е. при барање и давање на шалтерски услуги и

➤ *Ставовите на Ромите со посебен фокус на Ромките кон државните службеници во случаи на прекршување на нивните права.*

Истражувањето имаше за цел да ги идентификува причините кои доведуваат до несоодеветен третман од страна на државните службеници

и вработените во државните институции и агенции кон Ромите и Ромките и да се утврди нивото на интеракција.

Општо земено предметот и проблемот на ова истражување е идентификување на односот на државните службеници кон Ромите/Ромките.

Анализа на правната рамка

Др Мелина Гризо, ЛЛМ, Оксон.

Органите на државната управа и Ромите во РМ

1. Воведни забелешки

1.1. Контекст на истражувањето. Бројни анализи⁴ предупредуваат на фактот дека Ромите од повеќе држави се соочуваат со дискриминаторски однос од страна на органите на државната управа.⁵ Отежнатиот пристап кон основните документи за идентификација води кон синџирна реакција – индивидуата која не може да се здобие со еден или повеќе потребни документи е спречена да ужива цела низа човекови права. Синџирната реакција вклучува тешкотии забележани при добивањето на изводи од матичните книги на родените, лични карти, дозволи за престој, документи потребни за добивање на социјална помош од државата, пасоши и друго. Дел од магичниот круг сочинуваат и попреченото право на сопственост, здравственото осигурување, образованието, вработувањето или правото на политичка партиципација.

Од друга страна, и за органите на државната управа е значајно процесот на евидентирањето на индивидуите кои живеат на нејзината територија да се одвива непречено. Ваквата темелна евиденција е неопходна за креирањето на сите државни политики – економски или други, за правилна алокација на буџетските средства, како и за обезбедување на општата сигурност во државата.

1.2. Предмет на истражувањето. Ова истражување нуди анализа на повеќе законски и подзаконски акти во Република Македонија кои го регулираат добивањето на документи со кои се гарантира основниот статус на граѓанинот и му се овозможува да ги ужива своите основни права. Такви документи се потврдите за државјанството, изводите од матичните книги на родените, лична карта, патни исправи, социјално осигурување, работни односи, вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност. Поради тоа, на почетокот е важно да се истакне дека единствениот критериум според кој е селектирана областа на истражувањето е сознанието дека токму овие правни области ги регулираат првите, неопходни чекори кои на граѓанинот му овозможуваат понатаму да ужива цела низа на други права. Од овие причини, области кои го регулираат пристапот кон здравствена заштита или образование - прашања кои се од исклучително значење за ромското

4

Теренски истражувања во некогашните југословенски републики извршени во текот на 2002 година од страна на Европскиот центар за правата на Ромите. Вклучените локални монитори се невладини организации кои го следат развојот на правата на Ромите: Хелсиншкиот комитет за човекови права во Република Српска (ХЦХРПС) во Бијељина, БиХ, Асоцијација за заштита на правата на Ромите (АРПИ) во Штип, Македонија, Центар за малцински права (МРЦ) во Белград, Србија и Црна Гора. <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1097>

5

Некаде, овој проблем достигнува драматични размери, како во случајот со законодавството на Чешка од 1992 година, создадено со намера да попречи бројно ромско население да се здобие на државјанство. Повеќе за ова прашање и за меѓународниот притисок ова законодавство да претрпи измени: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1055>

население, анализата воопшто не ги опфаќа.

Второ, очигледно е дека селектираните законски и подзаконски акти опфаќаат исклучително сложена и разнородна материја. Поради тоа, важно е да се истакне дека ова истражување не врши сеопфатна анализа на овие закони од аспект на нивното влијание врз ромското население.⁶ Ова истражување има единствена цел - подобрувањето на комуникацијата на ромското население со државните органи преку утврдување на можностите за дискриминација и засилување на мониторингот на овие услуги онаму каде што постои можност истата да се појави.

Трето, понуденото истражување настојува да одговори на прашањето како нормативната рамка од областа на заштита од дискриминацијата извршена од страна на органите на државната власт влијае врз положбата на целокупното ромско население. Освен оваа централна заложба, истражувањето се стреми да обрне посебно внимание на правната положба на жената Ромка. Поради тоа, разгледана е правната рамка дефинирана со Законот за еднакви можности. Со оглед на фактот дека жената Ромка претставува потенцијална жртва на двојна или повеќекратна дискриминација, истражувањето се обидува да ја процени чувствителноста на анализираните правни акти по прашањето на дискриминација по повеќе основи. Уште еден, дополнителен фокус претставува положбата на лицата кои се неписмени, меѓу кои процентот на жените е доминантен. Со цел да ја опфати и правната положба на оваа група, истражувањето нуди анализа на застапеноста на правниот принцип за обврската на државата за разумно приспособување.

Четврто, со оглед на тоа што Законот за спречување и заштита од дискриминација ќе биде во најскоро време донесен, веројатно е дека ќе претстои низа на активности за неговата имплементација и усогласување на одредбите за дискриминација во низа правни области. Поради тоа, можно е дека претстојат промени и во материјата која е предмет на овој труд. Предлог законот за спречување и заштита од дискриминација предвидува и засилена имплементација и мониторинг, што исто така може да предизвика позитивни промени и за ромското население. Ова особено се однесува на заложбите во истиот да го регулира потешкиот облик на дискриминација. Доколку овој правен институт заживее, тоа во иднина може значително да влијае врз положбата на жените Ромки кои се жртви на повеќекратна дискриминација.

1.3. Методологија на истражувањето. Ова истражување ќе ги анализира наведените правни акти од аспект на нивното влијание врз правата на ромското население за еднаков третман од страна на органите на државата. Притоа, истражувањето ќе се повика врз генералните правни принципи за заштита од дискриминација, утврдени од страна на меѓународното право, Уставот на РМ и Законот за еднакви можности на мажите и жените.⁷ Анализата треба да покаже дали актот ги обврзува органите на државата да водат сметка за потребите на ромското население и принципите на еднаков третман и недискриминација, за потоа да бидат разгледани поединечни

⁶ Така на пример, било каква промена на условите за здобивање со државјанство несомнено може да биде од штета или од полза за Ромите. Истото се однесува и на секоја промена во Законот за работните односи кој влијае врз ромското население општо, и врз положбата на жената Ромка особено. Се претпоставува дека при предлагањето на измени на овие закони секако ќе се води сметка и за положбата на Ромите, со цел да се избегне можноста за правни одредби кои би вовеле индиректна дискриминација.

⁷ Предлог-законот за спречување и заштита од дискриминација кој во моментот на пишувањето се уште не е донесен .

одредби кои дискриминираат директно и индиректно. Притоа, ќе бидат разгледани и расположливите механизми за жалба. Според меѓународното право, владата е одговорна за индиректна дискриминација од органите на управата, дури и кога немала намера да дискриминира, а не може да покаже дека дискриминирала поради разумна и легитимна цел. Овој метод ќе се повикува директно на меѓународните стандарди. Во судското право, при случаите на дискриминација, вообичаено е повикувањето врз статистички податоци. Една од примарните цели на нашето истражување е токму потребата да се започне со собирање на вакви податоци.⁸ Собирањето на статистичките податоци има за цел да послужи како доказ за тоа дали некоја привидно неутрална одредба има полошо влијание врз Ромите или Ромките, отколку врз другите лица. Понатаму, ова истражување, исто така, ќе цели да одговори на прашањето дали позитивната обврска на државата за разумно приспособување на потребите на неписмените лица е исполнета.

Истражувањето ќе започне со кратко излагање на важечките одредби за еднаквоста на граѓаните пред законот во меѓународниот и европскиот регионален систем. Потоа ќе бидат образложени важечките дефиниции за природата на еднаквоста и обврската на државите за разумно прилагодување. Понатамошната анализа на законските акти на Република Македонија и утврдената дискриминација ќе се потпираат врз аргументите изнесени во овие предходни излагања. Правната анализа ќе заврши со неколку заклучоци, како и со препораки за промени на нормативната рамка.

2. Меѓународни стандарди⁹

2.1. Обединети нации.

Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација

Оваа конвенција е ратификувана од страна на Република Македонија на 18 јануари 1994.¹⁰ Комитетот за елиминација на расната дискриминација врши постојан мониторинг на состојбите во РМ во оваа област. Комитетот ја следи подготовката и имплементацијата на Национална стратегија за Ромите во РМ¹¹. Во 2007, тој особено препорача отстранување на сите административни пречки со кои се соочува ромската популација во пристапот до личната

⁸ Види преглед на резултати од теренското истражување .

⁹ Македонија ги има ратификувано сите основни меѓународно-правни инструменти кои се однесуваат на заштитата на човековите права. Според Уставот, сите ратификувани меѓународни договори стануваат дел од домашниот правен поредок. Со оглед на тоа што Македонија е обврзана со овие договори, одредбите за антидискриминација кои се внесени во нив ја обврзуваат државата – нејзиниот административен, судски и законодавен апарат. Меѓу ратификуваните меѓународно-правни инструменти влегуваат: Меѓународната повелба за граѓански и политички права од 1966, Меѓународната повелба за економски, социјални и културни права од 1966, Меѓународната конвенција за елиминација на расната дискриминација од 1965, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација против жените од 1979 и Конвенцијата за правата на детето од 1989. Во рамките на европскиот правен простор, Македонија ги има ратификувано Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи од 1950, како и Рамковната конвенција за заштитата на националните малцинства од 1995 и Европската социјална повелба од 1996.

¹⁰ Collection of instruments relating to the international protection of human rights, Vol. 1, International Institute of human rights, 205.

¹¹ CERD/C/MKD/7 para 47-50; CERD/C /MKD/CO/7 para 7-8.

документација потребна за уживање на низа економски, социјални и културни права.¹²

Според одредбите на Конвенцијата за елиминација на сите форми на расна дискриминација, овој поим го означува секое разликување меѓу луѓето врз основ на раса, кое има за цел да го ограничи уживањето на „човековите права и основни слободи во политичката, економската, социјалната, културната или било која сфера на јавниот живот“. Оваа одредба им поставува на државите бројни позитивни обврски. Тие се задолжени да спроведат политики насочени кон елиминација на расната дискриминација и да обезбедат дека „сите државни власти и државни институции, национални и локални, ќе делуваат во согласност со оваа одредба“. Тие ќе преземаат „ефективни мерки да ги испитаат владините, националните и локалните политики“ преку „промена, отповикување или укинување на сите закони и регулативи кои ја создаваат или ја одржуваат расната дискриминација.“

Додека правните акти кои содржат одредби за директна дискриминација полесно се препознаваат, во случаите на индиректната дискриминација станува збор за привидно неутрална одредба, која, спроведена во праксата, влијае врз одредена група луѓе. Дури и тогаш кога владите немале таква намера, индиректната дискриминација е во спротивност со меѓународното право. За докажувањето на индиректната дискриминација доволно е да се покаже дека одредена политика без оправдани причини има непропорционално поголемо негативно влијание врз определена малцинска група. Повеќето разлика е сепак допуштено тогаш кога станува збор за воведување на позитивен третман на група која предходно била онеправдана, но во ограничено времетраење.

Според Комитетот за човекови права на ОН¹³ позитивниот третман е допуштен само доколку критериумите врз кои се потпира се разумни и објективни и доколку неговата цел е легитимна според стандардите на меѓународното право. Овие мерки се третираат како составен дел од генералната потрага по еднаквост.

Низа меѓународно-правни инструменти го регулираат истото прашање.¹⁴ Без понатамошно навлегување во оваа богата проблематика, ќе посочиме дека некои меѓународно-правни инструменти ја допуштаат дискриминацијата врз основа на тоа дали едно лице има или нема државјанство на одредена држава,¹⁵ иако во модерното право постои став дека недостигот на државјанство не е оправдување за кршењето на основните права на една индивидуа.¹⁶

Меѓународна повелба за елиминација на сите форми на дискриминација против жените.

Како држава сукцесор на поранешната СФРЈ, Република Македонија и пристапи на Конвенцијата на 18 јануари 1994.¹⁷ Со тоа, државата ја презеде задолжителната одговорност пред меѓународната заедница за преземање мерки, подобрување на состојбата во сите односни сфери и редовно

¹² CERD/C /MKD/CO/7 para 14.

¹³ Генерален коментар број 18: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3888b0541f8501c9-c12563ed004b8d0e?Opendocument>

¹⁴ На пример, Меѓународната повелба за граѓански и политички права од 1966.

¹⁵ Меѓународна повелба за елиминација на расната дискриминација од 1965.

¹⁶ На пример, Комитетот за човековите права на ОН.

¹⁷ Collection of instruments relating to the international protection of human rights, Vol. 1, International Institute of human rights, 259.

известување. Република Македонија го потпиша и Факултативниот протокол кон оваа конвенција во 2000 година, кој е ратификуван на 24 јуни 2003 година, а стапи во сила на 17 октомври 2003 година.¹⁸ Оваа конвенција влијае врз низа позитивни промени во РМ, како што е донесувањето на Законот за еднакви можности на мажите и жените. Елиминацијата на дискриминацијата и принципот на еднаквост на мажите и жените се гарантирани во низа правни области, како вработување, образование, здравствена заштита, социјална политика, човекови права. Заштита на човековите права, превенција на дискриминацијата и промовирање на целосна и ефективна рамноправност се опфатени во кривичното, граѓанското и управното законодавство. Во институционален поглед, развиен е Секторот за еднакви можности формиран при МТСП во 2007, координаторите при министерставата и при единиците на локалната самоуправа, како и Комисијата за еднакви можности на мажите и жените при Собранието на РМ формирана во 2006. Извештаите на телата задолжени за оваа конвенција посебно изразуваат загриженост поради состојбата на жените Ромки во РМ.¹⁹

Членот 1 од Меѓународната повелба за елиминација на сите форми на дискриминација против жените, се однесува на заштитата на еднаквоста „во политичката, економската, социјалната, културната, граѓанската и секоја друга сфера“. Според членот 2, државите потписнички се обврзуваат дека дискриминацијата против жените ќе ја елиминираат преку воспоставување на принципот на еднаквост во уставите и други закони и дека овие принципи практично ќе ги реализираат; ќе ги укинат сите дискриминирачки закони, прописи, обичаи и практики и ќе воведат санкции во случај на дискриминација: „Државите ќе се воздржат од било кој акт или практика на дискриминација против жените и ќе обезбедат дека државните власти и институциите ќе делуваат во согласност со оваа обврска.“

2.2. Совет на Европа.

Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи.

Оваа конвенција е ратификувана од страна на РМ на 10 април 1997. Членството на РМ во Советот на Европа влијае во насока на засилување на механизмите на мониторинг на примената на заштитата на човековите права. Извештаите на Европската комисија против расизам и нетолеранција и препорачуваат на државната управа детални истражувања на тешкотиите со кои се соочуваат Ромите при здобивањето со основните лични документи.²⁰ Истиот извештај и препорачува на РМ создавање на систем за мониторинг кој ќе овозможи статистички податоци за дискриминацијата кон различни етнички групи во низа области, при што особено внимание треба да се посвети на родовата дименија, поради опасноста од двојна и повеќекратна дискриминација.²¹

Европските стандарди нудат увид во тоа како поточно да се определат случаите кога дискриминацијата е забранета. Според членот 14 од

¹⁸ Национален план за акција за родова рамноправност, 2007-2012, <http://www.mtsp.gov.mk/WB-Storage/Files/NPARR-finalen%20dokument.pdf>

¹⁹ CEDAW/C/MKD/CO/3, para 27.

²⁰ CRI(2005)4, para 109-111.

²¹ CRI(2005)4, para 81.

Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, „уживањето на правата и слободите определени во оваа конвенција ќе им бидат обезбедени на сите, без дискриминација на било која основа како пол, раса, боја...национално или социјално потекло, или релација со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус.“ И Европскиот суд за човекови права допушта позитивен третман, доколку тој има „објективно и разумно оправдување“, „леgitимна цел“ и „разумна врска на пропорционалност меѓу употребените средства и целта што треба да се реализира“.²²

2.3. Европска унија.

Во април 2007 година РМ го усвои ажурираниот Национален план за усвојување на правото на ЕУ за периодот 2007-2010, во кој се наведени сите мерки, активности, документи, институционални аранжмани и буџетски средства, преку кои ќе се постигнат зацртаните приоритети и приближувањето кон ЕУ. Дел од овие заложби се однесува на имплементацијата на принципите на еднаквост и недискриминација по низа основи. Одредби кои овозможуваат гаранции за принципот на еднаквоста се вклучени во законодавството на РМ, особено во областа на работните односи и социјалното осигурување, иако Извештајот на Европската комисија за 2009 се уште говори за слабиот административен капацитет во сферата на еднаквите можности. Со тоа, ефективната имплементација изостанува.²³ Истиот Извештај говори за мало подобрување на административните капацитети во областа на еднаквите можности. На полето на анти-дискриминацијата по сите други основи, вклучително во однос на Ромите, нема подобрување на состојбите. Извештајот потенцира дека никакви статистики за директна и индиректна дискриминација се уште не се достапни.²⁴

Освен еднаквоста меѓу мажите и жените, правото на ЕУ предвидува еднаков третман по основа на расно и етничко потекло, религија и уверување, хендикеп, сексуална оријентација и возраст. Одредба за заштита на жените е вклучена во правото на Европската заедница уште од неговиот почеток, за да со текот на времето оваа заштита се прошири низ голем број на легислативни акти, како и преку јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата. Во овој момент, Директивата 2006/54/ЕЗ консолидира седум предходни директиви за заштитата на жената,²⁵ главно во областите поврзани со работните односи.

Регулативата по другите основи е од понова дата. Така, дури во 2000

²²

Комитетот на министри на Советот на Европа во Протоколот 12 спомнуваат обврска според која заштитата на лицата кои страдаат од дискриминација се проширува на барем четири начини: „во уживањето на секое право кое е дадено на индивидуата според националното право; во уживањето на право кое е изведено од јасната обврска на јавната власт според националното право, односно, каде што националното право ја обврзува јавната власт да се однесува на определен начин; тогаш кога јавната власт ја употребува својата дискрециона моќ (на пример, за да додели социјална помош); со било кој акт на пропуштање од страна на јавната власт (на пример, однесувањето на полицијата во случај на штрајк).“

²³

COM (2009) 533, 53.

²⁴

COM (2009) 533, 54.

²⁵

Директивата 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и Советот од 5 јули 2006 за имплементацијата на принципот на еднакви можности на мажите и жените во областа од вработувањето и занимањето ги консолидира: Директивата на Советот 75/117/ЕЕЗ за еднаков приход; Директивата 76/207/ЕЕЗ за еднаков третман на мажите и жените во пристапот кон вработувањето, професионалното усовршување и промоција, како и еднакви работни услови, изменета со Директивата 2002/73/ЕЕЗ; Директивата 97/80/ЕЗ за товарот на докажувањето во случаите на дискриминација по полова основа, изменета со Директивата 98/52/ЕЗ и Директивата 86/378/ЕЕЗ за еднаков третман во професионалните системи за социјално осигурување, изменета со Директивата 96/97/ЕЗ.

година е воведена Директивата 2000/78/ЕЗ која обезбедува општа рамка за еднаков третман во работните односи и професиите, иако материјалниот обем на нејзината примена не е толку широк како во Директивата 2000/43/ЕЗ која го имплементира принципот на еднаков третман меѓу луѓето без оглед на расното и етничкото потекло. Навистина, Директивата 2000/43/ЕЗ според својот обем на примена е најамбициозна – таа го проширува своето делување на многу полињата кои се надвор од сферата на работните односи. Индиректната дискриминација се докажува на секој можен начин, вклучувајќи и статистички податоци. Индиректната дискриминација од страна на јавните власти е забранета, дури и тогаш кога не може да се утврди намера за вршење дискриминација. Исклучително е важно да се има во предвид дека обемот на примена на оваа директива се јавниот и приватниот сектор во однос на вработувањето, социјалната заштита (вклучувајќи социјално осигурување и здравствена заштита) и „пристап кон снабдување со стоки и услуги кои се на располагање на јавноста, вклучувајќи и домување“. Доколку е оправдано, разликувањето меѓу лицата е дозволено. Сите закони и административни акти и политики кои забрануваат еднаков пристап се нелегални. Товарот на докажувањето е префрлен врз обвинетиот. Мониторингот е неопходен во сите држави членки, санкциите мораат да бидат убедливи, а жртвата мора да добие компензација. Европската комисија е обврзана да дава периодични известувања за нивото на примената на Директивата во секоја земја членка. Притоа, таа мора да ги земе предвид и проценките на невладините организации.

За ова истражување е важно да се повикаме на обемната активност на ЕУ во форма на „тврдо“ и „меко“ право кое го имплементира принципот на еднаквост и поради уште едно прашање. Имено, ЕУ е инволвирана во низа политики кои се наменети за примена на концептот на еднаквост и човекови права врз социјално исклучените категории. Во таа смисла, можеме да се повикаме врз „Резолуцијата на Европскиот парламент за неписменоста и социјалната исклученост“ (2001/2340 (ИНИ)) од 7.02.2002. Ова е интересен пример на „Отворениот метод за координација“, многу присутен во правниот простор на ЕУ. За нашето истражување е битно како аргумент за корелацијата на неписменоста со социјалната исклученост.

2.4. Концептот на субстанцијална еднаквост и позитивните обврски

Позитивните обврски кои произлегуваат од човековите права и субстанцијалната еднаквост.

„Еднаквоста“ може да биде дефинирана во формална или во повеќе субстанцијална смисла.²⁶ Формалниот приод кон еднаквоста се потпира врз Аристотеловата дефиниција дека еднаквите случаи треба да бидат третирали еднакво. Субстанцијалната еднаквост се потпира врз премисата дека различните случаи треба да бидат третирали различно, во пропорција со разликата меѓу нив. Формалниот пристап кон еднаквоста ја потенцира ирелевантноста на разликата и важноста на еднаквиот третман, додека вториот пристап ја признава можната релевантност на разликите и се стреми да ја промовира еднаквоста и да се фокусира на реализирањето на еднакви резултати. Тешкотијата со формалниот пристап се состои во тоа што се

²⁶

Catherine Barnard, *EC Employment Law*, Oxford University Press 2006, 333.

уште останува да се детерминира дали двата случаи се навистина еднакви. Супстанцијалниот пристап, пак, овозможува поголема експлицитност на вредностите кои стојат зад изборот: кога еднаквиот третман ќе доведе до зголемување на нееднаквоста, тогаш вистинското прашање е дали овие разлики создаваат обврска за разлики во третманот.

Според традиционалното верување, граѓанските и политичките права главно содржат негативни облигации, забранувајќи им на државните власти да интерферираат со индивидуалните слободи, како што е, на пример, слободата за изразување. Се сметаше дека социјалните и економските права подразбираат позитивна обврска да ги промовираат, осигураат и исполнат овие права, како што е правото на работа. Современото право, како Генералните препораки на органите задолжени за имплементација на договорите при ОН и судското право на Европскиот суд за човекови права заземаат став дека сите човекови права подразбираат позитивни и негативни обврски. Тоа се смета за последица на прифаќањето на неделливоста и меѓузависноста на човековите права.²⁷

Овој „пристап на обврски“ е развиен при имплементацијата на инструментите за заштита на човековите права. Видовите обврски се главно опишани како „негативна“ обврска за почитување на правата, како и „позитивна“ обврска за заштита и реализација на правата. Применети врз принципот на еднаквост, позитивните обврски подразбираат дека државите некогаш мораат да преземат мерки за да воведат или барем да промовираат еднаквост. Оваа обврска на државите може да вклучи дури и мерки кои обврзуваат и трети страни. Мерките кои ќе бидат преземени можат да имаат и финансиски импликации. Европскиот суд за човекови права веќе има заземено став дека Европската конвенција подразбира позитивни обврски во своето правно резонирање во случајот *Airey од 1979*.²⁸ Слично резонирање во однос на позитивните обврски на државата е применето и во случајот *Marckx*.²⁹ При интерпретацијата на членот 14 од Европската конвенција за човекови права, Судот разви пристап според кој забраната за дискриминација не подразбира само разлика во третманот на лицата кои се наоѓаат во аналогна ситуација без обезбедување на објективното и разумното оправдување на тој третман. Напротив, Судот отиде до таму да утврди повреда на одредбите за недискриминација и тогаш кога државите ќе потфрлат да ги третираат различно лицата кои се наоѓаат во значително различни околности, а без

²⁷ A /CONF.157 /23, Виенска декларација и програма за акција.

²⁸ Во овој случај се работи за правото на пристап на суд предвидено со членот 6 на Европската конвенција за човекови права. Овој член имплицира дека под одредени околности бесплатна правна помош треба да биде предвидена. Судот го отфрли ставот на Ирската влада, според кој, тогаш кога тужителот не се соочува со пречки во осварувањето на своето право на пристап кон суд, тужбата не е основана. Судот потенцираше дека правото на пристап мора да биде „ефективно“ право: „исполнувањето на должноста определена со Конвенцијата во некои случаи побарува позитивна акција од страна на државата, во такви случаи државата не може едноставно да остане пасивна“. „Нема ...простор да се направи разлика меѓу делувањето и пропустот“. ECtHR, 9 October 1979, *Airey vs. Ireland*, par. 25.

²⁹ ECtHR, 13 June 1979, *Marckx vs. Belgium*, par. 41. Таков е случајот на *Thlimmenos vs. Greece*. ECt HR, 6 April 2000, *Thlimmenos vs. Greece*, par.44.

при тоа да постои објективно и разумно оправдување.³⁰

Ова укажува на ставот дека пристапот за субстанцијаната еднаквост е тесно поврзан со крајната цел-универзалните човекови права да им бидат гарантирани на сите. Обврската на државите да обезбеди разумно прилагодување е во линија со ваквото толкување. Поради тоа, најрелевантно прашање е да се земе во предвид поширокиот контекст за човекови права за да се дефинира обемот и значението на овој концепт.

Обврски поврзани со принципот на не-дискриминација во контекст на правото на ЕУ.

Случаите на *Thlimmenos* на ЕСЧП, како и случајот *Thibault*³¹ или случајот *Mangold*³² на Европскиот суд на правдата, покажуваат дека гарантирањето на субстанцијалната еднаквост е важно прашање. Се чини дека принципот на недискриминација инкорпориран во правото на ЕУ е виден како имплементација на фундаменталниот принцип на еднаквост, кој вклучува и обврска релевантното национално законодавство да се усогласи со меѓународното право за човекови права.³³

Многу академски коментари се согласуваат со широкото толкување на еднаквоста. Сандра Фредман³⁴ го критикува правото на ЕУ во областа на еднаквоста, сметајќи дека тоа главно се базира врз разбирањето на еднаквоста како „негативна обврска“. Според неа, овој модел на човекови права кој се темели врз правото на индивидуалниот тужител да му се обрати на судот за да обезбеди примена на принципот на недискриминација, не може да обезбеди широка општествена промена и да одговори на потребата од разрешување на низа општествени нееднаквости. Таа се залага за „проактивен модел“ во кој иницијативата лежи кај оние кои ги креираат политиките, кои ги имплементираат политиките и вработувачите – оние кои се должни да посочат на институционалните и структуралните причини за нееднаквост.

Можеме да заклучиме дека обврската да се обезбеди разумно прилагодување кон потребите на секој граѓанин произлегува од меѓуповрзаните доктрини на субстанцијална еднаквост и позитивните обврски. Ова е важно од причина

³⁰

Дека овој генерален принцип на правото има долго минато, и дека не е ограничен само на европскиот правен простор, сведочи и резонирањето на Постојаниот суд за меѓународната правда во случајот „Малцински училишта во Албанија“. PCIJ, Series A/B, No 64, p.19 (1935), 8 AD, pp 386, 389-390) Според овој суд: „правната еднаквост исклучува дискриминација од било каков вид, додека фактичката еднаквост може да вклучи потреба за различен третман со цел да се постигне резултат кој ќе овозможи еквилибриум меѓу различни ситуации“. Соодветниот тест на прифатлив различен третман во ваквите околности ќе биде центриран околу прашањето што е правично или разумно или објективно и разумно оправдано. Shaw M, International Law, Cambridge University Press, 268-269.

³¹ Case C-136 /95 *Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) vs.*

Thibault

³² Case C-144 /04 *Mangold* [2005] I-9981, par. 74.

³³ Прегледот на националните законодавства на земјите членки на ЕУ како на пример, Мислењата на Холандската комисија за еднаков третман укажуваат на тоа дека освен хендикепираноста (која е регулирана со правото на ЕУ) уште многу други основи за дискриминација се земени во предвид и преточени во обврски на работодавачите да овозможат разумно приспособување со цел еднаков третман. Таков е примерот со посебни хигиенски простории за мажите и жените. Види: Opinion 1996-112 and 2006-161.

³⁴ Sandra Fredman, “Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation” (2005) 12 MJ, 369-373.

што од националните судови се очекува да го применат националното право во согласност со меѓународните обврски. Релевантното меѓународно право и неговата интерпретација од страна на надлежните институции, како што се органите задолжени за спроведување на меѓународните договори и Европскиот суд за човекови права, играат активна улога во развојот на концептот на разумно приспособување во Рамковната директива од 2006 година. Во тој дух, Марк Бел аргументира дека „за државите членки на ЕУ не е доволно да се повикуваат само на директивите на ЕУ како единствен одговор на дискриминацијата“.³⁵

3. Македонија – законска рамка за заштита од дискриминација.

Овој дел ќе започне со преглед на рамката за имплементација на принципите на еднаквост и заштита од дискриминација, обезбедена со Уставот, како и Законот за еднакви можности меѓу мажите и жените. За жал, во моментот на истражувањето, Законот за заштита и спречување на дискриминација се уште се наоѓа во Собранието на РМ и чека на усвојување.

3.1. Устав. Според членот 118, меѓународно-правните инструменти по ратификацијата стануваат дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон. Членот 8 експлицитно потврдува дека меѓу другото, темелна вредност на уставниот поредок е почитувањето на „основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право“. Членот 9 определува дека граѓаните на Република Македонија се еднакви во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Според член 54, ограничувањето на слободите и правата не може да биде дискриминаторско по основа на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба. Членовите 15, 24 и 50 гарантираат судската заштита, поведување управна постапка против поединечни акти на државната управа и на другите институции што вршат јавни овластувања. Правото на поднесување претставки до државните органи и другите јавни служби е исто така предвидено.

3.2. Законот за еднакви можности на жените и мажите³⁶ има за цел да го обезбеди воведувањето на „еднакви можности“ на мажите и жените во поголем број области (член 2). Тој се залага за „превенција и отстранување на нееднаквиот третман“, од што заклучуваме дека се потпира врз концептот на субстанцијалната еднаквост. Според членот 3, дискриминацијата е забранета во јавниот и приватниот сектор.³⁷ Дефинициите на директната и индиректната дискриминација во целост го отсликуваат текстот на законодавството на

³⁵ Bell, M, “The Relationship Between EU Law and Protocol No. 12”: Non-discrimination: a Human Right, Seminar to mark the entry into force of Protocol No. 12, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 65–70 (2006).

³⁶ Службен весник на РМ бр.66/06 од 29.05.2006. Види и Закон за измени и дополнување на Законот за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ, бр. 117/09.

³⁷ Во продолжение, ова истражување се потпира врз измените внесени во Законот за изменување и дополнување на законот за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ, бр. 117/09.

Европската унија, односно членот 2 од Директивата 2006/54. Така, овој закон во член 4.4. дефинира дека директна дискриминација значи кога едно лице се третира полошо врз основа на полот отколку што се третира друго лице, било третирано или би се третирало во слична ситуација. Според член 4.5. индиректна дискриминација настанува кога навидум неутрална одредба, критериум или обичајно право става лица од еден пол во особена неповолна положба во споредба со лица од другиот пол, освен ако таа одредба, критериум или обичајно право е објективно оправдана со легитимна цел, а средствата за постигнување на таа цел се соодветни и неопходни. Според членот 5. став 1. основни мерки за остварување на принципот на еднакви можности се нормативни мерки од различни области со кои се забранува дискриминација врз основа на пол и се предвидува обврска за грижа и создавање услови за обезбедувања еднаков третман во остварувањето и заштитата на правата и слободите и со кои се предвидуваат санкции за непочитување на барањата и прекршување на забраните. Овој член јасно укажува на обврската на органите на државната власт нормативно да ја регулираат оваа област и да ги исполнат своите позитивни обврски. Настојувањето на законот да се доближи до моделот на субстанцијална еднаквост се забележува и во членот 6, кој говори за низа посебни мерки. Субјектите одговорни за спроведувањето на овие мерки, освен Собранието и Владата (член 11- 12) и Народниот правобранител (за што ќе стане збор подолу) се и органите на државната управа (член 13) кои се задолжени да определат службено лице – координатор кое ќе ги координира работите од надлежност на министерството, за воспоставување на еднакви можности во соработка со Министерството за труд и социјална политика. Министерствата исто така, се должни да соработуваат со здруженијата на работодавачите, синдикатот и здруженијата на граѓани активни на полето на еднаквите можности, со цел за да обезбедат предлози и мерки за постигнување на целта на законот.

Членот 14 ја потенцира улогата на Министерството за труд и социјална политика кое ги координира сите активности на ова поле. Меѓу другото, тоа до Владата и надлежните министерства доставува предлози за закони, прописи и други мерки значајни за оваа област, а го следи и спроведувањето на меѓународните договори кои се однесуваат на еднаквите можности. Тоа соработува со координаторите во органите на државната управа, како и со координаторите и комисиите за еднакви можности формирани во единиците на локалната самоуправа, а соработува и со здруженијата на граѓани кои се активни на полето на еднаквите можности.

Главата 6 ја регулира постапката за утврдување нееднаков третман на жените и мажите која се води во МТСП за дејствија преземни од страна на субјекти од јавниот и приватниот сектор (членови 23-24). Право да поведат постапка имаат поединци, здруженија на граѓани, синдикати и други правни лица. Постапката завршува со писмено мислење на Застапникот (член 23.3. и член 31) во кое тој може да ги наведе утврдените неправилности и да даде препораки за нивно отстранување. Ова писмено мислење се доставува до инспекцискиот орган, Народниот правобранител или друг орган кој врши надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон, во случаите кога субјектот против кој била поведена постапка за утврдување на нееднаков третман не ги отстранил утврдените неправилности (член 33). Доколку инспекцискиот орган утврди дека е сторен прекршок или кривично дело, тој поднесува барање за поведување прекршочна постапка, односно пријава

за кривично дело (член 36). Доколку забраната за дискриминација не се почитува, лицето може да бара заштита на своите права во управна и во судска постапка (член 37). Надоместок на штета е предвиден (член 36), а товарот на докажување се префрла врз оној за кој постои сомневање дека постапил спротивно на законот (член 40). Во управната постапка лицата чие право е повредено можат да бидат застапувани од здруженија на граѓани, здруженија на работодавачи и синдикати (член 40).

Овој закон го овозможува поврзувањето меѓу повеќе државни институции, Народниот правобранител и здруженијата на граѓани. Тој отвора можност за координација на политиките и прописите, како и жалбите во однос на нееднаков третман против други органи на државна управа. Поради тоа, може да се очекува дека, доколку биде до крај имплементиран, може да одигра позитивна улога за заштита на жените пред органите на државната управа. За жал, низа анализи низ Источна Европа³⁸ покажуваат дека токму имплементацијата е слабата алка од синџирот на заштитата од дискриминација.

3.3.Предлог - закон за спречување и заштита од дискриминација.

Ова разгледување нема да понуди анализа на овој предлог закон, со оглед на тоа што не е извесно какви промени ќе бидат внесени во конечно усвоениот текст. Сепак, очигледно е дека подготвувачите на текстот вклучиле низа решенија кои се предвидени со директивите на ЕУ, а самиот закон претставува исклучително важен услов за напредокот на евроинтеграцијата на РМ.³⁹Итното донесување на овој закон е од пресудно значење за усогласувањето на законите од сите области во однос на заштитата од дискриминација. Тоа се однесува и на предметот на нашето истражување.

4.Законски и подзаконски акти на РМ.

4.1.1.Анализата на Законот за државни службеници⁴⁰ ќе има за цел да ги утврди начините на кои државните службеници ќе се сметаат за одговорни доколку вршат дискриминација. Законот определува дека државните службеници се должни да го почитуваат принципот на еднаквоста на граѓаните, како и принципот за заштита од дискриминација кои, како што предходно видовме, произлегуваат од меѓународното право, Уставот, како и законот за еднакви можности и Предлог-законот за заштита од дискриминација. Според член 2, „Државните службеници ги вршат работите поврзани со функциите на државата во согласност со Уставот и со закон, професионално, политички неутрално и непристрасно.“ Според член 26, „Државниот службеник е должен, во согласност со закон, по барање на граѓаните да дава информации заради остварување на нивните права и интереси...“ Оваа одредба дава можност за утврдување на индиректна

³⁸ Ina Zoon, On the Margins: Roma and Public Services in Slovakia, OSI, 2001, 1-6. http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/marginsslovakia_20011201/slovakia.pdf

³⁹ СОМ (2009) 533, 54.

⁴⁰ Службен весник на РМ, бр.108 од 12.12.2005. Законот за изменување и дополнување на Законот на државни службеници од 5.5.2006 не се однесува на прашањата кои се предмет на овој труд. Во моментот, во Собранието чека на усвојување измени на овој закон.

дискриминација со поднесување на статистички податоци кои говорат дека државниот службеник одбива да даде информации на дискриминираното лице кои вообичаено ги дава на други лица.

Главата 5 „Одговорност на државните службеници“ има повеќе интересни одредби. Дисциплинската одговорност е регулирана со членот 74, според кој: „За повреда на службената должност државниот службеник... одговара дисциплински...Одговорноста за сторено кривично дело, односно прекршок не ја исклучува дисциплинската одговорност на државниот службеник.“ Особено е интересен членот 78.1. кој има 17 става. Според овој член, меѓу другото, дисциплински престап⁴¹ е: „неизвршување или несовесно, непристојно, ненавремено или небрежно вршење на службената должност“, „одбивање да се даде или давање на неточни податоци на државните органи, правните лица и на граѓаните, доколку давањето на податоци е пропишано со закон“, „злоупотреба на статусот или пречекорување на овластувањата во вршењето на службените задачи“ и „навредливо или насилничко однесување“. Веднаш ќе потенцираме дека ниту еден од овие ставови, иако може да индицира на тоа, не укажува на посебно истакнување на принципот на недискриминација.

Според членот 76.1. „За повреда на службената должност на државниот службеник може со решение да му се изрече дисциплинска мерка.“ Членот 78.2. наведува повеќе санкции за дисциплинските престапи. Членот 80 и понатаму содржи одредби за дисциплинската постапка, а членот 89 обврзува дека „Агенцијата со акт поблиску го утврдува начинот на водењето на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап.“

4.1.2. Етички кодекс за државните службеници. Според членот 1.1, овој кодекс има за цел да обезбеди работењето на државните службеници да се одвива со „почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност при вршењето на нивните службени должности.“ Државниот службеник ги извршува службените должности во согласност со Уставот и законите (2.1). Тој/таа „обезбедува еднаков третман на граѓаните и правните лица при вршењето на службените должности“ (2.2.). Тој/таа делува „во интерес на граѓаните... при остварувањето на нивните права, должности и интереси“. Особено, 2.6. „При контактите со граѓаните... државниот службеник се однесува на начин кој овозможува да се воспостават односи на заемна доверба и соработка меѓу овие субјекти и администрацијата. Во односите со граѓаните ... државниот службеник ќе покаже разбирање, љубезност, пристојност и најголема можна волја да помогне и нема да го попречува остварувањето на нивните права и интереси.“ Членот 3 побарува непристрасност во одлуките, особено, член 3.3. „државниот службеник обезбедува еднаков третман на граѓаните кои доаѓаат во контакт со органот во кој тој е вработен. За таа цел тој нема да одбие да даде услуга на едно лице која редовно им се дава на други лица, ниту ќе му даде услуга на едно лице која редовно не им се дава на други лица.“ Членот 6.2. регулира дека „државниот службеник ќе го олесни

⁴¹ Според членот 75.1. „Државниот службеник одговара дисциплински за дисциплинска неуредност и дисциплински престап.“ Според 75.2. Дисциплинска неуредност, во смисла на став (1) од овој член, е полесна незначителна повреда на службената должност, односно полесна повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник. 75.3. Дисциплинскиот престап во смисла на став (1) од овој член, е потешка значителна повреда на службената должност, односно потешка повреда на угледот на службата или угледот на државниот службеник.

пристапот на граѓаните до информациите кои имаат право да ги добијат“. Според членот 6.3. тој „нема да одбие да даде и не дава неточни податоци или информации.... доколку давањето податоци е пропишано со закон“. Според членот 13.1. „Државниот службеник кој е во директен контакт со граѓаните и правните лица ќе му посвети соодветно внимание на секое нивно прашање и ќе ги достави објаснувањата што од него се побарани во врска со неговото однесување и однесувањето на другите вработени во органот.“ Особено треба да се потенцира одредбата воведена со промените од 15.3.2004, односно, член 1.3. кој определува дисциплинска одговорност за постапување спротивно од кодексот.

4.1.3. Правилник за начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на дисциплински престап⁴²

Според член 1 тој има за цел да го уреди „начинот на водење на дисциплинската постапка за утврдување на одговорноста на државните службеници за повредите на службена должност кои претставуваат дисциплински престап.“ Понатамошните одредби ја регулираат постапката во детали.

Очигледно е дека сите наведени акти се заложуваат за градење на современа и одговорна државна управа. И покрај тоа што Етичкиот кодекс води сметка за запазување на принципот на еднаквоста на граѓаните, сепак сметаме дека ова прашање треба да влезе во самиот Закон за државни службеници, со оглед на тоа што принципот на еднаквоста на граѓаните е првиот приоритет на секоја современа држава.

Ние предлагаме да се воведат две дополнувања. Во членот 78 кој во 17 става ги дефинира можните причини за одговарање на државниот службеник за дисциплински престап, да се вклучи уште еден став за одговорност во случај на непочитување на принципите на еднаквост на граѓаните и недискриминација, при што би се додала дефиниција за директната и индиректна дискриминација. Исто така предлагаме, членот 23 од главата 3 „Права и должности на државните службеници“ да се дополни со уште еден став кој би содржел посебна должност за почитување на принципот на недискриминација. Ваквите одредби би овозможиле полесно утврдување на одговорноста на државниот службеник во случаите кога постои сомневање за дискриминаторско однесување. Исто така, предлагаме да се воведат одредба која ќе обезбеди разумно приспособување за потребите на граѓаните кои се неписмени. Со меѓународните акти, како што е наведено погоре, е утврдено дека неписменоста претставува корелатив на социјалната исклученост. Уставот на РМ, од друга страна, експлицитно се залага за тоа да не врши дискриминација по основа на социјална положба. Правото на ЕУ не се осврнува на разумното оспособување, освен по прашањата на лицата со инвалидитет, сепак, со оглед на тоа што разумното приспособување кон неписмените лица не претставува неразумен и неоправдан товар од финансиски аспект, предлагаме основата на оваа одредба да се извлече директно од Уставот на РМ и од стандардите на меѓународното право, посочени погоре.

4.2. Министерство за внатрешни работи.

4.2.1. Закон на МВР, 29.03.1995.⁴³ Овој закон регулира обемна материја.

42

Бр. 01-6846/1 од 31 мај 2006.

43

Службен весник на РМ бр. 92/09 од 24.07.2009.

За ова истражување е важно дека во целокупното свое работење, според членот 6, работниците на Министерството се должни „да ги почитуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот“. Ние предлагаме, во духот на градење на современо Министерство за надворешни работи, Законот да содржи одредба за забрана на дискриминација по сите основи.

4.2.2. Закон за државјанство, 2004⁴⁴ Условите за здобивање со државјанство беа особено чувствително прашање во Македонија.⁴⁵ Несомнено е дека здобивањето со државјанство е порта за реализација на огромен број права.⁴⁶ Оградувајќи се од овие прашања, ќе истакнеме дека членот 24 според кој: „Барање за стекнување, престанување или утврдување на државјанство на РМ се поднесува до Министерството за внатрешни работи според живеалиштето на лицето...“ Истиот член предвидува и право на жалба до надлежната комисија на Владата на РМ, како и можност да се поведе управен спор. Со оглед на тоа дека станува збор за закон кој ја регулира најважната врска меѓу лицето и државата, сметаме дека членот 24, која ги регулира прашањата за барање на државјанство, би требало да се формулира на начин кој нема да остави простор за нееднаков третман. Така, ние предлагаме две измени. Во духот на меѓународните акти, Уставот, како и Законот за еднакви можности на жените и мажите и Предлог законот за заштита и спречување на дискриминација, предлагаме одредба која експлицитно ќе се заложи за принципот на недискриминација. Исто така, важно е да се воведат правилото за разумно приспособување за лицата кои се неписмени, според аргументацијата воведена погоре во однос на Законот за државни службеници. Во спротивно, оваа одредба може да биде индиректно дискриминаторска, доколку статистичките податоци покажат дека и покрај привидната неутралност, непропорционално голем број на Роми не можат да го подготват барањето поради неписменост. Една од целите на ова истражување е започнувањето на собирање и обработка на статистички податоци.

4.2.3. Правилник за начинот на водење евиденција за државјаните на РМ и за обрасците што се применуваат односно издаваат.⁴⁷ Според членот 6, „Уверение за државјанство се издава врз основа на барање, (Образец број 1) кое се поднесува до подрачната организациона единица на МБР каде што лицето има живеалиште.“ Ние предлагаме измени. За лицата кои се неписмени, оваа одредба мора да се надополни со разумно приспособување. Воведувањето на одредби за дискриминација несомнено би биле од полза. Исто така, приложените теренски истражувања даваат статистички податоци за тоа дека ваквата одредба може да има негативно

⁴⁴ Закон за државјанство на РМ (пречистен текст), Службен весник бр 45/04 од 7.7.2004.

⁴⁵ Ова прашање излегува од полето на нашето истражување. За одредбите на Европската конвенција за државјанство на која РМ и пристапи во 2003, како и за негативното влијание врз ромското население на условите за државјанство предвидени со Законот од 1992 види: "Roma Made Stateless by the Act on Citizenship of the Republic of Macedonia" section in the ERRC country report on Macedonia. A Pleasant Fiction: The Human Rights Situation of Roma in Macedonia: <http://errc.org>. "A Profile of One Community: A Personal Document Survey Among the Romani Population of Kumanovo, Macedonia". Анализа: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1097>

⁴⁶ Бројни анализи за недостигот на лични документи на Ромите низ многу земји во Европа: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1055>

⁴⁷ Број 121-205/1 од 5 јануари 1993.

влијание врз одредена дискриминирана категорија.

4.2.4. Закон за матична евиденција.⁴⁸ Овој закон, во членовите 6 и 7 ги определува роковите во кои треба да се пријави раѓањето на детето и, во член 9, неговото лично име, како и рокот во кој се пријавува смртта (членови 14-16). Според членот 29, исправите во врска со ова (изводи и уверенија) се издаваат на барање. Членот 32 регулира парични казни за сторен прекршок доколку раѓањето и личното име на детето не се пријавени во пропишаниот рок.

4.2.5. Закон за лична карта.⁴⁹ Членот 4 определува дека постапката за издавање на лична карта започнува со барање. За лица кои со наполнети 18 години немаат лична карта предвидени се парични казни за прекршок.⁵⁰ Членот 15-а предвидува прекршочна постапка.

За двата закона, несомнено е дека би можело да се аргументира дека казните и прекршочната постапка потешко паѓаат на ромското население, со оглед на тоа што може статистички да се докаже дека ова население страда од полоша социјална положба, но тоа не е директен предмет на оваа анализа. Ние го предлагаме следново: Воведување на одредба за недискриминација која несомнено би била од корист. Исто така и разумното оспособување за лицата кои се неписмени. Особено препорачуваме да се регулира прашањето за жалби, затоа што статистичките показатели можат да укажат на тоа дека процедурата за добивање на лична карта непропорционално влијае врз повеќе Роми или Ромки, отколку врз останатото население, што укажува на постоење на индиректна дискриминација.

4.2.6. Закон за патните исправи на државјаните на Република Македонија.⁵¹ И според овој закон постапката започнува со барање за издавање на патна исправа поднесена лично на пропишан образец (член 28-29). Во член 37 можните причини за одбивање се јасно наведени. Против решението за одбивање на издавање на пасош може да се поднесе жалба (чл 40). Разумно оспособување за лицата кои се неписмени не е вклучено, ниту пак одредба за заштита од дискриминација. Предлагаме исправање на ваквата состојба со експлицитни одредби. Можност за жалба постои.

4.2.7. Упатство за изменување и дополнување на упатството за начинот на издавање на пасош и заеднички пасош на државјаните на РМ и постапката за издавање на визи на тие пасоши.⁵² Членот 2 определува дека издавањето пасош се врши врз основа на лично поднесено барање за издавање. Членот 3 и членот 8-а нагласуваат дека службеното лице го утврдува идентитетот на подносителот на барањето и проверува дали барањето е уредно пополнето. Тука би можел да се вклучи член кој го регулира разумното приспособување кон потребите на неписмените лица.

⁴⁸ Закон за матичната евиденција, Службен весник бр 08/95 од 15.02.1995, со измени од 5.06.2002, 31.05.2007, 4.08.2008, 29.05.2009.

⁴⁹ Службен весник на РМ 08/95 од 15.02.1995, со измени од 30.05.2002, 22.03.2004, 22.02.2005, 19.02.2007.

⁵⁰ Членот 15 е изменет со член 10 од Закон за изменување и дополнување на Законот за лична карта. Службен весник на РМ бр.19 од 19.02.2007.

⁵¹ Пречистен текст во Службен весник бр 73/04 од 21.10.2004 со измени од 19.2.2007 и 11.7.2008.

⁵² Службен весник на РМ бр 40 од 30.3.2007

4.2.8. Граѓански дневник на МВР.⁵³ Работен во духот на модерната администрација, под точка 1, овој акт содржи одредба според која неговата цел е подобрувањето на односите меѓу администрацијата и граѓаните. Тој придонесува за подобрувањето на јавните услуги, дефинирањето на начинот и стандардите во давањето на услугите, како и системот на коментари и жалби. Под точка 2 стои дека МВР обезбедува „заштита и почитување на основните човекови слободи и права на граѓаните без разлика на нивната раса, национална, верска, партиска или полова припадност и независно од нивниот социјален статус.“ Под точка 4, граѓанскиот дневник наведува голем број на заложби, вклучувајќи ја должноста за давање на лесно разбирливи и „точни информации и консултации уште од првиот контакт со администрацијата“. За ова истражување е особено значајна заложбата дека граѓанскиот дневник воведува: „Еднаков пристап до услугите и рамноправен однос кон сите корисници, независно од нивните потреби, социјален статус, образование, возраст, пол, етничка припадност или религиозни убедувања.“ Точката 4 вклучува уште една заложба – принципот на доверливост во однос на жалбите и поплаките на секој корисник независно од нивните потреби, социјален статус, образование, возраст, пол, етничка припадност или религиозни убедувања. Листата го вклучува и образованието како можна основа за дискриминација, што ја прави поширока од Уставот и Законот за еднакви можности на мажите и жените и Предлог законот за заштита и спречување на дискриминација. Со оглед на визијата за модерна администрација која ја нуди граѓанскиот дневник, заложбата за еднаквост независно од образованието може да се прошири со обврска за разумно приспособување, а особено во Дел 8 кој го регулира системот на поплаки/ претставки.

Заклучок: Сметаме дека заложбите наведени во Граѓанскиот дневник не се доволни за заштита на принципите на еднаков третман и недискриминација. Исто така, не е јасно каква е точната врска меѓу овој акт и поведувањето на дисциплинска постапка против државен службеник. Поради тоа, предпочитаме воведување на јасна обврска за еднаквост и недискриминација, експлицитна обврска за разумно оспособување кон потребите на неписмените лица, како позитивна обврска на државата и право на жалба во сите горе наведени законски текстови. Олеснителен третман во прашањето на таксите веројатно ќе влијае врз Ромите, но тоа не е дел на правната анализа. За жал, резултатите од теренските истражувања кои се наведени во делот 2 укажуваат на тоа дека огромен дел од испитаниците не се упатени во постоењето на граѓанскиот дневник, со што потенцијалите на овој механизам се значително намалени.

4.3. Министерство за труд

4.3.1. Законот за социјалната заштита⁵⁴ регулира широка материја и во него е видливо влијанието на меѓународните стандарди. Воведени се дефиниции за директна и индиректна дискриминација (член 20-21), а

⁵³

Владата на РМ ги вовеле граѓанските дневници за низа органи на државната управа: „Дневникот претставува декларација со која органот/ите јавно се обврзуваат кон јавноста за стандардите на услугите кои ги даваат и едновременно им овозможува на граѓаните пристап до услугите кои нив лично ги засегаат и можност за оценка на дадените услуги која претставува алатка за мерливост на успешноста на органите во секој индивидуален случај“. Граѓанските дневници постојат за министерствата, владините агенции, како и Царинската управа. <http://www.uslugi.gov.mk/grdnevnik.aspx>.

⁵⁴

Службен весник бр. 79 од 24.06.2009.

допуштено е и барањето на заштита од надлежен орган, како и надомест на штета (Член 22). Товарот на докажувањето во тој случај се префрла на јавната установа, здружението на граѓани или физичкото лице за кое постои сомневање дека извршило дискриминација (член 23). Постапката за социјална заштита започнува со барање за остварување на правото од социјална заштита. По барањето решава центарот надлежен за подрачјето на кое подносителот на барањето има живеалиште, а по жалбата против решението на центарот решава министерот. Жалбата сепак не го одложува извршувањето на решението(член 181). Според членот 182, постапката за остварување на право од социјална заштита се поведува по барање на граѓанинот, односно неговиот законски застапник, старател или по службена должност. Постапката, по службена должност, центарот ја поведува по сопствена иницијатива, по иницијатива на граѓанин, надлежен орган или други органи и организации, кога тоа е во интерес на граѓанинот или кога постои интерес на трети лица.

Според член 186, по барање на центарот, правните и физичките лица се должни да достават податоци и документација, што претставуваат докази за остварување на правата на корисниците утврдени со овој закон. Според членот 187, пред да одлучува за правата од социјална заштита, центарот на граѓанинот му укажува стручна помош при поднесувањето на барањето и за можноста да остварува права врз основа на други прописи. Според членот 188, во постапката за остварување на правата од социјална заштита се применуваат одредбите на Законот за општа управна постапка, доколку со овој закон не е поинаку определено.⁵⁵ Во прекршочните одредби, членот 254 регулира, меѓу другото, и глоба за прекршок на установа која корисникот на социјална заштита го поставува во нееднаква положба (член 20). Законот предвидува и активна улога за Здруженијата на граѓани (Глава 5.1.). Оваа улога може лесно да се насочи кон активна поддршка во процесот на издавање документи или помош во постапката по жалба. Исто така, очигледно е дека при поднесување на барање стручната помош е обезбедена од страна на надлежниот центар. Ова, се чини, одговара на потребата за разумно оспособување на лицата кои се неписмени.

4.3.2. Законот за работни односи⁵⁶ е законски текст под силно влијание на директивите на ЕУ. Повторно, овде ќе дадеме краток осврт врз само еден аспект. Станува збор за закон чија проблематика ја регулира приватно-правната област и каде влјанието на државна управа е мало. Со членот 6, дискриминацијата е забранета заради расата, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидност, религиозното, политичко или друго убедување, членување во синдикатите, националното или социјалното потекло, статус на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични околности. Истиот член ја гарантира и еднаквоста меѓу мажите и жените. Дефиниции на директна и индиректна дискриминација се вклучени во однос на условите на вработувањето, напредувањето, откажувањето на договорот за работа, како и во колективните договори

⁵⁵

Според член 230, инспекцискиот надзор меѓу другото, опфаќа и надзор над остварувањето на правата и исполнувањето на обврските на корисниците, утврдени со овој закон. Според членот 236 Инспекцискиот надзор се врши како редовна или вонредна инспекција. Вонредниот надзор се спроведува по службена должност, иницијатива на граѓанин, надлежен орган, други органи и организации и други правни лица, кога постои интерес на граѓанинот, интерес на трети лица или општ интерес.

⁵⁶

Службен весник на РМ бр 80/03 од 15.12.2003 (пречистен текст).

(член 7). Надоместот на штета (член 10) и префрлувањето на товарот на докажувањето (член 11) се предвидени. Видно е и влијание на Директивата на ЕУ која го регулира работно време, како и политиките насочени кон „обзири кон семејството“ (членови 161-171). Интересно е „Остварувањето на правата кај работодавачот и судска заштита“ кое овозможува надомест на штета пред суд доколку е прекршена забраната за дискриминација (член 181). Предвидени се и прекшочни казни за истото (член 264). Можеме да заклучиме дека овој закон има претрпено огромно влијание од регулативата на ЕУ. Неговите одредби, сепак, ги обврзуваат работодавачите, а не органите на државата.

4.3.3. Закон за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност.⁵⁷ Според членот 1, Законот ги уредува прашањата за размената на трудот, правата и обврските на работодавачите, невработените лица и државата, во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и други прашања од значење за вработувањето. Предлагаме во Законот да се воведат јасна одредба дека ќе се применува принципот на недискриминација, особено при работата на Агенцијата за вработување на РМ, која во членот 4 е дефинирана како јавна установа. Исто така, пожелно е да се вклучи обврската за разумно приспособување на лицата кои се неписмени, дотолку повеќе што, како што утврдиме и погоре, оваа обврска не претставува непропорционален финансиски товар. Оваа обврска може да се вклучи во Глава 2, оддел 6 „Услуги од размената на трудот на невработните и други лица што бараат работа“ во членот 19 или во членот 28 во кој се наведени принципите од кои се раководи Агенцијата за вработување на РМ при својата работа. Истите обврски би можеле да се воведат и во Глава 4, „Осигурување во случај на невработеност“. Во оваа глава, членот 80 укажува на тоа дека остварувањето на овие права започнува врз основа на писмено барање. По ова барање во прв степен решава Агенцијата, а во втор степен министерството надлежно за прашањата од трудот (член 81). Ваквите одредби, иако привидно неутрални, би можеле да содржат индиректна дискриминација, доколку биде статистички докажано дека Ромите (или жените Ромки) се почесто неписмени во однос на другите категории лица. Понатаму, забележливо е дека, на пример, членот 84 од Главата 6 „Јавни работи“ регулира дека јавните работи се достапни под еднакви услови за сите невработени. Без јасна определба за принципите на недискриминација и позитивна обврска на државата за разумно приспособување, останува впечатокот дека станува збор за закон кој се базира единствено врз начелото на формална еднаквост, што секако не е доволно.

4.3.4. Граѓански дневник. Работен е во духот на модерната администрација. Под точка 1, целта на овој акт е подобрувањето на односите меѓу администрацијата и граѓаните. Тој се заложува за придонесување за подобрувањето на јавните услуги, дефинирањето на начинот и стандардите во давањето на услугите, како и системот на коментари и жалби. Според точката 4, тој, меѓу другото, се залага за квалитетни услуги, подобрувањето на комуникацијата со корисниците, давање информации на корисниците и одговорност во работењето. Под точка 10 стои дека сите вработени во МТСП ќе понудат љубезна услуга. Поблиско дефинирање на овој термин не

⁵⁷

Службен весник 37/97 од 31.7.97, со повеќе измени: 30.3. 2000, 4.12. 2000, 2.7.2001, 8.4. 2003, 14.6. 2004, 17.1.2005, 17.4.2006, 9.3.2007, 18.8. 2008, 24.12.2008.

е вклучено. Сепак, за жалби и поплаки во однос на услугите и стандарите понудени се повеќе имиња на надлежни лица и времена рамка за одговарање на жалбите, а поставено е и сандаче за поплаки. Предлагаме неколку измени. Веројатно е дека и овој акт би се приближил до принципите на еднаквоста на граѓаните, доколку со посебен член се ограда од дискриминацијата. Разумното приспособување кон потребите на неписмените лица, исто така, може да биде вклучено. Сепак, и покрај заложбите во точката 4, се чини дека постоењето на раѓанскиот дневник на испитаните граѓани им е малку познато (Види Дел 2).

Заклучок: освен Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност, можеме да заклучиме дека актите на МТСП се сензибилизирани кон принципите за субстанцијална еднаквост на граѓаните и заштитата од дискриминација.

4.4. Народен правобранител

4.4.1. Закон за Народниот правобранител.⁵⁸ Членот 2 определува дека се работи за орган кој ги штити „уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејствија и пропуштања на дејствија од органите на државната управа.....за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт....“⁵⁹ Членот 3 определува дека овој орган делува врз основа на Уставот, законот и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.⁶⁰

Постапката започнува со поднесување на потпишана претставка или по иницијатива на самиот Народен правобранител (член 13 и член 16). Членот 21 регулира дека друго лице во име на оштетениот може да му се обрати со претставка, со согласност на оштетениот. Според член 28, Народниот правобранител може да го даде своето мислење, препорака или критика на органот кој е во прашање. Според членот 32, тој може да покрене иницијатива за поведување на дисциплинска постапка против службено, односно одговорно лице, како и да се обрати на јавниот обвинител за утврдување на казнена одговорност. Според членот 34, органите на државната управа и други органи и организации што имаат јавни овластувања се должни да го известат Народниот правобранител за преземените мерки за спроведување на неговите барања, предлози, мислења, препораки или укажувања. Во случај на непридржување на наведените барања на Народниот правобранител од страна на спомнатите органи и организации,

⁵⁸ Службен весник на РМ бр. 60/2003, 01.10.2003.

⁵⁹ Членот 15 од Законот за еднакви можности на жените и мажите од 2006 година определува дека Народниот правобранител ќе се грижи во рамките на својата законски утврдена надлежност и за остварување на принципот на еднакви можности преку правната заштита на еднаквите можности на жените и мажите кога нечија права се одземени или ограничени од орган на државната управа или од организации со јавни овластувања.

⁶⁰ Според член 77 став 2 од Уставот, Народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните во случај на повреда од страна на органите на државната управа, како и од страна на други органи и организации кои имаат јавни овластувања. Оваа уставна одредба е дополнета со точка 2 на амандман 11 од Уставот на Република Македонија, според која покрај горната надлежност, односно овластување на Народниот правобранител, истиот има и пошироки права и надлежности „посветува особено внимание за заштита на начелата на недискриминација, соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и во јавните установи и служби“.

Народниот правобранител, како дополние, може со посебен извештај да го информира непосредно повисокиот орган, а случајот да го објави и во средствата за јавно информирање, повикувајќи се на авторитетот на јавноста. Според членот 30, Народниот правобранител може до овластените предлагачи да дава и иницијатива за измена, дополнување или укинување на закони и други подзаконски акти и нивно усогласување со меѓународните договори. Народниот правобранител, може да поднесе и предлог до Уставниот суд на Република Македонија за оценување на уставноста на законите и уставноста и законитоста на другите прописи или општи акти.

Овој краток осврт укажува дека Народниот правобранител има на располагање низа механизми за делување, што ја прави неговата улога особено значајна, дотолку повеќе со оглед на моменталната неуредна законска рамка за принципите на недискриминација.

4.4.2. Деловникот на Народниот правобранител укажува на низа детали на постапката. Тој предвидува и постапување и по претставките на здруженијата на граѓаните (член 13). За нашето истражување е важно и тоа што истиот член допушта претставките да се поднесуваат и усно, како и по телефон, телефакс и електронска пошта. Членот 16 дополнува дека при усна претставка се составува службена белешка. На овој начин, овој орган разумно се оспособува кон потребите на лицата кои се неписмени. Член 14 дозволува можност секој граѓанин да упати претставки на својот мајчин јазик. Со оглед на некомплетираната законска рамка по прашањата за заштита од дискриминација, важен е членот 28, кој допушта повикување на начелото на правичност, кога примената на законските одредби би можела да доведе до очигледна неправичност. Потенцијал има и одредбата од членот 40 за соработката со здруженијата на граѓани кои работат на унапредувањето на човековите права.

Несомнено е дека Народниот правобранител би можел да се развие во орган кој дополнително ќе ја зајакне одговорноста на државните органи за почитување на принципот на еднаквоста, дотолку повеќе што неговата надлежност се протега од мислења за законодавните предлози, давањето мислења до органите на државната управа, се до обраќањето на јавниот обвинител за да се започне кривична постапка. Разумното оспособување кон потребите на лицата што се неписмени е предвидено, а правото на претставка е широко поставено. Поради тоа, разочарување претставуваат резултатите. Годишниот извештај за 2008⁶¹ укажува на тоа дека по основ на недискриминација и соодветна и правична застапеност подносител на претставка бил еден Ром. Вкупно примени претставки за недискриминација се 21.

5. Заклучок на истражувањето

Примената на концептот за заштита од дискриминација се соочува со огромни предизвици во сите правни системи, вклучувајќи ги и зрелите правни држави од Западна Европа и Северна Америка. Имено, станува збор за комплексна појава предодредена од низа на психолошки, социолошки, економски, историски политиколошки димензии. Поради тоа, правната регулација е исклучително тежок потфат, а резултатите се често

61

http://www.ombudsman.mk/comp_includes/webdata/documents/Godisen%20izvestaj2008.pdf

незадоволувачки. Веројатно е дека дури и тогаш кога, поради барањата на меѓународните организации во кои РМ членува или аспира на членство, како и поради внатрешниот развој во насока на остварување на демократски институции и вредности, правната рамка ќе биде комплетно имплементирана, правниот поредок сепак ќе се соочува со потешкотии во имплементацијата на механизмите за препознавање на дискриминацијата, нејзиниот мониторинг, правните лекови и надоместувањето на штета. Овие потешкотии не треба да ги обесхрабрат оние кои работат на унапредувањето на човековите права, ниту пак органите на државната власт кои се посветени кон градење на јавен сервис што е подеднакво достапен за секој граѓанин. Напротив, општествените промени, нивната правна регулатива и имплементацијата на оваа регулатива претставуваат „појави со долго траење“ кои се случуваат како резултат на долготрајните заеднички напори на државните органи и граѓанското општество.

За тоа сведочи и изнесената анализа, која покажува дека во РМ во тек се големи промени од областа на воведувањето на принципите на еднаквост на граѓаните и недискриминација. Дефинитивна оценка ќе може да биде дадена само по донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, чин кој во сите земји на Источна Европа се смета за камен темелник за воведувањето на ова начело. По донесувањето на тој акт, ќе може да се зборува за уедначување на останатите акти по ова прашање.

Во моментот, дури и во рамките на една иста проблематика видливи се огромни разлики во сфаќањето на самиот концепт на еднаквоста. Така, на пример, Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност води малку сметка за субстанцијалната еднаквост, спореден со Законот за социјално осигурување и Законот за работни односи. Ова изненадува дотолку повеќе со оглед на тоа што Законот за работни односи главно не ја обврзува државата, туку работодавачите кои во сите општества се стремат кон намалување на трошоците на трудот, а со тоа и стеснување на некои права на работниците. Сметаме дека оваа зачудувачка состојба е привремена и дека ќе биде коригирана. Во целост, очигледно е дека актите на Министерството имаат слух кон прашањата за субстанцијалната еднаквост, што е резонантно со целокупното рационале на неговото делување (трудот и социјалните работи). Оценката ги вклучува и прашањата на нашиот интерес – механизмите за жалби и одговорност на органите на државата за разумно приспособување. Ова станува уште поочигледно во споредба со оние акти на МВР кои овде ги разгледаваме и кои не се сензибилизирани кон потребите на заштита од дискриминација. Сепак, ниту оваа состојба не изненадува, имајќи во предвид дека сите анализи покажуваат дека секаде најкрупните престапи на државата во однос на правата на граѓаните се случуваат во доменот на делувањето на ваквите министерства (на пример, при работата на органите на полицијата). Очекуваме, сепак, дека горе наведените акти кои го регулираат работењето на МВР ќе претрпат измени во насока на експлицитно обврзување кон заштитата на граѓаните од дискриминација, вклучувајќи ја и можноста за жалби и обврската за нивно разгледување, како и регулирање на обврската на државните органи за разумно оспособување.

Законските и подзаконските акти кои обезбедуваат одговорност на државните службеници воопшто, укажува, генерално земено, на отвореност кон правата на граѓаните за еднаквост, предвидува дисциплинска одговорност, но не ги насочува експлицитно државните службеници во насока на работа

со различностите.

Обесхрабрува малиот број на жалби доставени и решени од Народниот правобранител – орган со големи надлежности по ова прашање. Иако промени во институционалната рамка сигурно ќе се случат по дефинитивното донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, мора да се напомене дека овој неуспех е предвиден од низа аналитичари кои работат на проблемот на дискриминација во регионот. Тие посочуваат дека не законските акти, туку нивната методична имплементација и политичка волја за тоа е она што вистински недостига. Емпириските истражувања кои се составен дел од овој труд укажуваат на тоа дека граѓаните се недоволно информирани за своите права. Ова е особено видливо во областа на најдостапните механизми за жалба како што се граѓанските дневници. Недостатокот на имплементацијата на овие обврски дава повод за впечатокот дека и покрај напорите да воведат бројните реформи, самите органи на државната власт не се подготвени за транспарентно и одговорно работење.

За воведување на горе наведените, како и за други законски измени, потребно е да се сочека донесувањето на Предлог-законот за спречување и заштита од дискриминација и итно координирање на напорите од страна на сите постоечки државни институции, како и оние што допрва треба да се формираат, со претставниците на граѓанскиот сектор за комплетирањето на правната рамка и нејзината имплементација. Се надеваме дека ова истражување, кое има за цел правната анализа да ја поткрепи со статистички податоци собрани преку теренски истражувања, ќе биде проследено со низа други истражувања.

Правната анализа укажува на тоа дека меѓународно-правните инструменти бараат од државите потписнички исполнување на принципите за еднаков третман на граѓаните низ сите правни акти и постапувања, независно од нивното етничко потекло и полово припадност, а вклучително и имплементацијата на обврска за разумно приспособување.

Постоечкиот Закон за еднакви можности меѓу мажите и жените овозможува широко поврзување меѓу повеќе државни институции, Народниот правобранител и здруженијата на граѓани. Тој отвора можност за координација на политиките и прописите, како и можност за жалби во однос на нееднаков третман против други органи на државна управа. Поради тоа, може да се очекува дека, доколку биде до крај имплементиран, тој може да одигра позитивна улога за заштита на жените Ромки пред органите на државната управа.

Предлог законот за заштита и спречување на дискриминацијата предвидува формирање на нови тела за мониторинг во оваа област. Со оглед на тоа што потенцијалите за постапката пред Народниот правобранител за сега не се исполнети, останува надежта дека новите тела кои ќе ги предвиди овој закон ќе профункционираат на задоволителен начин и во поглед на релацијата на Ромите и органите на државната власт.

Законската регулатива на МВР која е овде разгледана, исто така, не е сензибилизирана кон потребите на заштита од дискриминација на граѓаните воопшто или Ромите посебно. Регулативата која се однесува на здобивањето со државјанство, матична евиденција, лични карти и патни исправи молчи во однос на дискриминацијата по етнички или полови основи. Таа, исто така, не содржи одредби за разумно приспособување на државата кон потребите на лицата кои не се писмени. Заложбите на граѓанскиот дневник секако не се

доволни да ги надоместат овие пропусти.

Во однос на регулативата во областа на делувањето на МТСП, Законот од областа на социјалната заштита содржи одредби за заштита од дискриминација, а во областа на работните односи опфатена е еднаквоста по етнички и полови основи, како и разумното оспособување на неписмените. Сепак, основен носител на обврските во оваа област се работодавачите, а не државните органи. Во областа на вработувањето е осигурувањето во случај на невработеност, оваа регулатива недостига, а преовладува концептот на формална еднаквост. Граѓанскиот дневник на МТСП полесно би се доближил до принципите на еднаквоста на граѓаните, доколку со посебен член се ограда од дискриминацијата. Разумното приспособување кон потребите на неписмените лица исто така не е вклучено. Теренските истражувања говорат за тоа дека дури и овој, наједноставен механизам за жалба им е малку познат на испитаниците.

6. Препораки

Предлагаме, исто така, донесување на **Законот за заштита и спречување на дискриминацијата**. Донесувањето на овој закон ќе овозможи започнување на процесот на воведување на антидискриминациона регулатива во низа правни области.

Закон за еднакви можности на мажите и жените: Предлагаме собирање на статистички податоци за тоа колку, според член 5 став 1 од Закон за еднакви можности, органите на државна управа го следат принципот на еднакви можности на половите и ја исполнуваат својата позитивна обврска кон нив. Исто така, предлагаме, во согласност со членот 13 од овој закон, собирање на податоци за тоа како овие прашања регулирани во различните министерства. Исто така, предлагаме мониторирање на координативната улога за половата рамноправност во МТСП, според член 14 од Законот и мониторирање на постапката која се води во МТСП против јавниот сектор (глава 6 од Законот)

Закон за државните службеници: Предлагаме во Законот да се воведат одредба која ќе гарантира експлицитно обврзување за почитување на принципот на недискриминација. Исто така, предлагаме дополнувања на членот 78 кој во 17 става ги дефинира можните причини за одговарање на државниот службеник за дисциплински престап, да се вклучи уште еден став за одговорност во случај на непочитување на принципите на еднаквост на граѓаните и недискриминација, при што би се додала дефиниција за директната и индиректната дискриминација. Исто така, предлагаме, членот 23 од главата 3 „Права и должности на државните службеници“ да се дополни со уште еден став кој би содржел посебна должност за почитување на принципот на недискриминација. Ваквите одредби би овозможиле полесно утврдување на одговорноста на државниот службеник во случаите кога постои сомневање за дискриминаторско однесување. Исто така, предлагаме во истиот закон да се воведат одредба која ќе обезбеди разумно приспособување за потребите на граѓаните кои се неписмени.

МВР: Предлагаме **Законот за МВР** да се дополни со одредба со која ќе се регулира експлицитната обврска за еднаквост и недискриминацијата по основа на етничка и полова припадност. Исто така, предлагаме во Законот да се внесе генерална одреба за разумно приспособување на потребите на неписмените лица. Со оглед на тоа што Закон за државјанство е закон кој ја регулира најважната врска меѓу лицето и државата, сметаме дека членот 24, која ги регулира прашањата за барање на државјанство, би требало да се формулира на начин кој нема да остави простор за нееднаков третман. Така, во духот на меѓународните акти, Уставот, како и Законот за еднакви можности на жените и мажите и Предлог законот за заштита и спречување на дискриминација, предлагаме одредба која експлицитно ќе се заложи за принципот на недискриминација. Исто така, во Законот за државјанство важно е да се воведат правилото за разумно приспособување за лицата кои се неписмени. Во спротивно, оваа одредба може да биде индиректно дискриминаторска.

Членот 6 од Правилникот за начинот на водење евиденција за државјаните на РМ и за обрасците што се применуваат, односно издаваат определува дека „Уверение за државјанство се издава врз основа на барање, (Образец број 1) кое се поднесува до подрачната организациона единица на МВР каде што лицето има живеалиште.“ За лицата кои се неписмени, оваа одредба мора да се надополни со разумно приспособување. Воведувањето на одредби за дискриминација несомнено би биле од полза.

Во **Законот за матична евиденција**, како и во **Законот за лична карта**, предлагаме воведување на одредба за недискриминација. Исто така и разумното оспособување за лицата кои се неписмени. Особено препорачуваме да се регулира прашањето за жалби, затоа што статистичките показатели можат да укажат на тоа дека процедурата за добивање на лична карта непропорционално влијае врз повеќе Роми или Ромки, отколку врз останатото наследство, што укажува на постоење на индиректна дискриминација. Поради тоа, пожелно е овде присутното теренско истражување да се прошири на примерок од мнозинската популација на РМ за да се види дали има индиректна дискриминација.

Во **Законот за патните исправи на државјаните на Република Македонија** разумно оспособување за лицата кои се неписмени не е вклучено, ниту пак одредба за заштита од дискриминација. Ние предлагаме нивно воведување. Во Упатството за изменување и дополнување на упатството за начинот на издавање на пасош и заеднички пасош на државјаните на РМ и постапката за издавање на визи на тие пасоши, членот 3 и членот 8-а нагласуваат дека службеното лице го утврдува идентитетот на подносителот на барањето и проверува дали барањето е уредно пополнето. Тука би можел да се вклучи член кој го регулира разумното приспособување за потребите на неписмените лица. Со оглед на визијата за модерна администрација која ја нуди граѓанскиот дневник на МВР, заложбата за еднаквост независно од образованието може да се прошири со обврска за разумно приспособување, а особено во Дел 8 кој го регулира системот на поплаки/претставки.

Во целост, во однос на регулативата на работата на МВР во овој дел, сметаме дека заложбите наведени во граѓанскиот дневник не се доволни за заштита на принципите на еднаков третман и недискриминација. Исто така, не е јасно каква е точната врска меѓу овој акт и поведувањето на дисциплинска постапка против државен службеник. Поради тоа, претпочитаме воведување на јасна обврска за еднаквост и недискриминација, експлицитна обврска за разумно оспособување кон потребите на неписмените лица, како позитивна обврска на државата и право на жалба во сите горе наведени законски текстови.

За жал, резултатите од теренските истражувања кои се наведени во делот 2 укажуваат на тоа дека огромен дел од испитаниците не се упатени во постоењето на Граѓанскиот дневник, со што потенцијалите на овој механизам се значително намалени. Затоа предлагаме акции за информирање на граѓаните. Предлагаме и мониторинг на внатрешните механизми за жалба во МВР од страна на надлежните тела кои ќе бидат формирани по донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација, како и мониторирање од страна на МТСП, во согласност со одредбите на Законот за еднакви можности на мажите и жените.

МТСП: Во однос на одредбите на **Законот за социјална заштита**, кој содржи субстанцијален приспат кон еднаквоста, предлагаме мониторинг за имплементација од страна на надлежните тела кои ќе бидат формирани по донесувањето на **Законот за спречување и заштита од дискриминација**, како и од страна на МТСП, според одредбите од **Законот за еднакви можности**. Исто така, предлагаме и мониторинг од страна на НВО, со цел да се детектираат можните потешкотии при имплементацијата. Истиот мониторинг го предлагаме и за **Законот за работни односи**, кој исто така е современо сензибилиран според сите критериуми кои се вклучени во оваа анализа - етнички, родов аспект, разумното оспособување за неписмените лица, иако тој пред се ги обврзува работодавачите, а не државата.

Во однос на **Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност**, предлагаме да се воведат јасна одредба дека ќе се применува принципот на недискриминација, особено во работата на Агенцијата за вработување на РМ, која во членот 4 е дефинирана како јавна установа. Исто така, сметаме дека е пожелно да се вклучи обврската за разумно приспособување за лицата кои се неписмени, дотолку повеќе што оваа обврска не претставува непропорционален финансиски товар. Оваа обврска може да се вклучи во Глава 2, оддел 6 „Услуги од размената на трудот на невработните и други лица што бараат работа“ во членот 19 или во членот 28 во кој се наведени принципите од кои се раководи Агенцијатата за вработување на РМ при својата работа. Истите обврски би можеле да се воведат и во Глава 4, „Осигурување во случај на невработеност“. Во оваа глава, членот 80 укажува на тоа дека остварувањето на овие права започнува врз основа на писмено барање. По ова барање во прв степен решава Агенцијата, а во втор степен министерството надлежно за прашањата од трудот (член 81). Ваквите одредби, иако привидно неутрални, би можеле да содржат индиректна дискриминација, доколку биде статистички докажано дека Ромите (или

жените Ромки) се почесто неписмени во однос на другите категории лица.

Во граѓанскиот дневник на МТСП, под точка 10 стои дека сите вработени во МТСП ќе понудат љубезна услуга, но поблиско дефинирање на овој термин не е вклучено. Сепак, за жалби и поплаки во однос на услугите и стандардите понудени се повеќе имиња на надлежни лица и времена рамка за одговарање на жалбите, а поставено е и сандаче за поплаки. Веројатно е дека и овој акт би се приближил до принципите на еднаквоста на граѓаните, доколку со посебен член се ограда од дискриминацијата. Разумното приспособување кон потребите на неписмените лица исто така може да биде вклучено. Предлагаме и акција за информирање на граѓаните за постоењето на граѓанскиот дневник на МТСП.

Предлагаме засилена акција за информирање на граѓаните за надлежностите на Народниот правобранител да делува во однос на човековите права. Доколку конечниот текст на Законот за заштита и спречување на дискриминацијата, предвиди формирање на нови тела задолжени за овие прашања, тогаш сметаме дека е особено важно итно информирањето на јавноста за нивната работа.

Општи препораки:

Веднаш по донесувањето на Законот за заштита и спречување на дискриминацијата, предлагаме надлежните тела, во соработка со МТСП да работат на зајакнувањето на административните капацитети за внатрешен мониторинг во наведените министерства. Исто така, овие надлежни органи, во соработка со МТСП и единиците на локалната управа, треба да започнат со евиденција и статистики како на лицата без документи, така и на статистички податоци. Овие надлежни тела, во соработка со МТСП и единиците на локалната управа, би можеле да започнат со соработка со НВО за ефективно решавање на проблемот на граѓаните кои се уште немаат лични документи. Притоа, со ваква координирана акција во која би биле разрешени најалармантните случаи (рурално население, лица за кои не е сигурно дали ги исплонуваат законските основи за здобивање со државјанство, лицата кои се неписмени), претставниците на НВО можат да помогнат во допирот на овие граѓани со надлежните претставници на МВР и МТСП. Сепак предлагаме ова во никој случај да не биде замена за сензибилизирање на законската рамка.

Веднаш по донесувањето на Законот за заштита и спречување на дискриминацијата, предлагаме надлежните тела, во соработка со МТСП и единиците на локалната управа да започнат со соработка со НВО да влијаат при креирањето на идните политики/ законски предлози од овие области за воведување на принципите на субстанцијална еднаквост. На тој начин, сите правни акти кои ќе бидат донесувани во овие области на државната управа да водат сметка за можните ефекти врз Ромите, а особено жените Ромки како потенцијални жртви на дискриминација по повеќе основи. Сите акти да водат и сметка за разумното приспособување кон потребите на неписмените лица.

Предлагаме воведување на убедливи и пропорционални санкции во сите постоечки и идни законски текстови со кои се регулира работата на државната власт со различните категории граѓани. Исто така, предлагаме и воведување и имплементација на принципот на правична компензација за жртвата на дискриминација. Сметаме дека од особена важност се дополнителни и постојани истражувања кои статистички ќе ја илустрираат состојбата на ова поле, а особено од аспект на индиректната дискриминација, со особен акцент врз истражување на случаите на двојна/повеќекратна дискриминација. При тоа, пожелен е засилен мониторинг на целокупната правна област која го регулира статусот на Ромите, жените Роми и неписмените граѓани од страна на НВО секторот.

Однос на државните службеници кон Ромките во Македонија - практики на дискриминација -

Преглед на резултати од теренското истражување

Сузана Шабановска

Сонѓул ШабанАхмед

Основа на истражувањето:

Споведувањето на истражувањето се засноваше на неколку тези:

1. Државните институции не ги штитат основните права на жените и девојки Ромки⁶², ниту пак нудат дополнителни афирмативни мерки за надминување на нееднаквата положба;

2. Ромската популација се соочува со сериозни тешкотии во пристапот и уживањето на правата загарантирани со Уставот, како последица на бројни предрасуди, стереотипи, застарени традиционални вредности и влијанието на различни фактори како статус, пол, етничка припадност, ниво на образование. Во овој контекст, како резултат на феномените опишани погоре жените Ромки се двојно дискриминирани, како во приватната, така и во јавната сфера;

3. Жените имаат потешкотии при добивање на лична документација, што покрај другите фактори придонесува да се ограничени во пристапот до јавните институции, до пазарот на трудот и во барањето и користењето на јавните услуги. Исто така, нивните можности за учество во одлучувачките процеси на национално и локално ниво се ограничени ;

Поаѓајќи од неколку предубедувања кои произлегуваат од бројни формални (средби на жени Ромки активистки)⁶³ и неформални податоци (како следниве:

(1) Стиееној на образование влијае врз олеснејт ѝрисијат до јавнијте инстѝијуци;

(2) Мажѝте ѝријадници на ромскаѝа еѝничка зедница се ѝоредовни бараѝтели на услуги од државнијте инстѝијуци во сѝоредба со женијте;

(3) Ромѝте имаат различен ѝрреѝман и однос од сѝрана на државнијте службеници во сѝоредба со ѝријадницијте на ѝоголемѝте еѝнички ѝруѝи;
и

(4) Начиној на комуницирање (службени ѝермини) на државнијте службеници со Ромѝте и Ромкијте е неразбирлив.

⁶²

Центар на Роми на Град Скопје, Европски центар за правата на Ромите, Мрежна женска програма и Ромске женски иницијативи, „Извештај во сенка за состојбата на жените Ромки во Р.Македонија”, Скопје, Февруари 2006

⁶³

Редовни состаноци во рамки на проектот “Родова еднаквост и правичност” (Проект на Центарот на Ромите на град Скопје подржан од Ромскиот партиципативен програм - Будимпешта 2009)

Методологија

Резултатите од истражувачкиот проект презентирани во овој документ, се добиени преку:

- 1) Теренски анкетен прашалник реализиран со Роми/Ромки и претставници на државни институции, и Агенција за вработување;
- 2) Структурирано интервју реализирано со Роми и Ромки.

Територијална покриеност:

Истражувањето се спроведе во градови со поголема концентрација на граѓани од ромска националност: Скопје (Шуто Оризари и Топаана), Гостивар, Куманово и Штип.

Истражувањето опфати:

- **74 државни службеници** од споменатите градови, претставници на институции кои имаат директна одговорност во однос на спроведување на Законот за еднакви можности (ЗЕМ): подрачните единици на МТСП, агенцијата за вработување, подрачните единици на МВР и подрачните единици на Народниот Правобранител;
- **400 припадници на ромска националност (127 мажи и 273 жени)**, на возраст од 15 години нагоре.
- **38 структурирани интервјуа (23 со Ромки и 15 со Роми)**

Испитаници

Вклучувањето на мажи Роми во истражувањето имаше цел да се овозможи примена на споредбен метод, со цел да може да се увиди дали постојат разлики во односот на државните службеници кон жените и мажите Роми.

Различната возраст на испитаниците, исто така, имаше за цел да ги провери тенденциите во односот на државните службеници кон Ромите врз основа на нивната возраст.

Анкетен прашалник:

Прашалникот за државните службеници⁶⁴ е реализиран во нивните работни простории со претходно одобрување од нивниот претпоставен/а. Опфатените институции добија претходно писмено образложение за целта и идеата на истражувањето од координаторот на проектот.

Прашалникот овозможи добивање одговори чија анализа го покажува:

Постоечкиот систем на комуникација помеѓу државните институции и граѓаните/граѓанките при користењето на јавните услуги; и

1. Специфичните проблеми со кои се сочуваат државните службеници во текот на нивната работа со Роми. Прашалникот за граѓаните Роми и Ромки се пополнуваше во домот на секој испитаник/испитаничка, а истиот овозможи добивање на:

Генерални податоци (возраст, образование, работен статус, државјанство,

⁶⁴

Соработката на државните службеници со нашите анкетари беше незадоволителна. Добар дел од државните службеници не беа заинтересирани да го пополнат анкетниот прашалник. Го извојуваме случајот во подрачната единица на МТСП во Гостивар. Раководителот даде наредба на лицата кои ги анкетиравме да потполнат ист анкетен прашалник следјќи ги неговите одговори, со објаснување дека „сите споделуваат исто организациско мислење,.. Поради тоа, 6 одговорени анкетни прашалници од споментата институција не ги земавме во предвид при нашата анализа.

брачен статус, број на деца)

2. Ниво на информираност за законските обврски при остварување на одредено законско право (на пример, право на стекнување социјална помош, право на лична документација и сл.)

3. Ниво на информираност за процедури при поднесување жалби во случај на незадоволство или прекршено право од страна на државни службеници;

4. Случаи на дискриминација од страна на државни службеници;

Структурирано интервју со Роми и Ромки

Интервјуте се спроведе со Роми и Ромки затекнати во подрачните единици на МТСП, агенција за вработување и подрачните единици на МВР. Се добија податоци за :

Со кои потреби се обраќаат во соодветната институција;

1. Колку се задоволни од третманот кој го добиваат;
2. Случаи на дискриминација од страна на државни службеници.

Преглед на резултати

Преглед на образовниот и социо-економски статус на испитаниците

Добиените податоци од анкетните прашалници, ги потврдуваат веќе е постоечките сознанија за маргиналната образовна и социо-економска структура на испитаниците.

44.5% од испитаниците се со некомплетно основно образование или се целосно неписмени. Од анкетираниите мажи, 35% се со некомплетно основно образование или се целосно неписмени, додека од вкупно анкетираниите жени, 49 % се со некомплетно основно образование или неписмени што е повисоко во споредба со мажите за цели 14 %); (табела бр. 1)

1. Образование на испитаниците

Табела бр.1

Образование на испитаниците	Мажи	Жени	Вкупен број на испитаници	%
Неписмен/а	17	73	90	22,5
Некомплетно основно	28	60	88	22,0
Средно образование	24	30	54	13,5
Основно образование	28	71	99	24,8
Средно образование во тек	20	28	48	12,0
Више образование	3	2	5	1,3
Високо образование	7	9	16	4,0
Вкупно	127	273	400	100,0

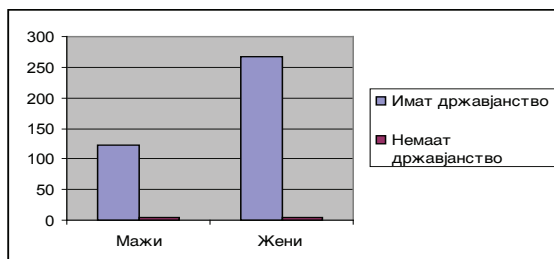
2.5 % од испитаниците (или 10 лица) немаат државјанство. две лица изјавија дека немаат државјанство поради немање основни средства за преживување. Вадењето документација за нив претставува дополнителен трошок кој не можат да си го дозволат (табела бр: 1.1).

1.1 Правна регулираност на испитаниците:

Табела бр. 1.1

	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Имаат државјанство	122	268	390	97,5
Немаат државјанство	5	5	10	2,5
Вкупно	127	273	400	100,0

Графички приказ на табела бр.1.1



300 лица или 75% не се формално вработени (88 мажи и 212 жени) (табела бр: 1.2).

1.2 Формално вработени испитаници

Табела бр. 1.2

Вработени	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
да	39	61	100	25,0
не	88	212	300	75,0
Вкупно	127	273	400	100,0

56,3 % се пријавени во агенција за вработување. Од вкупно 43.8% испитаници кои изјавиле дека не се пријавуваат од нив: 37.1%, немаат потреба од пријавување (се работи за категорија пензионери, лица кои образованието им е во тек и лица кои се здравствено осигурани преку сопругот или сопругата); 4,8 % не се пријавуваат поради тоа што немаат целосна документација; 0.8 % одговорија дека не знаат зошто не се пријавуваат, 0.5% не веруваат во институцијата и 0.5% се одјавени поради ненавремено пријавување (табела бр:1.3).

1.3 Состојба на пријавени во Агенцијата за вработување на РМ:

Табела бр. 1.3

Одговориле	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да се пријавуваат	78	147	225	56,3
Не,не се пријавуваат	49	126	175	43,8
Вкупно	127	273	400	100,0

Информираност за начинот на пренесување на службени информации и постапки за жалби

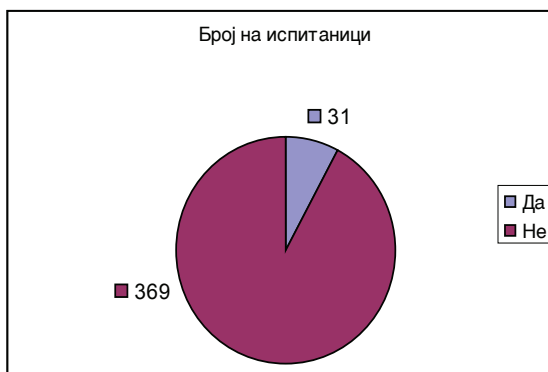
Од вкупно 400 испитаници Роми / Ромки

92,3 % од анкетираниите не знаат што значи терминот Граѓански дневник⁶⁵ (табела бр:2).

Табела бр.2

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	13	18	31	7,8
Не	114	255	369	92,3
Вкупно	127	273	400	100,0

Графички приказ на табела.бр 2



Овој висок процент алармира за недостаток од информираност за постоењето на таков документ и неговата улога. Истиот впечаток го добивме од шалтерските службеници.

- 98,5 % никогаш не го добиле формуларот⁶⁶ за евалуација на услугите кои ги нудат јавните институции; (табела бр:2.1.а)

Табела бр.2.1.а

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	3	3	6	1,5
Не	124	270	394	98,5
Вкупно	127	273	400	100,0

⁶⁵ “Граѓанскиот дневник е иницијан итекси од давателите на услуги (државните институции) кој се однесува на нивните одговорности во поглед на квалитетот на услугите нивните достапност и заштитата од дискриминација при нивно користење. “секоја институција има свој граѓански дневник со услуги кои се во нивна ресорна надлежност” (извор Правна анализа)

⁶⁶ “Граѓанскиот дневник покрај својата информативна природа има за цел анализа на квалитетот на услугите на државните институции. Во тој контекст, постои формулар преку кои можете да ги оцените нивните услуги во однос на Вашите потреби.”

- 85,3 % или 341 лица, не знаат што се кутии за жалби и поплаки⁶⁷
(табела бр:2.1.б)

Табела бр.2.1 б

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	19	40	59	14,8
Не	108	233	341	85,3
Вкупно	127	273	400	100,0

- Од вкупно 59 лица кои били информирани за постоењето на овие кутии за жалби и поплаки, само 9 поднеле коментари (2 мажи и 7 жени) ;
(табела бр:2.1.в)

Табела бр.2.1.в

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	2	7	9	2,3
Не	113	258	371	92,8
неинформираност	11	7	18	4,5
страх недоверба	1	1	2	,5
Вкупно	127	273	400	100,0

- 23,3% изјавија дека се информираат за одредени правни процедури преку телевизија и интернет, 18,8 % преку пријатели и познаници, **18,3 % преку невладини организации** и 16.8 % преку државни службеници;
(табела бр:2.2).

Табела бр2.2

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Телевизија, радио, интернет	33	60	93	23,3
Весници списанија	13	27	40	10,0
Преку НВО	31	42	73	18,3
Државни службеници	19	48	67	16,8
Пријатели, познаници	24	51	75	18,8
Сопруг/а	4	40	44	11,0
Не сум добил/а инфо до сега	3	5	8	2,0
Вкупно	127	273	400	100,0

Според очекувањата поголем број на испитаници го користат јавниот медиум за дознавање на информации, но треба да се забележи и бројот на испитаници кои ги користат и невладините организации (табела бр. 3). Преку невладините организации стигнуваат до првични информации за правни постапки и процедури во процесот на стекнување на лична документација. Забележавме дека овој начин на соработка го препознаваат и институциите каде што невладините организации се јавуваат како застапувачи на интересите на Ромите (на ваков начин се олеснува пристапот на Ромите до институциите).

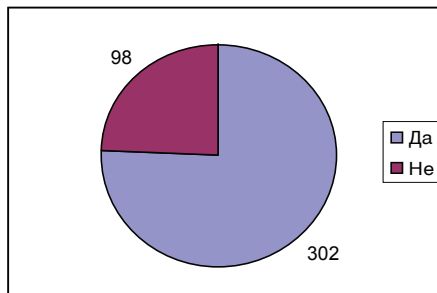
⁶⁷

Истио така, Граѓанскиот дневник предвидува и постојавување на кутија за жалби и поплаки

табела бр: 3

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	109	193	302	75,5
Не	18	80	98	24,5
Вкупно	127	273	400	100,0

табела бр.3.1



- 58,5% изјавија дека немаат поддршка при добивање информации. Овде се мисли на добиена поддршка од државните службеници кога им се обраќаат граѓаните и кога бараат основни или дополнителни информации (табела бр:3.2).

- 34,5% имаат јазични потешкотии во разбирањето 42 мажи и 96 жени (дел не го разбираат доволно македонскиот јазик и дел имаат проблем со сложениот вокабулар на формуларите); (табела бр:3.2).

Табела бр. 3.2

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Неразбирлив јазик	42	96	138	34,5
Нема поддршка до информации	78	156	234	58,5
Нееднаков третман	4	9	13	3,3
Неписменост	2	10	12	3,0
Немам проблем	1	2	3	,8
Вкупно	127	273	400	100,0

Во делови за информирањето не може да се забележи голема разлика околу степенот на информирањето на мажите и жените.

Забележана е разлика во делови како ги примаат информациите, односно кои ресурси ги користат. Кај мажите често информациите ги примаат по пати на ТВ и електронски медиуми, додека жените значително ги користат и своите сојузи за јавни информации.

Од вкупно испитани 74 државни службеници:

Табела бр. 4

Дали Вашата организација има подготвено граѓански дневник ?		
Одговор	Број на испитаници	%
Да	23	31,5
Не	50	68,5
Вкупно	73	100,0

- **68.5 % (51 испитаник)** или 2/3 изјавиле дека немаат граѓански дневник, 23 испитаника или 1/3 од испитаните државни службеници (од кои 15 од подрачните единици на Министерството за внатрешни работи) изјавиле дека имаат граѓански дневник во своите институции; **(табела бр.4)**

- Во институциите во кои имаат граѓански дневник, 66% изјавија дека истиот е достапен на македонски и албански јазик, а 21,7% изјавиле дека го имаат само на македонски јазик **(табела бр:4.1)**

Табела бр. 4.1

Институција		На кој јазик е достапен граѓанскиот дневник?					Вкупно
		Македонски	Албански	Ромски	Македонски и албански	Нема дневник	
Институција	МВР	2			12	5	19
	МТСП	3	1	1		23	28
	АВРМ				2	19	21
	НП				2	4	6
Вкупно		5	1	1	16	51	74

- **Граѓаните се информираат преку шалтерските работници (49,3%)** Овој податок е добиен кога се прашуваат како ги пренесуваат информациите до граѓаните за потребни документи, рокови, и постапки: на барање на граѓаните изјавија (26%), преку видливо истакната комуникација од службите за информирање(15%) и 9,5 % одбиле да одговорат: **(табела бр:4.2)**

Табела бр:4.2

Одговор	Број на испитаници	%
Преку шалтерските работници	36	49,3
Преку видливо истакната комуникација од службите за информирање	11	15,1
Нема одговор	1	9,6
На нивно барање	19	26,0
Вкупно	73	100,0

За нивните права граѓаните ги информираат преку: директен контакт одговориле 48 испитаника, преку брошури и други печатени материјали 20 одговори, електронски и печатени медиуми (3) и остатокот е друго **(табела бр:4.3)**

Табела бр. 4.3

12.3 За нивните права при користењето на услуги во вашата институција барателите/барателките ги информирате преку?		
Одговор	Број на испитаници	%
Брошури и др. печатени материјали	20	27
Електронски и печатени медиуми	3	4.5
Друго	3	4.5
Директен контакт	48	64
Вкупно	74	100,0

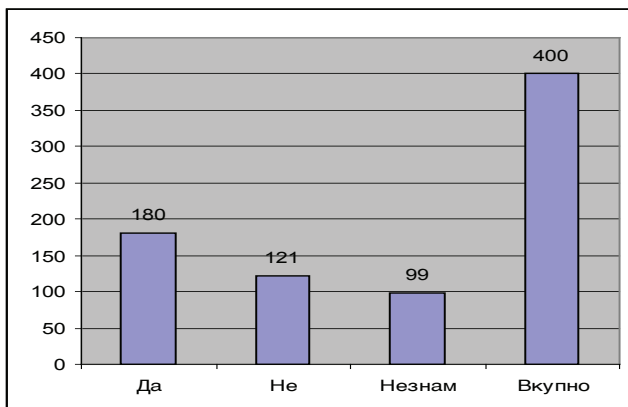
Зачестеност на користени услуги понудени од државните службеници

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	65	115	180	45.0
Не	43	78	121	30.3
Незнам	19	80	99	24.8
Вкупно	127	273	400	100.0

Табела бр. 5

- 45% од вкупен број на испитаници знаат каде да се обратат (во која институција) во случај на повредено законско право. Жените значително помалку се информирани од мажите за институции во кои ќе можат да се жалат во случај на повредени човекови права, дури 57.8% изјавија дека незнаат, во споредба со машките изјави од 48.8% (табела бр:5).

Графиконски приказ на табела бр.5



- 41.7 % од мажите сами пристапуваат до државните институции во случај на потреба; За разлика од нив, кај жените само 23,8 % одлучуваат сами да пристапат (табела бр. 5.1)

Табела бр.5.1

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Сам/а	53	65	118	29,5
Сам но барате помош од службеници	29	62	91	22,8
Со сопруг/а	4	55	59	14,8
Помош од НВО	23	37	60	15,0
Помош од пријател/ка	15	47	62	15,5
Од моментално присутно лице во самата институција	3	5	8	2,0
Друго	/	2	2	0,5
Вкупно	127	273	400	100,0

Во овој контекст евидентно е постоењето на географска разлика, односно поголем број од жените коишто живеат во Скопје и Куманово изјавија дека сами одат во институциите, во споредба со жените од Гостивар и Штип (табела бр 5.1.а).

Табела бр.5.1а

Град		Кога имате потреба од услугите на државните институции до нив пристапувате?						
		Сам/а	Сам но барате помош од службеници	Со сопруг /а	Помош од НВО	Помош од пријател/ка	Од моментално присутно лице во самата институција	друго
Гостивар	Број	13	24	17	1	13	2	
	%	3,3	6,0	4,3	3	3,3	5	
Скопје	Број	28		22	8	12		
	%	7,0		5,5	2,0	3,0		
Куманово	Број	19	6	6	22	9		1
	%	4,8	1,5	1,5	5,5	2,3		,3
Штип	Број	5	32	10	6	13	3	1
	%	1,3	8,0	2,5	1,5	3,3	8	,3
	Вкупно	65	62	55	37	47	5	2

Од вкупно анкетираниите жени, 20.14 % до државните институции пристапуваат преку сопругот. *Добиениот одговор корелира со тоа како жените првично ги добиваат информациите (наведено погоре) и доведува до заклучок дека одреден процент на жени испитанички имаат голема зависност од мажот.*

И двата пола подеднакво ги користат државните службеници (се мисли на барање помош од државните службеници при пополнување формулари, информации за процедури итн) (табела бр. 5.1а).

- Најчесто, испитаниците се обраќаат до државните институции заради добивање лична документација (76, 3 %), за остварување социјални и здравствени услуги (13, 5 %), Многу е помал бројот на оние кои се обраќаат со цел пријавување во агенција за вработување (5,8 %), (табела бр:5.2)

Табела бр. 5.2

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Лична документација	91	214	305	76,3
Остварување на социјални и здравствени услуги	18	36	54	13,5
Пријава во агенција за вработување	10	13	23	5,8
Поднесување на жалба за прекршено право	7	2	9	2,3
Друго	1	8	9	2,3
Вкупно	127	273	400	100,0

Од оваа табела заклучуваме дека жените во главно до државните институции се обраќаат поради стекнување со лична документација вкупно 78.3% од испитаничките и 13.8% кои се баратели за социјални и здравствени бенефиции.

Интервју бр. 8: жена-Скопје

„...јас нејисмена жена ги молам да ми појолнаат они не сакаат а давам за на дружи нејознаат луѓе ми појолнуваат“.

Интервју бр.10 жена -Гостивар (пред подрачна единица на МВР)

“Во полицаја сум за изводи, да извадам за децајта не сум задоволна од услугата при бидејќи секој си работи со по своја вера и со познанство”

- Од државните службеници 46% од испитаниците изјавија дека во својата институција имаат усвоено правилник за постапување по жалбите и поплаките поднесени од граѓаните,

- 64.4% го потврдуваат немањето на структуриран формулар за доставување на коментари.

Однос - на државните службеници кон Ромите и Ромките

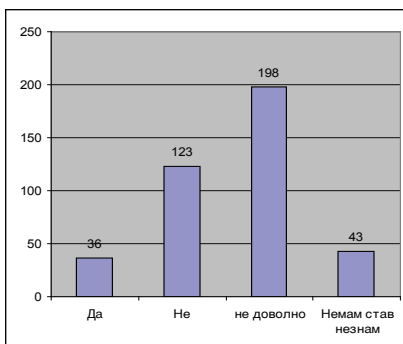
- 79.3% од испитаниците не се задоволни од понудената поддршка од страна на државните службеници во однос на пополнување на неопходни формулари (табела бр:6)

Табела бр.6

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	38	45	83	20,8
Не	89	228	317	79,3
Вкупно	127	273	400	100,0

- 49,5 % од испитаниците сметаат дека државните службеници не се доволно професионални, 30.8 % сметаат дека се целосно непрофесионални, а само 9% сметаат дека нивниот однос е професионален .

Графички приказ на табела бр.6



Табела бр.6.1.

		Дали се професионални службениците?				
		да	не	не доволно	немам став неznam	Вкупно
пол	Маж	4	4	7	2	17
	%	3,1	3,1	5,5	1,6	13,4
	Жена	5	23	29	16	73
	%	1,8	8,4	10,6	5,9	26,7
Вкупно		9	27	36	18	90
	%	2,3	6,8	9,0	4,5	22,5

Според степенот на образование и изјавено задоволство за односот на државните службеници, ги издвоивме податоците кои се добиени од неписмени испитаници (вкупно 90) од нив 10% сметаат дека државните службеници се професионални, 70% го негираат тоа или не се целосно задоволни додека 20% немаат став. При направена компарација на степенот на образование со причините за неинформираност се доби дека 47.7% од неписмените, неинформираноста ја поврзуваат со немањето на поддршка до пристап до информации, како и 44.4% од нив тврдат дека јазикот којшто се користи при пренесување на информации е неразбирлив. (табела бр:6.1.)

- **Незначителен е процентот кој се убедени дека како пречка до пристап до информации е нееднаквиот третман и неписменоста.** Овде се јавува прашањето: ако популација која реално има проблем со неписменост е убедена дека тоа не претставува проблем, остава простор да се размисли за алтернативно решение на проблемот кое според нив е повеќе од алармантно. Интересен е податокот каде го потенцираат јазикот кој го користат државните службеници: 43.8% од групата неписмени жени изјавија дека тоа претставува бариера. Високата неписменост на жените и комплексноста на јазикот којшто се употребува во државните институции претставуваат важен аспект за појавата на проблеми при нудење и барање на услуги и истите да бидат ефективни и брзо реализирани.

- 89% од државните службеници веруваат дека нивната институција нуди поддршка за граѓаните во користењето на услугите кои ги нудат (Табела бр. 7). Својата поддршката ја нудат преку: директно

објаснување на процедурите(25,5%), пополнување на формулари доколку има потреба(63,5%), и спроведување низ шалтерите (11%)(табела бр:7.1)

Табела бр.7

Одговор	Број на испитаници	%
да	65	89,0
не	6	8,2
Нема одговор	2	2,7
Вкупно	73	100,0

Табела бр.7.1

Одговор	Број на испитаници	%
Директно објаснување	19	25,5
Пополнување на формулари доколку има потреба	47	63,5
Спроведување низ шалтерите каде што треба да се обратат	8	11,0
Вкупно	74	100,0

- **49.3%** од испитаниците го делат ставот дека Ромите се неинформирани за постапки во случај кога бараат услуги од нивните центри. (табела бр:8)

Табела. бр.8

Одговор	Број на испитаници	%
Неинформираност	36	49,3
Неписменост	18	24,7
Непочитување на рокови	12	16,4
Друго	1	1,4
Несоодветен однос, плашивост	3	4,1
Несоодветен однос, агресивност	3	4,1
Вкупно	73	100,0

Овој податоќ го појкрејува податоќоќ добиен од шеренскојто испјражување каде е добиен висок проценти на незадоволство поради нејонудена поддршка. Ваквајта состојба е резултат на тоа што државните службеници се преоѓо варени со дојолните делни дообјаснувања и образложувања (околу поширебни документи, поширебни податоќи во самите формулари итн).

- 24,7% се убедени дека неписменоста на Ромите им создава потешкотија во остварувањето на комуникација со државните службеници, 16,4% тврдат дека Ромите не почитуваат рокови, 4,1% мислат дека Ромите се плашливи (несоодветен однос) 4,1 % тврдат дека агресивноста кај Ромите овозможува третман којшто го заслужуваат, и 1,4% е не одговорено. (табела бр:8)

Дискриминација

- 73 % од испитаниците почувствувале дискриминација од страна на државни службеници.

Интервју бр. 2: маж- Скопје (пред објектот на општинскиот социјален центар -Чаир)

„ми вика да извадиш извод, а јас имам извод уишће еден месец ќе ѝомине ми викааи нов извод донеси ми од шебе од керка ти од деца, јас и викам немам деца само керка шаа има 24 години и шаа вика донеси ми ја , и ѝошврда дека е не вработена, и ме прашува имашли син у ситрансиво, немам викам јас да имам син у ситрансиво нема да доаѓам да ви досаѓам вас , ќе ми ѝуштии едно 100 евра ќе јадам ѝишпер и пайлиџан, ама ова е ѝрејштерано викам аѓрсивни ќе ми ја файеа ракаша од ѝоа сѝаклошо.“

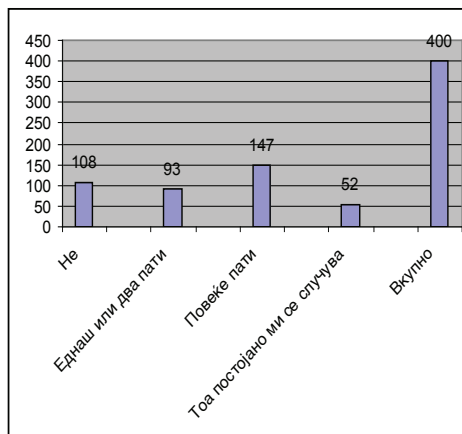
Кога вкупната бројка на дискриминирани испитаници ќе се презентира според полова застапеност се забележува разлика, поголем е процентот на жени кои изјавија дека биле дискриминирани дури 75% наспроти мажите со 68.5%, 36,8% од нив биле дискриминирани повеќе пати, 23.3 % еднаш или два пати и на 13% тоа постојано им се случува. (табела бр:9)

Во табелата подолу е направена поделба на мажи и жени според изјавите за дискриминараност.

Табела бр 9:

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Не	40	68	108	27
Еднаш или два пати	23	70	93	23,3
Повеќе пати	41	106	147	36,8
Тоа постојано ми се случува	23	29	52	13,0
Вкупно	127	273	400	100,0

Графички приказ на таб. бр.9



Во однос на разлики на место на живеење вкупно 86 испитаници од Скопје се почувствувале дискриминирани од страна на државни службеници: од нив 29 мажи или изразено во проценти 96.6% и 57 жени или 81.45 %, во Штип вкупно 83 од кои 22 мажи 73.3% и 61 жени или 87.1%, во Куманово вкупно 75 испитаници од кои 28 мажи 75.6% и 47 жени 73.4% и Гостивар

вкупно 48 лица од кои 8 се мажи 26.6% и 40 изјави се од жени или 57.1% (табела бр:10.1).

Табела бр. 10

	Од вкупно 87 Мажи кои почувствуваа дискриминација	Од вкупно 205 Жени кои почувствуваа дискриминација
Беа дискриминирани еднаш или два пати	26.4 %	34.1 %
Беа дискриминирани повеќе пати	47.2 %	51.7 %
Тоа постојано им се случува	26.4 %	14.2 %
Вкупно	100 %	100 %

Табела бр.10.1(Дискриминација по градови)

Град	Дискриминирани Мажи	Дискриминирани Жени
Скопје	96.6 %	81.45 %
Штип	73.3 %	87.1 %
Куманово	75.6 %	73.4 %
Гостивар	26.6 %	57.1 %

Според место на живеење може да се забележи најголемо присуство на дискриминација во градот Скопје, а најмалку застапено во градот Гостивар.

Интервју бр.5: жена-Скопје (пред објектот на агенција за вработување)

*„јас имам завршено средно образование 76/77 на многу души им дошло писмо за вработување мене ништо до сега моите другарки се сите зајослени со ситанови со коли со све, а јас одиогаи навака никогаи немам добиено
 Тие другарки македонки се? да Мислите поради што што сите Ромка е така? е па сега не знам баш ама јас ви кажувам моето можеби е, а можеби што е само кај мене, што немам до сега ништо едно писмо“*

- 37.5% од испитаниците ја наведуваат етничката припадност како причина за дискриминација, 26.3% сметаат дека бојата на кожата предизвикува дискриминација, 4.8% ја напоменуваат возраста, 3.3% полот и 1.2% материјалниот статус (табела бр: 10.2)

Табела бр.10.2

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Пол	1	12	13	3,3
Возраст	2	17	19	4,8
Боја на кожа	29	76	105	26,3
Етничка припадност	53	97	150	37,5
Материјален статут	1	3	5	1,2
Нема дискриминација	41	68	108	27
Вкупно	127	273	400	100,0

Забележително е дека поголем е процентот на испитаници жени кои изјавија дека полот претставува причина за дискриминација 4.3% се изјави добиени од жени додека 0.7% се изјави добиени од мажи. Очигледно мажите многу повеќе уживаат во сопствената улога и не забележуваат предности или недостатоци поради припадноста на едниот или другиот пол.

Реакција по прекршено право

- Само 30,5% од дискриминираните испитаниците направиле некаква рекација, (табела бр:10.3)

Табела бр. 10.3

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	39	83	122	30,5
Не	48	119	167	42.5
Нема дискриминација	40	71	111	27
Вкупно	127	273	400	100,0

На прашањето “Дали сте реагирале по доживеана дискриминација?” се остави отворен простор каде им се даде можност на испитаниците да се изјаснат зошто не направиле реакција по доживеана дискриминација од страна на државен службеник. Немањето на рекација е поврзано со страв и срам (49 лица). Стравуваат од можноста во иднина да бидат неприфатени и неуслужени од страна на државните службеници, стравот го поврзуваат со можен конфликт и учество на полицијата во разрешување на проблемот. 23 лица не веруваат дека нешто ќе се промени доколку направат реакција, имаат голема недоверба кон системот на управување. 14 лица беа неинформирани, 84 лица не се изјаснија.

- 88 анкетирани Роми изјавија дека реагираат вербално во случај кога имаат различен третман од државните службеници. 28 реагираат до претпоставените на државните службеници, 4 реагираат до суд, 1 жалба до МВР и 1 жалба оставена во кутиите за жалби и поплаки (табела бр:10.3.а)

Табела 10.3 а

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
До нивниот претпоставен	5	23	28	7,0
До МВР	1	/	1	,3
До суд	2	2	4	1,0
Преку поплака во кутија	1	/	1	,3
Вербално	33	62	88	22.0
Никаква рекација	45	115	160	40
Нема	40	71	111	27.7
Вкупно	127	273	400	100,0

- 15% од жалбите беа евидентирани (се покрена постапка за прекршителите на право) останатите рекација останаа незабележани според изјавите дадени од испитаниците (табела бр:10.4)

Табела бр. 10.4 (Дали покренавте постапка за прекршено право?)

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	19	41	60	15,0
Не	23	43	62	15,5
Нема	85	189	278	69,5
Вкупно	127	273	400	100,0

- 235 испитаници сметаат дека начинот на комуникација на државните институции е поразличен во однос на не-роми од нивната околина⁶⁸ (табела бр.11)

Табела бр.11

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да	77	158	235	58,8
Не	5	12	17	4,3
не секогаш	37	79	116	29,0
не знам	8	24	32	8,0
Вкупно			400	100,0

- 87 мажи кои изјавиле дека имаат доживеано дискриминација 20 (22,9%) од нив мислат дека различната комуникација не е секогаш присутна, Од 40 мажи испитаници што не почувствувале дискриминација 45% од нив се убедени дека постои различна комуникација со Ромите. (табела бр:11.1) Од 68 женски испитанички кои не почувствувале дикриминација 38.2% го делат истиот став со мажите. (табела бр:11.1)

Табела бр 11.1.

	да	не	не секогаш	не знам	Вкупно од пр. бр :3	дискриминирани од државни службеници
Вкупно	26	7	26	9	68	не
%	6,5	1,8	6,5	2,3		
Вкупно	32	1	31	6	70	Еднаш или два пати
%	8,0	3	7,8	1,5		
Вкупно	77	1	21	7	106	Повеќе пати
%	19,3	,3	5,3	1,8		
Вкупно	23	3	1	2	29	Постојано се случува
%	5,8	,8	,3	,5		
Вкупно пр.бр 6	158	12	79	24	273	

68

Во поширокото општество во кое постојат големи разлики во групите големи се можностите за нагласка на неживите елементи на идентитетот кај претставниците на немнозинските заедници во случајот Ромите. Доколку добие масовен размер тогаш произведува ефекти на одржување на заедницата во инфериорна позиција, односно позиција која веќе ја има и одржување на односите меѓу групите засновани на нееднаквост кои не поттикнуваат конфликт, своето незадоволство го искажуваат посредно преку музика, поезија, религиозни активности. (Текстот е дел од научно истражувачкиот проект „Социолошки аспекти на етничкото соживеење во РМ“, финансиран од Министерството на наука на РМ и ЦЕУ)

Ваквата состојба е проблематична, на генерална сите испитаници се убедени дека постои различно однесување на државните службеници, без разлика дали истите се или не се жртви на различен третман.

- **17.6% од жените и 14.2 % од мажите се убедени дека спротивниот пол има поголеми приоритети и олеснителни околности при барање на услуги од државните службеници (табела бр:12)**

Табела бр.12

			пол	пол	Вкупно
	Одговори		Маж	Жена	
предност на маж/жена	да		8	20	28
		% на колона	6,3	7,3	7,0
	не		109	225	334
		% на колона	85,8	82,5	83,5
	создава дополнителни тешкотии		10	28	38
		% на колона	7,9	10,3	9,5
Вкупно	Пресметка		127	273	400
		% на колона	100,0	100,0	100,0

- **29.3% од испитаниците бараат да се смени односот на државните службеници**, 28.5% бараат да се реализираат санкции и мерки за надминување на нееднаквиот третман, 14.3% предлагаат Ромите да бидат вработени во државните институции, 1.6 % ги повикуваат невладините организации на поголеми ангажмани при застапување на нивните интереси. (табела бр:13)

Табела бр.13

Одговор	Мажи	Жени	Број на испитаници	%
Да се смени односот на државните службеници	36	81	117	29,3
Да има мерки и санкции	39	75	114	28,5
Да вработат Роми во државни институции	22	35	57	14,3
Поголеми заложби на НВО	/	6	6	1,5
Неодговорено	30	76	106	26,5
Вкупно	127	273	400	100,0

За да се увиди веродостојноста на податоците добиени од терен, истите прашања беа поставени и на државните службеници. Добиените податоци само ги потврдуваат теренските изјави.

Интервју бр1. - машко Куманово

“Па јас до сега не сум се обраќал никому поради тоа што се штипирајќи меѓу себе, и пријателствениче ги штипирајќи вработениите, така да и да се појалам нема да има ефект “

- Според државните службеници генерално граѓаните пристапуваат директно (82,2%), писмено се обраќаат (9.6%), Друго (2.7%) само еден

испитаник изјави дека граѓаните ги користат кутиите за жалби и поплаки. (табела бр: 14)

Табела бр.14

Одговор:	Број на испитаници	%
директен контакт	60	82,2
писмено	7	9,6
друго	2	2,7
нема	3	4,1
кутија за полпаки	1	1,4
Вкупно	73	100,0

- **60.3 % од испитаниците потврдиле дека немаат жалби од Ромите/ ките** (табела бр: 15)

Табела бр. 15

Одговор	Број на испитаници	%
Да	30	39,7
Не	44	60,3
Вкупно	74	100,0

- 31.5 % жалбите или рекациите кои ги добиваат од Ромите се поради нејасност на информациите кои ги примиле или поврзани со незадоволство од услугите, 19,2% од испитаниците изјавија дека Ромите реагираат/ се жалат поради несоодветна помош, 15,1 % сметаат дека Ромите најчесто се жалат на дискриминација и 24,7 % одбиле да одговараат на ова прашање. (табела бр:16)

Табела бр.16

	Број на испитаници	%
Дискриминација	11	15,1
Нејасност на информациите	14	19,2
друго	7	9,6
Нема	18	24,7
Дејсност на информации поврзани со услугите	23	31,5
Вкупно	74	100,0

- 42,5 % од испитаниците не направиле анализи на бројот на поднесени претставки поделени според етничка припадност, 28,8% не одговориле, 12,3% сметаат дека Албанците се почести подносител, 8.2% сметаат дека тоа се Ромите, 5.5 % ги наведоа Македонците и 2,7 % отпаѓаат на други етнички групи. (табела бр:17)

Табела бр.17

Одговор	Број на испитаници	%
Албанците се почести	9	12,3
Ромите се почести	6	8,2
Други	2	2,7
Македонците се почести	4	5,5
Нема одговор	21	28,8
Нема анализи од ваков тип	31	42,5
Вкупно	73	100,0

- 50.7% не забележале кој од двата пола е поредовен барател на услуги од нив, 17.8% тврдат дека доаѓаат двајца партнери, но комуникацијата ја остварува жената, 13.7% тврдат дека доаѓаат двајца партнери но комуникацијата ја остварува мажот, 8.2% изјавија дека почесто доаѓа мажот, 5.5% дека почесто доаѓа жената, а 4.1% одговориле дека нема полови разлики. (табела бр:18)

Табела бр.18

Алтернативни одговори	Број на испитаниците	%
Најчесто доаѓаат жените	4	5,5
Најчесто доаѓаат мажите	6	8,2
не сме забележале таква тенденција	37	50,7
Доаѓаат заедно при што мажот ја остварува комуникацијата	10	13,7
Нема полова разлика	3	4,1
Доаѓаат заедно при што жената ја остварува комуникацијата	13	17,8
Вкупно	73	100,0

Од вкупната бројка на испитаници 16 постапуваат следејки го правилникот, 20 ги разгледуваат жалбите и ги праќаат до надлежни ресори, 18 изјавиле дека вршат анализа и преземаат конкретни чекори по жалбите, 3 ги разгледуваат жалбите и дискутираат, 11 не одговориле, 5 сметаат дека има друг начин на постапка. (табела бр:19)

Табела бр. 19

Одговор	Број на испитаници	%
Следејки ги одредбите од правилникот	16	21,9
Ги разгледуваат жалбите	20	27,4
Друго	5	6,8
Анализа и преземање на конкретни чекори	18	24,7
Нема	11	15,1
Ги разгледуваат жалбите и дискутирате	3	4,1
Вкупно	73	100,0

Ромите во државните институции се жалат преку директна комуникација со државните службеници одговориле 57.5% од испитаниците, 9.6% одговориле дека тоа го прават во пишана форма преку писма, 4.1% од нив одговориле во пишана форма преку кутиите за жалби и поплаки и 28.8% од испитаниците не одговориле на ова прашање. (табела бр:20)

Табела бр. 20

Одговор	Број на испитаници	%
Во директна комуникација со државните службеници	42	57,5
Во пишана форма преку кутиите за жалби	3	4,1
Нема одговор	21	28,8
Во пишана форма преку писма	8	9,6
Вкупно	74	100,0

Заклучок

Целокупната општествена положба на ромската популација во Македонија е оценета како неповолна во повеќе сегменти на општествениот живот. Образовната структура се карактеризира со висок процент на неписменост. Учеството на Ромите во политичкиот живот е скоро невидливо, а во делот на вработување се бележат негативни биланси карактеризирани со висок степен на невработеност. Забележувајќи сериозна загриженост дека и покрај значителните промени во статусот, улогата и придонесот на жените во општеството во текот на минатиот век и почетокот на новиот, распределбата на власта, одговорностите и пристапот до извори меѓу мажите и жените е нерамноправен.

Денес постојат повеќе ресурси од кога и да е, за да се помогне на луѓето да го разберат контекстот на нерамноправност меѓу половите, неговата историја и специфики. Генерален заклучок од истражувањето е дека преку него може да се направи една поширока генерална претстава за целокупното македонско општество во однос на интеракцијата меѓу граѓаните и државните службеници и покрај тоа што е наменато за идентификување на потребите и проблемите на една посебна етничка група.

Фокусот на етничката припадност придонесува другите фактори да бидат занемарени. Во нашето општество има цврсти поделби според етничко идентификување, не може да се направи поделба на различен третман според половата припадност и социјалната категорија поради тоа што се уште нема развиено свест за идентификување според социјалните категории, местоположбата на живеење итн.

Податоците од теренското испитување го потврдуваат постоењето на дискриминаторски однос на државните службеници кон Ромките (75% од испитаните Ромки изјавија дека имаат почувствувано дискриминација) во Македонија. Заклучоците од испитувањето неминовно укажуваат на потреба од ургентни мерки за почитување на законските одредби за комуникација помеѓу институциите и граѓаните и подигнување на степенот на информираност на сите граѓани за постоечките можности на соодветен

и адекватен начин.

Високи показатели за присуство на дискриминација од страна на државните службеници (73% проценти од вкупната бројка од испитаниците Роми потврдуваат присуство на дискриминација), како и недостапни процедури и постапки.

Ромките имаат стартна нееднаква позиција спрема мажите во однос на степенот на образование. Неписменоста овозможува понатамошна зависност на жените од други лица (многу често зависноста е поврзана за сопругот или мажот во фамилијата). Зависноста е видлива во случај кога жената се обраќа до државните институции со постојана придружба на сопругот поради неможност сама да оствари комуникација и да ги реализира сопствените права.

17.6% од жените и 14.2 % од мажите испитаници сакаат да ја имаат улогата на спротивниот пол мислејќи дека тие имаат полесен пристап и подобра услуга од државните службеници.

Забележани се предрасуди од страна на државните службеници, 58.7% од испитаници Роми/Ромки тврдат дека службениците имаат различен однос и пристап со другите националности.

Начинот на комуницирање и пренесување на информации на државните институции со Ромите е неразбирлив и недостапен, потврдуваат 93 % од испитаниците.

Државните службеници имаат проблем со реализирање на разбирлива комуникација со Ромите поради големиот процент на неписмени корисници баратели на услуги, како и неинформираноста за процедури и постапки одредени според законот.

Оваа студија ќе послужи како алатка за застапување и подигање на свеста на жената Ромка за нејзините права и на јавните службеници како носители кои се обврзани на легална и етничка одговорност за еднаков третман на сите граѓани.

Се надеваме дека овој документ ќе придонесе во заложбите на Секторот за еднакви можности меѓу мажите и жените во процесот на нивното застапување на потребите и интересите на жените во случајот Ромките и ќе служи како основа за разбирање на проблемите со кои се соочуваат Ромите во користењето на јавните услуги и потребата за подобрување на условите.

Препораки произлезени од теренското истражување

Препораки за надминување на неинформираноста околу законските механизми

- Кампања за мотивирање на граѓаните да ги користат кутиите за жалби и поплаки(граѓански дневник) во случај кога имаат повредени права од државните институции;
- Редовни обуки за вработените во државните институции за следење на законските промени поврзани со нивните работни обврски;
- Задолжителна служба за информирање во рамки на секоја институција промовирана на видливо место. Во рамки на нејзиното делување треба да влезат: директно објаснување на процедурите, пополнување на формулари доколку граѓаниот има потреба и спроведување низ шалтерите (услугата треба да биде адаптирана според јазикот на корисникот);
- Промовирање на службите за информирање во рамки на институциите (флаери, отворена телефонска линија)

Предлози за надминување на неинформираноста на Ромите за процедури и постапки при барање на услуги од државните институции

Кампања за законски обврски на граѓаните при барање на услуги од испитаните институции (пример како да го реализира: правото на остварување на лична документација, право на социјална заштита, право на вработување итн. на ромски јазик);

- Сите информации кои се поврзани со остварување на право на лична документација, право на социјално згрижување, право на вработување, итн. треба да се пренесуваат по пат на електронски или тв медиум, директно во самата општина (во самите ромски заедници) или преку локалните невладини организации;
- Во рамки на секоја институција да бидат вработени Роми со задолжувања за:
 - евидентирање и документирање на усно пренесените жалби и незадоволства од Ромите;
 - Да помогне на неписмената популација и Роми кои неможат да го разберат јазикот во дадениот формулар;
 - Редовно потсетување на ромската популација за запазување на роковите.

Предлози за надминување на несоодветниот однос на државните службеници со Ромите

Едукација на службениците за пристап и работа со граѓани кои имаат потешкотии со остварување на комуникацијата; и

- Мотивација на државните службеници за поефективно извршување на своите должности.

Предлози за надминување на јазичните бариери (неможност да се интерпретираат формуларите и истите да бидат пополнети)

Предлози за надминување на проблемот :

- Креирање на формулари со поедноставен вокабулар (дополнителни) разбирливи за категорија на граѓани кои имаат пониско ниво на образование; и
- Вработување на државни службеници Роми.

Предлози за надминување на дискриминацијата

Санкционирање на државните службеници кои не ги почитуваат одредбите од Законот за државни службеници. Јавно презентирање (годишни извештаи) за преземени мерки од државните раководители при санкционирање на државните службеници, индивидуално во рамки на одделенија и сектори ;

- Презентирање на годишни извештаи за бројот на поднесени жалби од граѓаните поделени според видот на жалбата, етничка припадност и пол, со последователни реакции од страна на државната институција (предлози и решенија за подобрување на услугите);
- Да се зајакне контролата и надзорот врз работата на државните службеници; и
- Да се забрза процесот на решени претставки поднесени до Народниот правобранител.

Предлози за надминување на недостигот на анализи за поднесени жалби и поплаки во рамки на државните институции групирани според пол и етничка припадност.

Обуки за родова чувствителност за државните службеници; и

- Водење на анализи, бази на податоци како и евидентирање на добиени жалби одделно во оделни институции според пол и етничка припадност.

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

316.647.82-0541(-214.58:497.7)

342.724 (-214.56:497.7)

ГРИЗО, Мелина

И да се пожалам нема да има ефект --- Анализа на релевантни законски прописи и граѓански дневници за надминување на нееднаквиот третман и пристап на Ромите, особено на Ромките до услугите на државните институции во Република Македонија/ Мелина Гризо, Сузана Шабановска, Сонѓул Шабан – Скопје Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија 2010 - 61 стр. : табели: 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4595-00-7

1.Шабановска, Сузана [автор], 2. Шабан, Сонѓул [автор]

3. Жени Ромки во Македонија – Дискриминација врз етничка основа
COBISS. MK –ID 01326090