



ЕВАЛУАЦИЈА НА СОСТОЈБИТЕ СО ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА И ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ЗА ВРЕМЕ НА ПРЕТСЕДАВАЊЕТО СО ОБСЕ

Април, 2023

Наслов:

Евалуација на состојбите со човековите права и владеењето на правото за време на претседавањето со ОБСЕ

Издавач:

Хелсиншки комитет за човекови права

Претставуван од:

проф. д-р Неда Здравева

Автори:

Набљудување на изборите - Симонида Кацарска

Заштита на националните малцинства - Ардита Абази Имери

Нетолеранција - Говор на омраза - Славица Анатастовска

Злосторства од омраза - Наташа Петковска

Слобода на изразување и здружување - Гоце Коцевски

Трговија со луѓе - Ирена Здравкова

Родова еднаквост - Бојана Јовановска

Уредничка:

Наташа Бошкова

Преведувачка:

Катерина Иванишевиќ

Година на издавање:

2023

Место на издавање:

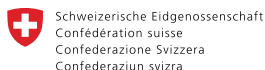
Скопје

Број на страници:

70

Графички дизајн:

Масива Креативна Агенција



Овој извештај е изработен со финансиска поддршка на Холандскиот Хелсиншки комитет, Фондацијата Отворено општество - Македонија и Швајцарскиот федерален оддел за надворешни работи. Содржината на овој извештај е единствена одговорност на Хелсиншкиот комитет за човекови права, Македонско здружение на млади правници (МЗПМ) и Институтот за Европска Политика (ЕПИ) - Скопје и не мора да ги одразува ставовите на Холандскиот Хелсиншки комитет, Фондацијата Отворено општество - Македонија и Швајцарскиот федерален оддел за надворешни работи.

Содржина

Поглавје 1

НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ 5

Поглавје 2

ЗАШТИТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА 10

Поглавје 3

НЕТОЛЕРАНЦИЈА 19

Поглавје 4

СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И ЗДРУЖУВАЊЕ 37

Поглавје 5

ТРГОВИЈА СО ЛУЃЕ 53

Поглавје 6

РОДОВА ЕДНАКВОСТ 59

Кратенки

ДИК – Државна изборна комисија

ОБСЕ – Организација за безбедност и соработка на Европа

ОДИХР – Канцеларија за демократски институции и човекови права

МП – Министерство за правда

ИРИ – Меѓународен републикански институт

ОН – Обединети нации

СЕ – Совет на Европа

ЕК – Европска комисија

САД – Соединети Американски Држави

СКРК – Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства

СЛАПП – Стратешка тужба против јавно дејствување

ЗЗФ – Закон за здруженија и фондации

ПВР – Проценка на влијание на регулативата

МИОА – Министерство за информатичко општество и администрација

ТЛ – Трговија со луѓе

СОП – Стандардни оперативни процедури

НМУ – Национален механизам за упатување на жртви на трговија со луѓе

ОЈОГОКК – Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција

ГРЕТА – Група на експерти за дејствување против трговијата со луѓе на Советот на Европа

МОТ – Меѓународна организација на трудот

ЖТ – Жртви на трговија со луѓе

ЦЕДАВ – Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените

ЗСЗД – Закон за спречување и заштита од дискриминација

Поглавје 1 – НАБЉУДУВАЊЕ НА ИЗБОРИТЕ

1.1. Изборен систем на Северна Македонија

Северна Македонија е повеќепартиска парламентарна демократија. Во моментот има 57 регистрирани политички партии.¹ Со оглед на мултиетничкиот карактер на земјата, политичките партии често се организираат околу интересите на одредени етнички групи. Политичките партии можат да се натпреваруваат на парламентарни избори за пратеници, на локални избори за градоначалници и членови на општинските совети и на претседателски избори.

Законодавната рамка, исто така, дозволува независните кандидати да се натпреваруваат на изборите. На поднесувањето на кандидатурата му претходи собирање на одреден број потписи (како што е предвидено во Изборниот законик), или од гласачи или од пратеници, во зависност од тоа кој ја поднесува кандидатурата во име на независниот(ите) кандидат(и). Потписите се собираат во подрачните единици на Државната изборна комисија (ДИК), а постапката е утврдена со Правилник што го донесува ДИК.

Претседателските избори се одржуваат на секои пет години, додека локалните и парламентарните избори се одржуваат на секои четири години. Но, поради политичката несигурност и честите политички кризи, а понекогаш и поради политичките пресметки, во 2020 година во земјата се одржаа петти по ред предвремени парламентарни избори.

Од 2002 година, парламентарниот изборен систем во Северна Македонија е пропорционален, со затворени кандидатски списоци². Собранието се состои од 120 пратеници избрани во шест изборни единици, а резултатите се пресметуваат според **формулата D'Hondt**. До три дополнителни пратеници се избираат преку гласање надвор од државата³ во една изборна единица.⁴ Од гласањето во рамките на државата, се избираат по 20 пратеници од секоја од шесте изборни единици. Дополнителни детали за изборните единици, гласањето надвор од државата, видовите списоци и Избирачкиот список се дадени во следните Поглавја.

Покрај големиот број активни политички партии, мнозинството мали партии се натпреваруваат на изборите во предизборни коалиции, вообичаено предводени од една од двете најголеми политички партии - Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (позната како СДСМ) или Внатрешната македонска револуционерна организација - Демократска партија за македонско национално единство (позната како ВМРО-ДПМНЕ), за да ги зголемат шансите да бидат претставени во Собранието.

Северна Македонија е консоцијална демократија, која, меѓу другите клучни елементи, се карактеризира со големи коалициски влади кои ги претставуваат различните етнички групи. Во пракса, постизборните коалиции се формираат меѓу една од двете најголеми македонски партии, која вообичаено го освојува севкупниот најголем број пратенички места и една (или повеќе) од победничките албански партии. Оваа пракса главно се заснова на неформалниот Мајски договор, кој предвидува победничките партии од двете етнички групи да формираат влада⁵. Меѓутоа, оваа неформална практика беше прекината на предвремените парламентарни избори во 2016 година, кога победничката албанска партија, Демократската унија за интеграција (ДУИ), формираше

¹ Агенција за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. *Список на иматели на информации/Политички партии*. Достапно на: <https://aspi.mk/imатели/8/>

² Панковски М., Јовевска-Ѓорѓевиќ А., Јанеска С., Илиевска М. и Младеновска С. (2020 г.). *Прирачник за парламентарни избори во Република Северна Македонија 2020 година (второ ажурирано издание)*. Фондација Конрад Аденауер, Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје. Сите измени во хронолошки редослед може да се најдат во вториот дел: *Историја на парламентарните избори во Република Северна Македонија (1990 - 2016 година)*, вклучувајќи детални информации за измените во 2002 година. Достапно на:

https://izbornaarhiva.mk/dokumentacija/prirachnici/Prirachnik_za_parlamentarni_izbori_2020_ENG.pdf

³ Од 2011 г.

⁴ Од 2015 г.

⁵ Марковиќ Н. и Поповиќ М. (2015 г.). *Политички дијалог*. Фондација Конрад Аденауер. Достапно на: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2009/08/Politicki_dijalog.pdf

влада со Социјалдемократите, кои добија помалку гласови од десничарската ВМРО-ДПМНЕ. Интересен развој во формирањето коалиции се случи и на предвремените парламентарни избори во 2020 година, кога пред изборите беше договорена првата предизборна владина коалиција помеѓу СДСМ, македонска партија и БЕСА, една од најголемите албански партии.

1.2. Наоди на меѓународни организации

Последните локални избори се одржаа во октомври 2021 година. Во септември 2021 година беа усвоени неколку измени на Изборниот законик поврзани со овие избори по забрзана постапка и без јавна дебата или консултација со клучните засегнати страни, спротивно на меѓународната добра практика.

Според Канцеларијата на Организацијата за безбедност и соработка на Европа за демократски институции и човекови права (ОБСЕ/ОДИХР), овие измени делумно се однесуваат на некои претходни препораки на ОБСЕ/ОДИХР, како што е дефинирањето на рокот на мандатот на членовите на ДИК. Спротивно на тоа, другите препораки, вклучително и оние кои се однесуваат на сеопфатна ревизија на изборната правна рамка, останаа нерешени.⁶

ОБСЕ/ОДИХР оцени дека изборите биле конкурентни и дека основните слободи биле нашироко почитувани.⁷ Од друга страна, извештајот на Фридом хаус „Нации во транзит“ за 2022 година покажа дека иако изборите беа генерално слободни и конкурентни, имаше злоупотреба на државните ресурси од страна на владејачките партии, а изборните кампањи беа нарушени од раздорната и непријателска реторика.⁸

ОДИХР ги нагласи своите приоритетни препораки, како што се создавање поправедни услови за изборни кампањи и политичко рекламирање, зајакнување на капацитетите на органите за управување со изборите и создавање дополнителни механизми за обезбедување транспарентност во политичкото финансирање и во финансирањето на кампањите. Спроведувањето на изборни реформи поврзани со родот, исто така, беше дискутирано за време на посветениот состанок со засегнатите страни.⁹

Постигнат е ограничен напредок во адресирањето на извонредните препораки од ОБСЕ/ОДИХР¹⁰ и Венецијанската комисија¹¹. Како што е споменато во нивните извештаи, изборното законодавство треба сеопфатно да се ревидира за да се решат постоечките недоследности, а релевантните закони треба да се усвојат навреме, на инклузивен и транспарентен начин, многу пред следните избори. Во овој поглед, релевантните власти мора да ги засилат своите напори и да покажат политичка волја за дополнително подобрување на изборниот процес.¹²

⁶ Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права. (2022 г., 25 март). Република Северна Македонија - Локални избори на 17 и 31 октомври 2021 година: Финален извешташ на мисијата за набљудување на изборите на ОДИХР. Достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/3/514666.pdf>

⁷ Европска комисија. (2022 г., 12 октомври). Извештај за Северна Македонија за 2022 година: Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2022 година. Достапно на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>

⁸ Фридом хаус. (2022 г.). *Извештај „Нации во транзит“ за 2022 година*. Достапно на: <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia/nations-transit/2022>

⁹ Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права. (2022 г., 28 јуни). *Експертите на ОДИХР разговараат за изборните препораки во Северна Македонија*. Достапно на: <https://www.osce.org/odhr/elections/north-macedonia/521380>

¹⁰ Ибид.

¹¹ Европска комисија за демократија низ право (Венецијанска комисија) и Канцеларија на ОБСЕ за демократски институции и човекови права. (2016 г., 29 септември). *Поранешна Југословенска Република Македонија: Предлог заедничко мислење за Изборниот законик изменет на 9 ноември 2015 година*. Достапно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2016\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2016)030-e)

¹² Европска комисија. (2022 г., 12 октомври). Извештај за Северна Македонија за 2022 година: Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ за 2022 година. Достапно на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>

1.3. Последни случувања

Во текот на јануари – март 2022 година, се одржаа дискусии за реформа на Изборниот законик како одговор на барањата на помалите политички партии застапени во Собранието.¹³ Нивните барања вклучуваат воведување измени на Изборниот законик, поконкретно воведување на изборен систем од една изборна единица со пропорционален изборен модел без изборен праг.¹⁴ Во јануари 2022 година, пратениците од пет помали партии во владејачката коалиција ја условија поддршката за новата влада со барање измените на Изборниот законик да се склучат во следните три месеци и побараа од претседателот на Собранието да закаже пленарна седница што е можно поскоро.¹⁵ Условот настана поради тоа што не се дискутираше предлогот за измени на Изборниот законик поднесен 11 месеци претходно (05.03.2021 година) до Собранието од страна на овие помали политички партии.¹⁶

До крајот на март 2022 година, Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците одржа седница во Собранието по предлог-Законот за изменување и дополнување на Изборниот законик¹⁷, на која членовите на комисијата ја поддржаа првата фаза на предлогот за пропорционален модел, без изборен праг, со моделот D'hondt на распределба на мандатите каде државата би била една изборна единица.¹⁸

За збогатување на дискусијата за потребните измени во Изборниот закон, беше организирана панел дискусија¹⁹ од страна на Либералниот институт²⁰, на која учесниците во голема мера изразија дека е многу потребна „една изборна единица наместо шест“. Исто така, на почетокот на јуни 2022 година, беше организирана советодавна анкета²¹ од страна на Институтот за европска политика (ЕПИ) каде што голем број граѓани (150 од целата земја) дискутираа за и беа прашани каков изборен систем сакаат и какви реформи се потребни во изборниот процес во државата. Граѓаните имаа можност да дискутираат за изборните модели и изборните единици, како и за правото на глас на дијаспората, со политичките претставници од парламентарните партии²² и изборните списоци и регистрацијата на гласачите со релевантните засегнати страни²³ во оваа област. Според оценката на настанот, мислењето на учесниците за пошироко вклучување на пошироката јавност во дијалогот за изборните реформи е поддржано на високо ниво. Според резултатите од советодавната анкета, се појавуваат статистички значајни разлики со повисоки вредности по дебатата само за прашањето дека треба да има една изборна единица која ја покрива целата територија на државата, но со одреден минимален процент на гласови што партиите/независните кандидати треба да ги добијат за да освојат пратенички мандат.²⁴

Во текот на јули-септември 2022 година, беа одржани неколку дискусии за реформата на Изборниот законик со поддршка од ОБСЕ на Министерството за правда (МП), кое е водечка

¹³ Политичка партија Демократски сојуз. (2022 г., 29 јануари). *Демократски сојуз: Коренити реформи на изборните правила*. Достапно на: <https://bit.ly/3SF7JTW>

¹⁴ Дојче Веле-Северна Македонија. (2022 г., 21 јануари). *Промената на изборниот модел повторно на маса*. Достапно на: <https://bit.ly/35qNFAv>

¹⁵ Блажевска К. (2022 г., 14 јануари). *Пет партии ја условија поддршката за Владата*. Дојче Веле. Достапно на: <https://bit.ly/3xhbpUr>

¹⁶ Ибид.

¹⁷ Собрание на Република Северна Македонија. (2022 г., 22 март). Сесија бр. 39 на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците, закажана на 22 март 2022 г. во 10:00 часот. Детали достапни на: <https://bit.ly/3J36oDq>.

¹⁸ Ибид.

¹⁹ Николовски М. (2022 г., 2 јуни). *Една изборна единица – потреба од коренити реформа на изборниот систем*. Телма ТВ. Достапно на: <https://bit.ly/3YeEJUj>

²⁰ Либерален институт - Скопје. (2022 г., 1 јуни). *Една изборна единица наместо сегашните шест – посоодветно претставување на граѓанскиот глас*. Достапно на: <https://www.facebook.com/liberalinstitutemk/videos/1736530570040094>

²¹ Институт за европска политика - Скопје. (2022 г., 31 мај). Граѓаните дискутираат и прашуваат: Изборниот систем и реформите во изборниот процес во Северна Македонија. Достапно на: <https://epi.org.mk/post/20948>

²² Павле Трајанов, Арта Биљали-Зендели, Драган Ковачки, Викторија Аврамовска-Мадик, како и претставникот на граѓанскиот сектор, Сефер Селми.

²³ Рената Дескоска, Сашо Клековски, Халил Снопче, Фадил Зендели и Гордан Георгиев.

²⁴ Институт за европска политика - Скопје. *Национална дебата за изборните реформи во Северна Македонија*. Достапно на: https://epi.org.mk/wp-content/uploads/Summary_NED_ENG.pdf

владина институција која ги води реформските дискусии.²⁵ Министерот за правда изјави и дека е „потребно однапред да се знаат изборните правила и тие да не се донесуваат непосредно пред изборите“.

Во однос на изборниот процес, Основниот граѓански суд Скопје утврди дискриминација против лицата со попреченост при остварување на правото на гласање²⁶ од страна на Владата и Државната изборна комисија. Оваа пресуда е донесена врз основа на *actio popularis* тужба поднесена од Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија, каде Коалицијата Маргини беше трета страна.²⁷ Истовремено, Судот ги задолжи Владата и Државната изборна комисија до распишување на следните избори да обезбедат пристап до рамни патишта, паркинг и пристап до гласачките простории за лицата со попреченост на избирачките места каде тоа досега не беше можно.

Во периодот април – јуни 2022 година, најголемата парламентарна опозициска партија, ВМРО-ДПМНЕ, континуирано бараше предвремени парламентарни избори и се занимаваше со блокирање на работата на Собранието. Исто така, тие побараа лидерска средба меѓу лидерите на двете најголеми парламентарни партии поради влошената економска и енергетска криза. Ова барање беше одбиено од страна на премиерот Ковачевски и лидерот на владејачката партија²⁸ со образложение дека не е вистинско време за одржување на предвремени парламентарни избори. Истовремено, премиерот Ковачевски истакна дека Владата планира да одржи редовни избори како што е закажано за во 2024 година, кои ќе се одржат истата година со претседателските избори.²⁹

Во однос на локалните избори во 2021 година, постоеше ризик од распуштање на Советот на Општина Тетово³⁰, што на крајот се случи кога Владата на Северна Македонија го разреши Советот на општината. Главната причина за овој чекор беше нивниот неуспех да ја усвојат годишната сметка на општинскиот буџет за 2021 година.³¹ Од општината реагираа дека разрешувањето на Советот е незаконско бидејќи истекло рокот за разрешување на Советот, но потврдија дека треба да се одржат нови избори за советници.³² По одржувањето на новите избори за Советот на Општина Тетово во август 2022 година, претходно избраните независни членови на Советот останаа без своите мандати.³³

Локалните избори во 2021 година уште еднаш ја покажаа слабата застапеност на жените, бидејќи во државата беа избрани само две градоначалнички, наспроти 79 градоначалници. Покрај опстојувањето на пречките за политичко учество на жените, исходот од 2021 година беше резултат и на отсутството на квоти за родова застапеност на ниво на општински градоначалници.³⁴

²⁵ Министерство за правда. (2022 г., 6 јуни). *Мисијата на ОБСЕ во Скопје ја поддржува иницијативата на Минис за правда за подготовка на нов Изборен законик*. Достапно на: <https://pravda.gov.mk/vest/6365>

²⁶ Стојкова И. (2022 г., 7 септември). Пресуда - државата ги дискриминира лицата со попреченост при остварување на правото на глас. Радио Слободна Европа (на македонски јазик). Достапно на: <https://bit.ly/3S24rjx>

²⁷ Хелсиншки комитет за човекови права на Северна Македонија. (2022 г., 1 септември). Владата и Државната изборна комисија сториле директна дискриминација врз лицата со попреченост при остварување на нивното право на глас. Достапно на: <https://bit.ly/3f7WWmb>

²⁸ Лазова А. (2022 г., 8 мај). *Нема да има лидерска средба за предвремени парламентарни избори*. Канал 5. Достапно на: <https://kanal5.com.mk/nema-da-ima-liderska-sredba-za-predvreмени-parlamentarni-izbori/a528975>

²⁹ ТВ 21. (2022 г., 6 мај). *„Избори ќе има во 2024 година“, вели Ковачевски*. Достапно на: <https://mk.tv21.tv/izbori-ke-ima-vo-2024-godina-veli-kovachevski/>

³⁰ Блажевски Б. (2022 г., 29 април). *Порталб: Советот на Општина Тетово пред распуштање, нејасно е дали ќе има нови избори*. Мета.Мк. Достапно на: <https://meta.mk/portalb-sovetot-na-opshтина-tetovo-pred-raspushtanje-nejasno-e-dali-ke-ima-novi-izbori/>

³¹ Законот за финансирање на ЕЛС го уредува усвојувањето на годишната сметка за буџетот од претходната година до 31 март претходната година. Достапно на: <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2009/02/Zakon-za-finansiranje-na-edinicite-na-lokalna-samouprava-Precisten-tekst.pdf>

³² Алсат М. (2022 г., 14 јуни). *Владата го распушти Советот на општина Тетово*. Достапно на: <https://alsat.mk/mk/najnova-vest-vladata-go-raspushti-sovetot-na-opshтина-tetovo/>

³³ СДК.МК (2022 г., 21 август). *БЕСА освои 12 советници во Советот на Тетово, а ДУИ 11, ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ имаат ист број како на ланските избори*. Достапно на: <https://sdk.mk/index.php/dopisna-mreza/besa-osvoi-12-sovetnitsi-vo-sovetot-na-tetovo-a-dui-11-vmro-dpmne-i-sdsm-imaat-ist-broj-kako-na-lanskite-izbori/>

³⁴ Меѓународна фондација за изборни системи (ИФЕС). (2022 г.) *Учетството на жените во политичките процеси во Северна Македонија*. Достапно на: <https://electoralreforms.mk/wp-content/uploads/2022/06/ENG-Study-on-womens-participation-in-political-processes-in-North-Macedonia.pdf>

Во истражувањето спроведено од Меѓународниот републикански институт (ИРИ), чии резултати беа објавени на крајот на декември 2022 година, мнозинството граѓани, или вкупно 70% (39% - многу веројатно; 31% - веројатно), би гласале доколку утре се одржат избори, а во моментот најголема поддршка ѝ даваат на најголемата опозициска партија ВМРО-ДПМНЕ (19%), додека владејачката СДСМ бележи пад на поддршката и има рејтинг од само 11%.³⁵

1.4. Препораки

- Владата треба да покаже политичка волја за подобрување на изборниот процес. Треба да има широк консултативен процес за изборната реформа. Постојните предлози се нејасни без длабинско истражување за тоа што би значеле тие промени за демократијата на државата, додека за јавноста пораките се збунувачки, што за возврат предизвикува конфузија кај пошироката популација.
- Изборното законодавство треба да се измени за да се одговори на препораките на ОБСЕ/ОДИХР со суштинска дискусија во Собранието, јавни дебати и нормална процедура.
- Релевантните закони треба да се донесат на навремен, инклузивен и транспарентен начин.

³⁵ Меѓународен републикански институт (ИРИ). (2022 г., 19 декември). *Национална анкета на Северна Македонија - септември - октомври 2022 г.* Достапно на: <https://bit.ly/3PNIaQ3>.

Поглавје 2 – ЗАШТИТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА

2.1. Меѓународни стандарди и законодавство

Северна Македонија е мултиетничка земја и нејзините главни етнички групи според Уставот се Македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите³⁶. Постојат многу мислења дека земјата функционира преку поделени и одвоени заедници со етничката припадност како примарна линија на поделба.

Северна Македонија ги ратификуваше главните меѓународни договори за човекови права, вклучително и Конвенцијата на ОН за елиминација на сите форми на расна дискриминација; Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Насоките од Љубљана за интеграција на различни општества на ОБСЕ, сите фундаментални конвенции за човекови права на ОН и СЕ. Меѓународните стандарди за човекови права ратификувани од земјата имаат приоритет над националното законодавство. Северна Македонија се обврза на Европската повелба за регионални или малцински јазици, но сè уште не ја ратификуваше.³⁷

Уставот го вклучува принципот на еднаквост и забранува дискриминација, вклучително и по основ на расно и етничко потекло. Понатаму, Охридскиот рамковен договор, кој стави крај на вооружениот конфликт во 2001 година, предвидува низа законодавни и политички мерки за да се обезбеди еднаквост и заштита на немнозинските заедници³⁸, меѓу кои и официјален статус на албанскиот јазик во областите каде што најмалку 20 отсто од населението го зборува јазикот, правична и пропорционална застапеност, зајакнато образование на албански јазик, усвоено правило за „двојно мнозинство“³⁹ и подобрување на учеството и вработувањето на немнозинските заедници во јавниот живот и државните институции. Прегледот на Охридскиот рамковен договор за социјална кохезија (ОРД) подготвен во 2015 година укажува на кривката меѓуетничка ситуација, недостатокот на доверба меѓу заедниците и потребата од континуирано фокусирање на социјалната кохезија.⁴⁰

Во 2019 година, Владата на Северна Македонија ја усвои Стратегијата „Едно општество за сите“ која има цел дополнително да ја развие интеркултурната комуникација помеѓу нејзините различни култури и заедници и да ја примени како алатка за спроведување на препораките на меѓународните тела, како што се Обединетите нации, Советот на Европа, Европската комисија и Организацијата за безбедност и соработка на Европа.

2.2. Моментална состојба

Според извештајот на ЕК за земјата за 2022 година, во однос на заштитата на немнозинските заедници, властите продолжија да ја спроведуваат националната стратегија „Едно општество за сите и интеркултуризам“. Високиот комесар на ОБСЕ за национални малцинства, исто така, ја изрази својата поддршка за тековните напори на Северна Македонија кон развивање на стратегијата *Едно општество за сите* како ефективна рамка за да помогне во подобрувањето

³⁶ Устав на Република Северна Македонија. Достапно на: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx

³⁷ Совет на Европа, *Промовирање на ратификација на Европската повелба за регионални и малцински јазици достапно на*: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/promoting-ratification>

³⁸ Терминологијата усвоена со Охридскиот рамковен договор е „немнозински заедници“.

³⁹ Собраниските одлуки кои ги засегаат правата на заедниците или локалната самоуправа мора да бидат донесени и со мнозинство од сите пратеници и со мнозинство од вкупниот број гласови од пратениците од немнозинските заедници.

⁴⁰ Владата на Република Северна Македонија и Секретаријатот за спроведување на ОРД. (2015 г.). *Преглед на Охридскиот рамковен договор за социјална кохезија*. Достапно на: <https://www.eip.org/wp-content/uploads/2020/07/OFA-Review-on-Social-Cohesion.pdf>

на социјалната кохезија. ЕК смета дека меѓуетничките односи станале стабилни, а Охридскиот рамковен договор продолжи да се спроведува, додека Советот на Европа нагласува дека иако меѓуетничките односи се подобри, етничките и јазичните линии на поделба излегуваат на површина во моменти на криза. За да се обезбеди одржливост на Стратегијата „Едно општество за сите“, која зазема вреден интеркултурен пристап, потребна е поголема политичка поддршка на високо ниво и солидно финансирање.⁴¹

Советодавниот комитет за Рамковната конвенција на Советот на Европа за заштита на националните малцинства во своето петто мислење за Северна Македонија во 2022 година, утврди дека има напредок во правната заштита на националните малцинства преку подобрување на нејзините политики во согласност со Рамковната конвенција, но нивното практично спроведување треба да се подобри. Комитетот на Советот на Европа дава неколку препораки до Северна Македонија насочени кон натамошното зајакнување на антидискриминацијата и еднаквоста, заштита на националните малцинства од непријателство и насилство, промовирање на нивните култури, подобрување на нивното образование и медиумско претставување, како и нивните јазични, работнички и станбени права.

Според Извештајот на САД за состојбата со човековите права во земјата за 2021 година⁴², припадниците на помалите етнички малцински групи продолжија да се жалат на неправедна застапеност во владата и дискриминаторски политики што ги исклучуваа од политичко учество. Во 20-члениот владин кабинет имаше осум министри кои се етнички Албанци. Од 1 ноември 2021 година, во Собранието имаше 32 пратеници кои се етнички Албанци, вклучувајќи го и претседателот на Собранието и тројца Турци, двајца Срби, еден Ром, еден Влав, еден Бошњак и еден Евреин пратеник.

Спроведувањето на Законот за употреба на јазиците трпи значителен јаз меѓу употребата на албанскиот јазик и практичната ситуација во администрацијата и судовите. За да се поправи ова, потребни се значителни инвестиции во обука и регрутирање на преведувачи и двојазичен персонал.

Властите, исто така, се повикани да го зголемат социо-економското учество на припадниците на националните малцинства кои живеат во руралните области преку инвестирање во инфраструктурата и можностите за вработување на младите од немнозинските заедници.

2.3. Последни случувања

Две децении по последниот национален попис, во септември 2021 година земјата конечно спроведе попис на населението и домаќинствата⁴³, а податоците беа објавени на крајот на март 2022 година, по повеќемесечна анализа на податоците.

Според Државниот завод за статистика⁴⁴, вкупното резидентно население изнесува 1.836.713 лица. Вкупното нерезидентно население, кое ги опфаќа државјаните на Република Северна Македонија отсутни во странство повеќе од 12 месеци и странците привремено присутни во Република Северна Македонија за помалку од 12 месеци, изнесува 260.606 лица вклучени во пописот.

Од вкупно изброеното население, 54,21% се изјасниле како Македонци, 29,52% како Албанци, 3,98% како Турци, 2,34% како Роми, 1,18% како Срби, 0,87% како Бошњаци и 0,44% како Власи.

⁴¹ Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (2022 г., 21 септември). *Петто мислење за Северна Македонија*. Достапно на: <https://rm.coe.int/5th-op-north-macedonia-en/1680a82967>

⁴² Стејт депарتمانт на САД (2022 г., 27 април). *Извештај за состојбата со човековите права во Северна Македонија за 2021 година*. Достапно на: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615_NORTH-MACEDONIA-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf.

⁴³ Државен завод за статистика. (2022 г., 30 март). Вкупното резидентно население на Република Северна Македонија е 1.836.713 жители. Попис 2021 година. Достапно на: <https://bit.ly/3uXf13D>

⁴⁴ Државен завод за статистика. (2022 г., 30 март). Попис на населението, домаќинствата и становите во Република Северна Македонија, 2021 година - прва база на податоци. Достапно на: https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstanie_en.aspx?rbtxt=146

Од вкупното резидентно население во Република Северна Македонија, 58,44% од населението се изјасниле како Македонци, 24,30% како Албанци, 3,86% како Турци, 2,53% како Роми, 0,47% како Власи, 1,30% како Срби и 0,87% како Бошњаци.

Во вкупното нерезидентно население опфатено во пописот, кое ги опфаќа државјаните на Република Северна Македонија отсутни во странство повеќе од 12 месеци и странците привремено присутни во Република Северна Македонија помалку од 12 месеци, 24.45 % се изјасниле како Македонци, 66.36 % како Албанци, 4.79 % како Турци, 1.02 % како Роми, 0.19 % како Власи, 0.35 како % Срби, 0.81 % како Бошњаци и други.

Еден од главните заклучоци од пописот е дека населението е намалено за околу 10%. И покрај тоа што Владата го квалификуваше овој процес како успешен, опозицијата изрази загриженост, велеејќи дека пописот е нецелосен. Имено, ВМРО-ДПМНЕ тврди дека 7,2% не се регистрирани и дека податоците се земени од бази на податоци.⁴⁵ Немнозинските заедници, исто така, го изразија своето незадоволство од процесот.⁴⁶

Во согласност со заклучоците на Европскиот совет од јули 2022 година, Северна Македонија треба да го измени својот Устав за да ги вклучи граѓаните кои живеат во границите на државата и кои се дел од други народи, како Бугарите.⁴⁷ Дискусијата за уставните измени беше во тек во моментот на пишување на извештајов и е услов за одржување на втора меѓувладина конференција со Европската Унија и продолжување на пристапните преговори во целост.

2.4. Правична застапеност

Во јануари 2022 година, Народниот правобранител⁴⁸ го презентираше Мониторинг извештајот за спроведувањето на принципот на правична застапеност за 2020 година⁴⁹, кој беше објавен во декември 2021 година. Според извештајот за периодот 2007 – 2020 година, има севкупно подобрување во однос на почитувањето на уставната определба;⁵⁰ меѓутоа, трендот на незадоволителна застапеност на помалите заедници во министерствата сè уште постои, особено на раководните позиции.⁵¹ Покрај тоа, примената на принципот на правична застапеност не се почитува во судството и обвинителството.⁵² Извештајот на ЕК за земјата за 2022 година е сличен, бидејќи утврди дека правичната застапеност на немнозинските заедници останува неконзистентна во јавниот сектор и кај сите категории на државни службеници. Извештајот ја прикажува загриженоста, вклучително и од страна на Државниот завод за статистика, во врска со иницијативата на Министерството за информатичко општество и администрација за ревидирање на процентот во формулата на т.н. „BalancER“, алатка за човечки ресурси, која го одредува процентот на вработените во јавниот сектор од секоја етничка група. Дополнително, трансферот на вработени од Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците во различни институции не беше завршен, со што продолжи да се поткопуваат принципите на заслуга и ефективност.

Народниот правобранител ги презентираше и наодите од Посебниот извештај за состојбата со родовата застапеност на вработените во јавниот сектор во 2020 година, при што наодите

⁴⁵ Канал 5. (2022 г., 30 март). *Милошоски: Бројките од пописот се поразителни, а операцијата некомплетна*. Достапно на: <https://kanal5.com.mk/miloshoski-brojkite-od-popisot-se-porazitelni-a-operacijata-nekompletna/a523370>

⁴⁶ 360 Степени. (2022 г., 31 март). Партијата за движење на Турците бара Законот за употреба на јазиците да се имплементира соодветно според резултатите од пописот. Достапно на: <https://bit.ly/3LA5VqG>

⁴⁷ Види Заклучоци на Советот на Европската Унија од 18 јули 2022 година. Достапно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>

⁴⁸ Народен правобранител на Република Северна Македонија. (2022 г., 28 јануари). Прес-конференција на Народниот правобранител г. Насер Зибири за состојбата со степенот на почитување на начелото на соодветна и правична застапеност на заедниците. Достапно на: <https://bit.ly/3KkSeSH>

⁴⁹ Народен правобранител на Република Северна Македонија. (2021 г., декември). *Извештај за следењето на состојбата со примената на начелото на соодветна и правична застапеност за 2020 година*. Достапно на: <https://bit.ly/3ra6jnZ>.

⁵⁰ Ибид.

⁵¹ Ибид.

⁵² Ибид.

покажуваат подобрување на нивото на родова еднаквост, за разлика од претходните години, освен во однос на раководните позиции.⁵³

2.5. Ранливи групи и принцип на недискриминација

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) придонесе за консултациите на Европската комисија за развој на стандарди за телата за еднаквост.⁵⁴ Во текот на април – јуни 2022 година, КСЗД поведе постапка по службена должност против јавен функционер, по повод негови изјави во телевизиска дебатна емисија, укажувајќи на етничко малтретирање на припадници на турската етничка заедница во Република Северна Македонија.⁵⁵

КСЗД доби позитивна оценка за својата работа во последниот извештај од Стејт департментот.⁵⁶ Според извештајот, во 2021 година КСЗД работеше на заштита на граѓаните од прекршување на нивните права од страна на јавните институции, намалување на дискриминацијата против малцинските заедници и лицата со попреченост, промовирање на правична застапеност во јавниот живот и спречување на злоупотреба на правата на децата.⁵⁷

Дополнително, КСЗД учествуваше во подготовката на Четвртиот периодичен извештај за Република Северна Македонија согласно Меѓународниот пакт за граѓански и политички права на ОН, кој последователно доаѓа со учеството на КСЗД во извештајот согласно Конвенцијата за елиминација на расната дискриминација.⁵⁸

Во средината на јуни, КСЗД потпиша Меморандуми за соработка со Субверзивниот фронт и Институтот за добро владеење и евроатлантски перспективи (ИДУЕП), со цел да се реализираат заедничките заложби за зајакнување на меѓусебната соработка и поддршка во напорите за справување со дискриминаторскиот говор и други негативни појави на интернет.⁵⁹

Кон крајот на јули, КСЗД и Кабинетот на претседателот на Република Северна Македонија потпишаа Меморандум за соработка со цел преземање координирани активности за унапредување на заштитата од дискриминација и обезбедување на целосно и еднакво уживање на сите човекови права и основни слободи за сите граѓани на Република Северна Македонија.⁶⁰

Новото мислење на Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства наведува дека Северна Македонија постигнала значителен напредок во правната заштита на правата на лицата кои припаѓаат на националните малцинства, особено во областа на антидискриминацијата и употребата на албанскиот јазик. Тие додаваат дека на политичко ниво, стратегијата „Едно општество за сите“ обезбедува вреден патоказ кон интегрирано мултиетничко општество и е во согласност со принципите на Рамковната конвенција бидејќи промовира почитување на различностите преку интеркултурен дијалог. Меѓутоа,

⁵³ Европска комисија. (2022 г., 12 октомври). Извештај за Северна Македонија за 2022 година: Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ од 2022 година. Достапно на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>

⁵⁴ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 16 март). Важноста, улогата и предизвиците на телата за еднаквост во промовирањето на еднаквоста и борбата против дискриминацијата. Придонес во процесот на јавна консултација „Тела за еднаквост - обврзувачки стандарди“. Достапно на: <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2022/03/CPD-Contribution-EC.pdf>

⁵⁵ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 18 април). *Покрената постапка по службена должност против Ваљон Бела*. Достапно на: <https://bit.ly/3SISQjJ>

⁵⁶ Стејт департмент на САД (2022 г., 27 април). *Извештај за состојбата со човековите права во Северна Македонија за 2021 година*. Достапно на: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/313615_NORTH-MACEDONIA-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf

⁵⁷ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 27 април). *Позитивна оценка на работата на КСЗД во Извештајот на Стејт департментот за 2021 година*. Достапно на: <https://bit.ly/3EReYUJ>

⁵⁸ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 27 април). *КСЗД вклучени во изработка на „Државен извештај по меѓународен пакт на ООН“*. Достапно на: <https://bit.ly/41QpUdV>

⁵⁹ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 15 јуни). *КСЗД потпиша Меморандум за соработка со Субверзивен фронт и ИДУЕП*. Достапно на: <https://bit.ly/41Ar78S>

⁶⁰ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 25 јули). *КСЗД и Кабинетот на претседателот на РС Македонија потпишаа Меморандум за соработка*. Достапно на: <https://bit.ly/3DeVeqS>

практичното спроведување на законодавството и политиките за националните малцинства треба да се подобри.⁶¹

Извештајот на ЕК за Северна Македонија за 2022 година ги повтори истите прашања од претходните извештаи за земјата, бидејќи тоа се бројни логистички и финансиски предизвици што ја попречуваат работата на КСЗД. Понатаму, беше констатирано дека Владата повторно го скратила годишниот буџет на КСЗД, а сè уште постои недостаток на административен кадар. Има забелешка и за недостатокот на независност на КСЗД во врска со трошењето на буџетот поради недоследноста на актуелната законска рамка и недостатокот на диверзитет во составот на КСЗД, особено во однос на родот и лицата со попреченост.⁶²

Во почетокот на ноември, по оставката на претседателот и член на КСЗД, членовите на КСЗД избраа нов претседател и заменик претседател.⁶³ Моментално, во КСЗД има две празни места. На 15 февруари 2023 година, Собранието објави повик за избор на нови членови на КСЗД. До финализирањето на овој документ, Комисијата за избор и именување при Собранието не успеа да закаже седница и да организира јавна расправа за избор на кандидати и да го комплетира КСЗД со седум члена.⁶⁴

2.6. Говор на омраза

Според Советодавниот комитет на РКЗНМ⁶⁵, правната рамка за борба против говорот на омраза и злосторствата од омраза е дополнително подобрена, но нејзината примена и понатаму е незадоволителна и говорот на омраза, особено онлајн, е сериозен проблем. Имаше неколку случаи на прекршување на човековите права од страна на полициските власти, но санкциите против полициските службеници се ретки. Затоа, Северна Македонија се повикува да се погрижи злосторствата од омраза и говорот на омраза ефективно да се истражат и да се зајакнат надзорните механизми за справување со однесувањето на полицијата.⁶⁶

Според извештај од следењето на говорот на омраза онлајн против Ромите, спроведен од страна на Институтот за истражување и анализа на политики „Ромалитико“ и Регионалната ромска образовна младинска асоцијација (РРОМА)⁶⁷, беше откриено дека најчестиот говор на омраза онлајн против Ромите се наоѓа на Фејсбук. Беше дадена и препорака институциите да се запознаат со терминот „антициганизам“ како специфична форма на расизам кон Ромите. Овој термин беше официјално прифатен од Владата во новата Стратегија за Ромите.⁶⁸

Неодамна беа направени измени во Кривичниот законик, а делото „омраза врз основа на закон или ратификуван меѓународен договор“ беше додадено на злосторствата од омраза, во согласност со борбата против говорот на омраза да се стави меѓу главните сегменти на билатералниот протокол што неодамна го потпишаа Скопје и Софија. Говорот на омраза нема да спаѓа во надлежност на дипломатијата, туку само надлежните институции ќе го оценуваат она што се смета за говор на омраза и во такви случаи ќе постапуваат согласно законот, а тоа не треба

⁶¹ Радио МОФ. (2022 г., 21 септември). *С. Македонија постигна значителен напредок во правната заштита на малцинствата*. Достапно на: <https://www.radiomof.mk/s-makedonija-postigna-znachitelen-napredok-vo-pravnata-zashtita-na-malcinstvata/>

⁶² Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 18 октомври). *КСЗД во Извештајот на Европската комисија*. Достапно на: <https://bit.ly/3ZEAS50>

⁶³ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 3 ноември). *КСЗД со нов претседател*. Достапно на: <https://bit.ly/3klkxls>

⁶⁴ Мрежа за заштита од дискриминација. *Собранието итно да избере членови на КСЗД*. Достапно на: https://mzd.mk/en/vesti/sobranie_izbor_kszd/

⁶⁵ Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (2022 г., 21 септември). *Петто мислење за Северна Македонија*. Достапно на: <https://rm.coe.int/5th-op-north-macedonia-en/1680a82967>

⁶⁶ Ибид.

⁶⁷ Регионална ромска образовна младинска асоцијација „РРОМА“ и Институт за истражување и анализи на политики „Ромалитико“. (2021 г., декември). *Македонски извештај од мониторингот на онлајн говорот на омраза кон Ромите*. Достапно на: <https://bit.ly/3DM5Mb4>

⁶⁸ Институт за истражување и анализи на политики - Ромалитико. (2022 г., 18 февруари). *Конференција „Говор на омраза против ромската заедница во онлајн сферата како дел од антициганизмот“*. Достапно на: <https://romalitico.org/index.php/en/vesti/93-news/press-releases/471-konferencija-govor-omraza-kon-romi-mediumi>

да се поврзува само со Бугарија, како што објаснија министерот за надворешни работи и министерот за правда.⁶⁹

Високиот комесар за човекови права ја изрази својата загриженост дека државната прослава на годишнината од потпишувањето на Охридскиот договор што ја организира Владата на Република Северна Македонија, наместо да има обединувачки карактер, е уште еден повод за ширење омраза и меѓуетничка нетолеранција. Објавата на презентерката на македонски јазик, која беше исвиркана од присутните, директно противречи на идејата за мултикултурен фестивал и предизвикува омраза меѓу етничките заедници во земјава.⁷⁰

2.7. Ромите

ЕК смета дека има одреден напредок во однос на инклузијата на Ромите. Усвоена е новата стратегија за инклузија на Ромите за 2022-2030 година. Владата го разгледа и прифати Националниот акциски план за заштита, унапредување и исполнување на човековите права на жените и девојките Ромки за 2022-2024 година⁷¹. Новата стратегија беше водена од заложбите од Познанската декларација за земјите од Западен Балкан за интеграција на Ромите во процесот на проширување на ЕУ⁷² и следејќи ги насоките дадени од Стратешката рамка на ЕУ за Ромите.⁷³ Дополнително, Владата назначи советник на премиерот задолжен за прашањата за инклузија на Ромите. По усвојувањето на Стратегијата, министерката за труд и социјална политика организираше дводневна работна средба на која ги презентираше проектите и законските решенија насочени кон постигнување конкретни цели, особено во областите како што се образованието, вработувањето, домувањето и обезбедувањето на лични документи за лицата кои ги немаат.⁷⁴ На средбата беа истакнати и подготовките за спроведување на зелената и дигиталната агенда и начините за инклузија на Ромите во нив.^{75 76}

Сегрегацијата во училиштата останува висока. На 13 декември 2022 година, ЕСЧП донесе пресуда со која се утврди дека две основни училишта, „Ѓорѓи Сугарев“ во Битола и „Гоце Делчев“ во Штип го повредиле правото на недискриминација (член 14) во врска со правото на образование (став 2 од Протокол 1) на деца Роми. Имено, децата неколку години учеле во сè повеќе сегрегирани паралелки, тренд кој завршил со паралелки целосно составени од деца Роми поради тоа што родителите на учениците кои не се Роми ги отпишувале нивните деца и ги запишувале во други училишта. Ова доведе до тоа родителите на децата Роми да сметаат дека квалитетот на образованието што им се нуди на децата во училиштата со ромско мнозинство опаѓа. Така, ЕСЧП утврди дискриминаторски третман и им додели надомест на домаќинствата на овие деца.⁷⁷

⁶⁹ Христовска Угриновска С. (2022 г., 26 јули). Говорот на омраза ќе се суди само при најтешките форми. *Слободен печат*. Достапно на: <https://www.slobodenpecat.mk/govorot-na-omraza-kje-se-sudi-samo-pri-najtешките-formi/>

⁷⁰ Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија. (2022 г., 17 август). *Бараме јавна осуда за ширењето меѓуетничка омраза*. Достапно на: <https://mhc.org.mk/news/barame-javna-osuda-za-shirenjeto-meguetnichka-omraza/>

⁷¹ Министерство за труд и социјална политика. (2021 г., ноември). Национален акциски план за заштита, промоција и исполнување на човековите права на жените и девојчињата Ромки 2022-2024. Достапно на: <https://bit.ly/3m7IWvF>

⁷² Регионален совет за соработка. (2019 г., 5 јули). *Декларација на партнерите од Западен Балкан за интеграција на Ромите во рамки на процесот на проширување на ЕУ*. Достапно на: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/866ab25893dd6d9271ebccbdf195349e.pdf>

⁷³ Европска комисија. (2020 г., 7 октомври). *Насоки за планирање и спроведување на националните стратешки рамки за Ромите*. Достапно на: https://commission.europa.eu/document/01d77607-55ef-4536-b08c-394e6ac0f5b9_en

⁷⁴ Инклузија на 400 деца Роми во процесот на предучилишно образование со бесплатен престој во градинките, 700 стипендии за средношколци Роми годишно, висока стапка на вработеност на Ромите во државната и јавната администрација, поддршка за домување, во смисла на легализација на нивните домови, сите наведени како реализирани цели на кои Министерството заедно со партнерите работеше во изминатиот период.

⁷⁵ Инклузија на Ромите во дигиталната агенда првенствено преку подигање на пристапот до дигитални средства, дигитална писменост, поддршка на децата Роми во областа на образованието, пазарот на труд во смисла на стекнување и користење соодветни вештини, како и поддршка на ромските претприемачи да ги дигитализираат нивните активности. Во областа на зелената агенда, вклучување на Ромите во циркуларната економија, со трансформација на системи за управување со различни видови отпад и други ресурси и вклучување во иновативни модели на обновлива енергија.

⁷⁶ Министерство за труд и социјална политика. (2022 г., 24 февруари). *Тренчевска: Целосна инклузија на Ромите во општеството е обврска на која заедно работиме*. Достапно на: <https://bit.ly/3r8AMtv>

⁷⁷ ЕСЧП. (2022 г., 13 декември). *Случај Елмазова и други против Северна Македонија*. Достапно на: <https://bit.ly/3i92CxS>

СКРК жали што мешаните средини во училиштата и училниците остануваат исклучок. Треба да се продолжи со поинтеркултурен пристап, вклучително и преку обука на наставниците и учениците за културите и историјата на различните малцинства и преку обезбедување поредовни контакти меѓу учениците со различно етничко потекло.⁷⁸

И покрај умереното зголемување на стапките на запишување и намалување на посетувањето на посебни училишта, децата Роми продолжуваат да имаат значително пониски образовни исходи. Властите треба одлучно да го решат проблемот со де факто сегрегираниот образование, преку подобрување на запишувањето на децата Рома во предучилишните установи, како и нивниот понатамошен пристап до квалитетно образование.

КСЗД донесе мислење против основно училиште во Битола, при што властите имаат рок од шест месеци да спроведат мерки за намалување на сегрегацијата на децата Роми во училиштето, што се прави преку практиките за упис во училиштето кои претставуваат индиректна дискриминација против децата Роми кои се сегрегирани врз основа на нивната етничка припадност, што е спротивно на Законот за основно образование. Имено, на родителите на учениците кои не се Роми им беше овозможено да ги запишат своите деца во училишта надвор од средината во која живеат поради селективна примена на Законот од страна на училиштето. Ова значеше дека училиштето стана де факто етнички сегрегирано, бидејќи на голем број деца кои не се Роми им беше дозволено да се префрлат во училишта во други области, што го натера КСЗД да им препорача на директорите на училиштата во оваа област да ги запишат само оние деца кои административно припаѓаат на тоа училиште, додека на МОН му беше наложено да воспостави построги критериуми за запишување на деца во училишта кои се надвор од нивниот регион.⁷⁹

Припадниците на ромската заедница треба да уживаат во законски гарантираната бесплатна здравствена заштита, а треба да се обрне посебно внимание на пристапот на Ромките до услугите и информациите за репродуктивното здравје. Ограничениот пристап до здравствени услуги резултираше со случај поднесен пред ЦЕДАВ, каде Комитетот утврди дискриминација против две Ромки во нивниот пристап до услуги за сексуално и репродуктивно здравје.⁸⁰

Завршено е географското мапирање на ромските населби, што дава преглед на условите за живот во ромските населби во 14 општини со најголемо ромско население. Сепак, домувањето за Ромите остана прашање на загриженост. Поголемиот дел од ромските населби сè уште не се опфатени со урбанистички планови. Хелсиншкиот комитет за човекови права извести дека неколку ромски семејства се соочуваат повторно да бидат во социјален ризик. Имено, тие добиле решение од МТСП да го напуштат привремениот престој во прифатниот центар Визбегово, без да направат планови за нивна понатамошна интеграција во општеството.⁸¹ Целта на сместувањето на Ромите од Кале во привремени засолништа во прифатниот центар во Визбегово беше да им се помогне во нивното вклучување на пазарот на трудот, да им се обезбеди социјална и здравствена заштита, документи за идентификација, за децата да бидат вклучени во образовниот систем и да се најде трајно решение за нивно домување, со крајна цел нивно извлекување од сиромаштија. Нивното иселување во овој момент без никаков план за помош за домување, барем за одреден период по иселувањето од прифатниот центар, веднаш ќе ги врати во сиромаштија. Дополнително, презентирајќи го годишниот извештај за 2021 година, Народниот правобранител посочи дека ромските семејства чии импровизирани живеалишта беа опожарени во ноември 2021 година во Гостивар, сè уште се без соодветно сместување.⁸² КСЗД постапи по жалба поднесена од Европскиот центар за правата на Ромите во Брисел во врска со сегрегацијата врз

⁷⁸ Советодавен комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (2022 г., 21 септември). *Петто мислење за Северна Македонија*. Достапно на: <https://rm.coe.int/5th-op-north-macedonia-en/1680a82967>

⁷⁹ Радио МОФ. (2022 г., 17 април). *ЕЦПР: КСЗД му нареди на ОУ „Ѓорѓи Сугарев“ да престане со сегрегацијата на децата Роми*. Достапно на: <https://www.radiomof.mk/ERRC-kszd-mu-naredi-na-osnovnoto-uchilishte-gjorgji-sugarev-da-ja-prekine-segregacijata-na-romskite-deca/>

⁸⁰ ЦЕДАВ. Комуникација бр. 103/2016.

⁸¹ Хелсиншки комитет за човекови права. (2022 г., 30 март). *Ромски семејства се соочуваат со присилно иселување од прифатниот центар во Визбегово*. Достапно на: <https://bit.ly/3r45dKD>

⁸² Народен правобранител на Република Северна Македонија (2022 г., март). *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права*. Достапно на: <https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Godisni%20izvestai/GI-2021/GI-2021.pdf>

основа на етничката припадност⁸³ и усвои општа препорака⁸⁴ за локалните власти, директорите на училиштата, Министерството за образование и наука и ДИЖС. Комитетот за елиминација на сите форми на дискриминација против жените (ЦЕДАВ) утврди прекршок во корист на шест млади Ромки кои беа иселени од нивните домови без предупредување додека биле бремени.⁸⁵ Жените и девојките Ромки остануваат особено ранливи, често поради невработеноста.⁸⁶

На 8 април, Меѓународниот ден на Ромите, започнаа активностите на Мрежата за правата на Ромите. Мрежата има за цел да влијае на заштитата на човековите права на Ромите во Европа, да ги зајакне напорите за застапување засновани на правата, да стимулира дебата за правата на Ромите и да продолжи со судските спорови за човековите права како алатка за активизам. Нејзини членови се 18 организации за човекови права од 15 различни земји со цел да ги обединат активистите кои се и не се Роми, кои се борат за заштита на човековите права на Ромите низ Европа, а МЗМП е репрезентативната организација од Северна Македонија.⁸⁷

КСЗД и Институтот за истражување и анализа на политики Ромалитико потпишаа Меморандум за соработка со цел унапредување, развивање и продолжување на соработката во смисла на еднаквост, унапредување на човековите права и елиминација на сите видови дискриминација согласно заедничките интереси и цели на двата субјекта. Понатаму, двата субјекта се согласија периодично да разменуваат информации во врска со случаите поврзани со дискриминација насочени кон ромската етничка заедница.⁸⁸

Здружението „Иницијатива за правата на жените од Шуто Оризари“ информираше дека млада девојка од ромската заедница се соочила со директна, интерсекциска дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, национална и етничка припадност, поради тоа што ѝ било забрането да користи базен на одредени денови. Полициската управа Шуто Оризари реагираше на ова со тврдење дека тоа не е дискриминација. Здружението, заедно со НВО ХЕРА, поднесе петиција до КСЗД и до Народниот правобранител.⁸⁹

Европскиот центар за правата на Ромите (ЕЦПР) извести дека локалните власти во Општина Прилеп добиле наредба да обезбедат пристап до чиста вода во двете ромски населби во Прилеп, следејќи петиција поднесена од ЕЦПР, како и одлука на КСЗД за директна дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, етничка припадност, социјално потекло и имотна состојба во областа на пристапот до стоки и услуги, бидејќи овие ромски населби никогаш не биле приклучени на главниот водовод и покрај тоа што таму веќе подолго време живеат ромски заедници.⁹⁰

Според официјалните податоци на Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија, во првата половина на 2022 година имало вкупно 11.923 невработени Роми, од кои половина жени (6.101). И покрај тоа што КСЗД и Народниот правобранител немаат добиено поплаки од Ромките за дискриминација на работното место, тие се свесни за ова прашање и препорачуваат институциите да дејствуваат систематски со цел да се надмине дискриминацијата

⁸³ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 11 февруари). *Донесена општа препорака за десегрегација на децата Роми при упис во училиштата*. Достапно на: <https://bit.ly/3ICD6Kq>

⁸⁴ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 8 февруари). Мислење. Достапно на: <https://bit.ly/3NR2hL3>

⁸⁵ ЦЕДАВ. Комуникација бр. 107/2016.

⁸⁶ Европска комисија. (2022 г., 12 октомври). Извештај за Северна Македонија за 2022 година: Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот на регионите, Комуникација за политиката за проширување на ЕУ од 2022 година. Достапно на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>

⁸⁷ Македонско здружение на млади правници. (2022 г., 8 април). *Лансирана е мрежата на ЕЦПР за заштита на Ромите*. Достапно на: <https://bit.ly/3ZzTr9s>

⁸⁸ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. (2022 г., 14 април). *Потпишан Меморандум за соработка помеѓу КСЗД и „Ромалитико“*. Достапно на: <https://bit.ly/3kMVyYN>

⁸⁹ Радио МОФ. (2022 г., 4 јули). *Пријавена дискриминација - „Знаевте ли дека Ромите имаат право само еден ден во неделата да се капат на базен?“*. Достапно на: <https://www.radiomof.mk/prijavena-diskriminacija-znaevte-li-deka-romite-imaat-pravo-samo-eden-den-vo-nedelata-da-se-kaPAT-na-bazen/>

⁹⁰ Радио МОФ. (2022 г., 25 август). *По утврдена дискриминација од КСЗД, локалната власт во Прилеп доби наредба да обезбеди питка вода во ромските населби*. Достапно на: <https://www.radiomof.mk/po-utvrdena-diskriminacija-od-kszd-lokalnata-vlast-vo-prilep-dobi-naredba-da-obezbedi-pitka-voda-za-romskite-naselbi/>

против Ромките. Тие исто така ги повикуваат жените да пријават дискриминација без страв дека некој ќе ги открие нивните лични податоци, па дури и ако не се овластени да постапуваат, да ги упатат жените до соодветните органи кои можат да го истражат случајот.⁹¹

Истражувањето со наслов „Ставови и искуства со предрасуди, социјална дистанца и еднаквост во Северна Македонија“ спроведено од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) покажа дека иако мнозинството граѓани би сакале да имаат соседи од различна етничка припадност или религиозни верувања, тие не го сметаат истото кога ги прашале дали би сакале да имаат соседи Роми. Погolem дел од учесниците во анкетата, 52,5%, одговориле дека не би ја сакале ваквата ситуација, што покажува дека предрасудите и дискриминацијата против Ромите сè уште постојат во македонското општество.⁹²

2.8. Препораки

- Владата треба да се ангажира за вистинско спроведување на Охридскиот рамковен договор и Стратегијата „Едно општество за сите“.
- Треба да се унапредат политиките за социјална кохезија и интегрирано општество засновано на почит и доверба меѓу различните заедници.
- Владата треба да постапи по препораките на Народниот правобранител и КСЗД.
- Потребни се напори за да се обезбеди спроведување на Стратегијата за инклузија на Ромите за 2022-2030 година и Националниот акциски план за заштита, унапредување и исполнување на човековите права на жените и девојките Ромки за 2022-2024 година.

⁹¹ Македонско здружение на млади правници. (2022 г., 20 октомври). *Жените Ромки сè уште дискриминирани при вработување*. Достапно на: <https://bit.ly/3Gxs2x9>

⁹² Димова Н. (2022 г., 15 ноември). *Толеранција и вредности на граѓаните*. МЦМС. Достапно на: <https://mcms.mk/images/docs/2022/tolerancija-i-vrednosti-na-graganite.pdf>

Поглавје 3 – НЕТОЛЕРАНЦИЈА

3.1. Говор на омраза

3.1.1. Меѓународни стандарди

Во најголем дел, појавите на говор на омраза почнуваат да се регулираат на меѓународно ниво, по геноцидот за време на Втората светска војна. Првиот мандат за заштита на човековите права беше регулиран со член 55 од Универзалната декларација на Обединетите нации од 1948 година, која прогласи дека Обединетите нации ќе промовираат универзално почитување и придржување кон човековите права и основни слободи, без разлика на етничкото потекло, расата, родот, јазикот или верските уверувања. Овој генерален мандат беше елабориран во неколку документи:

- Меѓународен пакт за граѓански и политички права од 1966 година;
- Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација од 1966 година;
- Конвенција за спречување и казнување на кривичното дело геноцид од 1948 година;
- Конвенција за елиминација на сите форми на верска нетолеранција од 1967 година.

Европски документи

Европската конвенција за заштита на човековите права на Советот на Европа од 1950 година е најреферентниот европски документ кој ја гарантира слободата на изразување, но предвидува и ограничување кое е неопходно за едно демократско општество.

Имено, во член 10 од Европската конвенција за заштита на човековите права стои утврдувањето дека секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува слободата да се има мислење и да се пренесуваат информации и идеи без мешање од јавните власти. Остварувањето на овие слободи, како и должностите и одговорностите кои доаѓаат со нив, може да биде предмет на формалности, услови, ограничувања или казни како што е пропишано со закон, кои се неопходни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност, територијалниот интегритет или јавната безбедност, за спречување на неред и криминал, за заштита на здравјето или моралот, за заштита на угледот или правата на другите, за спречување на откривање информации добиени во тајност, или за одржување на авторитетот и непристрасноста на судството.

Во 1997 година, Комитетот на министри на Советот на Европа, имајќи ја предвид важноста на слободата на изразување, издаде неколку препораки и инструменти за владите на земјите-членки да преземат мерки за борба против говорот на омраза.

- Совет на Европа, Препорака (97)20 од 1997 година;
- Комитет на министри, Декларација за слобода на политичката дебата во медиумите од 2004 година;
- Совет на Европа, Препорака 1805(2007) за богохулење, верски навреди и говор на омраза против другите лица врз основа на нивата религија;
- ЕКРИ, Општа препорака за политика бр. 7 за борба против расизам, ксенофобија, антисемитизам и нетолеранција од 2002 година;
- ЕКРИ, Општа препорака за политика бр. 15 за борба против говор на омраза од 2015 година.

Според меѓународните и европските стандарди, државата треба да прави разлика помеѓу, прво, најсериозните случаи на говор на омраза кои треба да бидат забранети со кривичното право; второ, говор на омраза што е предмет на граѓанско и административно право; и конечно, навредливи или штетни видови на изразување кои не го исполнуваат прагот да бидат легитимно ограничени, но сепак бараат алтернативни одговори.

3.1.2. Национално законодавство

Криминализација на говорот на омраза во Северна Македонија

Имајќи ги предвид меѓународните заложби против говорот на омраза и дадените препораки за поефикасна борба против говорот на омраза, Северна Македонија предвидува криминализирање на говорот на омраза и неговата содржина во Кривичниот законик. Кривичните забрани за говор на омраза се фокусирани на криминализирање на злоупотребата на слободата на изразување која се состои од клеветата, поттикнување насилство или други прекршувања на еднакви слободи и права; или изразување дискриминаторски став кон другите. Иако терминологијата на Кривичниот законик не го користи терминот „говор на омраза“, криминализираните дејства претставуваат говор на омраза и тие се додадени со цел да се исполнат меѓународните обврски, особено Општата препорака за политика бр. 7 на ЕКРИ за борба против расизам, ксенофобија, антисемитизам и нетолеранција.

Општата препорака за политика бр. 7 за националното законодавство за борба против расизмот и расната дискриминација препорачува измени во Кривичниот законик со цел борба против различните расистички изјави во земјите-членки на Советот на Европа. Таквите изјави се однесуваат на јавно поттикнување насилство, омраза или дискриминација, јавни навреди и клевети или закани кон некое лице или група луѓе врз основа на нивната раса, боја на кожа, јазик, религија, државјанство или национално или етничко потекло. Јавното изразување со расистичка цел или расистичка идеологија или јавното негирање со расистичка цел, злосторство, геноцид или злосторство против човечноста или воено злосторство, исто така треба да бидат казниво со закон. Јавното ширење со расистичка намера или материјал што содржи расистички изрази, исто така, треба да подлежи на кривични санкции.

Законските забрани за говор на омраза се насочени кон криминализирање на злоупотребите на слободата на изразување кои се состојат од: поттикнување насилство или други прекршувања на еднакви слободи и права или изразување дискриминаторски став кон другите.

Во Препораката бр. 15 во однос на општата политика, терминот „говор на омраза“ значи: застапување, промовирање или поттикнување на, во каква било форма, омаловажување, омраза или клеветата на лице или група на лица, како и каква било форма, на вознемирување, навреда, негативно стереотипизирање, стигматизација или закана во однос на такво лице или група на лица и оправдувањето на сите претходно споменати видови на изрази врз основа на раса, боја на кожа, потекло, национално или етничко потекло, возраст, попреченост, јазик, религија или верување, пол, род, родов идентитет, сексуална ориентација и други лични карактеристики или статус.

Кривичните дела во кои е инкриминиран говорот на омраза во Кривичниот законик на Република Северна Македонија се: „Загрозување на сигурноста“ од член 144 став 4, „Излагање на подбив на македонскиот народ и припадниците на заедниците“ од член 179, „Поттикнување омраза, раздор или нетолеранција врз национална, расна, верска и друга дискриминаторска основа“ од член 319, „Ширење расистички и ксенофобичен материјал по пат на компјутерски систем“ од член 394-г, „Одобрување или оправдување на геноцид, злосторства против човечноста или воени злосторства“ од член 407-а и „Расна и друга дискриминација“ од член 417 став 3 од Кривичниот законик.

Во членовите од Кривичниот законик, основите се преземени од Законот за спречување и заштита од дискриминација и се однесуваат на основата на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална или телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба. Во членовите „Поттикнување омраза, раздор или нетолеранција врз национална, расна, верска и друга дискриминаторска основа“ од член 319, „Ширење расистички и ксенофобичен материјал по пат на компјутерски систем“ од член 394-г „Расна и друга дискриминација“ од член 417 став 3 од Кривичниот законик, сексуалната ориентација и родовиот идентитет не се конкретно наведени како основа. За

подобро разбирање на концептот на говор на омраза, како и распространетоста на говорот на омраза заснован на сексуална ориентација и родов идентитет, потребно е да се додадат овие основи.

Врз основа на одредбите од Кривичниот законик, може да се заклучи дека формалната правна рамка за препознавање и санкционирање на говорот на омраза е распространета во различни членови, не е доволно прецизна и не дава јасна рамка за дефинирање и опфат на говорот на омраза. Концептуалните нејаснотии отвораат простор за прекумерна дискреција на органите за спроведување на законот и потенцијални злоупотреби (на пример, за политички прогон на неистомислениците или кривична одговорност за навреди кои не спаѓаат во рамките на овој концепт). Во таа смисла, потребно е јасно дефинирање на околностите соодветни за изрекување на кривична санкција за конкретен случај на употреба на говор на омраза. Концептуалните нејаснотии поврзани со говорот на омраза влијаат и на развојот на судската пракса.

Казните предвидени во одредбите за говор на омраза во Кривичниот законик на Северна Македонија се парични или затворски казни од една до пет години, а за кривичните дела сторени во отежнувачки околности, може да се изрече затворска казна од една до десет години. Меѓутоа, притворот и високите казни веројатно нема да се сметаат за пропорционални според член 10 од Европската конвенција за човекови права, освен во многу сериозни случаи на говор на омраза. Покрај тоа, државата треба да создаде услови и практика на изрекување мерка општокорисна работа според член 58-б(1) според основата на омраза кон поединецот или групата, сето тоа со цел реинтеграција и рехабилитација на сторителите покрај затворската или паричната казна.

Закон за спречување и заштита од дискриминација

Првиот Закон за спречување и заштита од дискриминација беше усвоен во 2010 година. Законот беше усвоен со неколку суштински пропусти, како што е фактот дека не беа вклучени сегрегацијата и асоцијативната дискриминација, сексуалната ориентација и родовиот идентитет недостасуваа од списокот на набројани основи/заштитени карактеристики, Законот не им даде можност на здруженијата кои имаат легитимен интерес во борбата против расизмот и расната дискриминација (што исто подразбира говор на омраза) да покренат тужби за заштита од дискриминација на јавниот интерес (*actio popularis*).

Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација од 2020 година има добар поимник и дефиниции, како и широк и отворен список на дискриминаторски основи. Овој Закон ги признава сексуалната ориентација и родовиот идентитет како забранета основа, покрај другите заштитни карактеристики кои беа предвидени во претходниот ЗСЗД од 2010 година. Постојниот Закон ги штити следните карактеристики од дискриминација: раса, боја на кожа, потекло, национална или етничка припадност, род, пол, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа.

Законот за спречување и заштита од дискриминација од 2020 година не го признава експлицитно говорот на омраза како таков, туку содржи елементи преку кои може да се забрани говорот на омраза. Имено, член 9 го регулира повикувањето, поттикнувањето и инструкциите за дискриминација, додека член 10 го опишува вознемирувањето како напад на достоинството и создавање на застрашувачка средина. Мандатот на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за справување со говорот на омраза произлегува од членовите 9 и 10 од Законот, но Комисијата нема експлицитен мандат да се занимава со говорот на омраза и затоа во пракса недостасува конкретна стратегија за справување со случаи на говор на омраза.

Говорот на омраза како појава насочена кон овие групи опфатени со законодавството за еднаков третман за заштитните карактеристики неизбежно ги допира телата за еднаквост со нивните законски мандати да промовираат еднаквост и да се борат против дискриминацијата по овие основи како во спречувањето, така и во делот за спречување и заштита од дискриминација. Така, според европските стандарди, мандатот на телата за еднаквост треба да се прошири и да ги

опфати сите сегменти на справување со говорот на омраза, што ќе овозможи распределба на ресурси за борба против говорот на омраза.

Закон за спречување на насилство и недостојно однесување на спортски натпревари

Со овој Закон се уредуваат прашањата поврзани со насилството и несоодветното однесување на спортските натпревари, како и мерките за нивно спречување, обезбедувајќи ја безбедноста на гледачите. Член 3 го опишува насилството и недоличното однесување, меѓу другото, како внесување и истакнување на транспаренти, знамиња и други предмети со текст, слики, знаци или други обележја, како и пеење на песни или дофрлување пораки кои предизвикуваат и поттикнуваат омраза или насилство врз основа на расна, национална и верска припадност или врз основа на други особини. Паричната казна за овој прекршок е од 180 до 220 евра во денари. Навивачите и навивачките групи се најголемите генератори на говор на омраза. Зачестеноста и интензитетот на говорот на омраза што настанува на трибините има сериозен потенцијал да предизвика акти на омраза. Во таа насока, релативно малите парични казни не се доволни за да се спречи оваа појава.

Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги

Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги беше усвоен во 2013 година. Со него се забранува емитување медиумски содржини кои поттикнуваат дискриминација, нетолеранција или омраза. Во оригиналната верзија на Законот, оваа забрана опфаќаше само дискриминаторски основи како што се раса, пол, религија или националност. Со Законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги од 31 декември 2018 година, без да се направат клучните измени во насока на усогласување со европските стандарди во областа/With the Law on Amendments and Supplements to the Law on Audio and Audiovisual Media Services of December 31, 2018, without making the key changes in the direction of compliance with European standards in the area. Затоа, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги сега забранува емитување медиумска содржина што поттикнува или шири дискриминација, нетолеранција или омраза врз основа на раса, боја на кожа, потекло, национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, националност, социјално потекло, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство или општествен статус, или врз која било друга основа. Понатаму, медиумските служби на Аудиовизуелната агенција може да примаат оплаки за говор на омраза од аудиовизуелните медиуми, како и да постапуваат по службена должност. Поконкретно, Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги „може да преземе мерки кога ќе утврди говор на омраза во содржината на аудиовизуелните медиуми (член 48), како што се: јавна опомена, барање за поведување прекршочна постапка, предлог за одземање лиценца и решение за бришење на медиумот од регистарот (член 23). За прекршување на овој член е предвидена парична казна до 5.000 евра за правното лице, а не е исклучена кривичната одговорност (член 147).

Техничкиот развој ги промени навиките за гледање аудиовизуелни содржини, особено кај младите луѓе, а социјалните мрежи станаа главно средство за споделување и примање информации. Оттаму, забележана е промена во говорот на омраза од традиционалните медиуми на интернет, над кои нема регулаторно тело. Со новите измени на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, кој се очекува да се усвои во 2023 година, со регулативата ќе бидат опфатени субјектите како YouTube, Dailymotion и други платформи; аудиовизуелна содржина што се споделува преку социјалните мрежи како што се Facebook, Twitter, Tik Tok, Instagram итн.; но и независни делови од веб-страници на весници или онлајн медиуми кои содржат аудиовизуелни програми или видеа создадени од корисници, доколку ги исполнуваат критериумите за аудиовизуелна медиумска услуга. Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги ќе биде одговорна за платформите за споделување видеа кои се основани или ќе се основаат во земјата, како и за оние кои ќе ги исполнуваат условите да бидат во надлежноста

на Северна Македонија. Информативните портали и веб-страниците и понатаму ќе бидат нерегулирани.

Справување со говорот на омраза онлајн

Во земјава нема регулаторно тело за интернет, а оваа област не спаѓа во надлежноста на регулаторното тело за аудиовизуелни медиуми. Одделот за компјутерски криминал и дигитална форензика при Министерството за внатрешни работи (МВР) е органот одговорен за справување со онлајн инцидентни и спречување на натамошното ширење на говорот на омраза. Во 2015 година, Министерството за внатрешни работи воспостави Црвена линија преку која лесно може да се поднесуваат поплаки или случаи на говор на омраза онлајн.

Во пракса, агенциите за спроведување на законот се соочуваат со предизвици. Имено, дури и во случаи кога на Министерството за внатрешни работи му е познато лицето кое стои зад ширењето на говорот на омраза, не може да го поврзат неговиот дигитален и физички идентитет без соработка со социјалните медиуми.

Имајќи го предвид развојот на нови технолошки откритија и зголемената употреба на интернет и на глобално и на национално ниво, неопходно е Северна Македонија да усвои ефективно законодавство за спречување и борба против говорот на омраза на интернет.

3.1.3. Општ преглед на ситуацијата со говорот на омраза

Следење на ситуацијата со говорот на омраза на социјалните мрежи

Хелсиншкиот комитет за човекови права во 2022 година, слично како и во 2021 година, забележа висок број случаи на говор на омраза на социјалните мрежи, регистрирани на порталот www.govornaomraza.mk. Говорот на омраза заснован на политичка и етничка припадност повторно се најде на врвот на пријавите, достигнувајќи две третини од сите случаи. Во исто време, пријавите засновани на сексуална ориентација и родов идентитет забележаа пораст и останаа високи во 2022 година. Она што е загрижувачко како појава во 2022 година е регистрираниот говор на омраза поврзан со политичката припадност, што укажува на дополнителна поделеност и поларизација во општеството.

На пример, во 2021 година, беа регистрирани вкупно 877 пријави. Етничката припадност повторно се најде на врвот на пријавите, достигнувајќи 34% од сите случаи. Сексуалната ориентација и родовиот идентитет сочинуваат 33% од извештаите, што е зголемување пропорционално со зголемената видливост на ЛГБТИ заедницата за време на месецот на гордоста во јуни. Овој тренд е само продолжение на реториката што започна во 2020 година.

Со овој извештај, Хелсиншкиот комитет за човекови права уште еднаш го потврдува негативниот тренд кој започна во 2019 година, а кулминираше во 2020 година со почетокот на глобалната пандемија на Ковид-19. Преку воспоставениот системски мониторинг на социјалните медиуми, станува очигледно дека јавниот дискурс се пренесува на социјалните медиуми и се користи за емоционална манипулација и клик бејт без да се земат предвид негативните последици од овој пристап. Извештајот се совпаѓа со клучните домашни и меѓународни настани кои дополнително придонесоа за интензивирање на негативната реторика на социјалните мрежи. И покрај декларативната поддршка од надлежните институции, преку мониторингот во 2022 година може да се констатира дека не постои системски и сеопфатен механизам за справување со оваа појава, како и нејзиното санкционирање.

Најголемиот број случаи во 2020 година се однесуваат на предвремените парламентарни избори (одржани на 15 јули 2020 година) и севкупниот негативен политички тон. Ова резултираше со голем број пријавени случаи на говор на омраза поврзани со политичка и етничка припадност. Поради промените во начинот на водење на оваа политичка кампања поради пандемијата, повеќето пораки од политичките партии беа емитувани и дискутирани на социјалните мрежи. Иако голем дел од кампањата беше спроведена со виртуелни средства, сепак се одржа традиционална кампања со организирање митинзи, каде што не беа целосно почитувани

заштитните мерки (особено во однос на носењето маски). Тоа резултираше со размена на говор на омраза на социјалните мрежи, кои освен политички, исто така имаа и етнички контекст. За споредба, од 1 април 2019 година до крајот на вториот циклус на парламентарните избори, Хелсиншкиот комитет регистрирал 63 пријави за говор на омраза. За време на овие избори е забележан пораст од над 80% во пријавите за истите категории. Негативниот дискурс од постизборниот период во јули продолжи и во август 2020 година, со многу позасилена и навредлива реторика. Преговорите за нова влада произведоа говор на омраза, првенствено поврзан со етничката припадност, кој произлезе од преговорите меѓу Социјалдемократскиот сојуз на Македонија (СДСМ) и Демократската унија за интеграција (ДУИ). Најголем број случаи се забележани на 25 август 2020 година, по најавата за постизборна коалиција помеѓу СДСМ и ДУИ.

Од Годишниот извештај на Министерството за внатрешни работи, произлегува дека во текот на 2021 година се регистрирани вкупно 25 кривични дела од областа на злосторствата од омраза, што претставува намалување за 13,8% во однос на 2020 година, а по преземените мерки и активности во врска со регистрираните инкриминации, имало 24 кривични пријави против 31 сторител. Гледајќи ги подрачјата, најголем број, односно 12 од кривичните дела, се регистрирани на подрачјето на СВР Охрид, потоа 5 на подрачјето на СВР Штип, 3 на подрачјето на СВР Тетово, две на подрачјето на СВР Битола, по 1 во подрачјето на СВР Скопје, СВР Велес и СВР Струмица. Најбројни кривични дела се „ширење расистички и ксенофобичен материјал преку компјутерски систем“ – 17 кривични дела, потоа „загрозување на безбедноста“ – 5 кривични дела, 2 кривични дела за „предизвикување омраза, раздор или нетолеранција на национална, расна, верска и друга дискриминаторска основа“, како и 1 дело за „расна и друга дискриминација“. Овој тренд на извршување на делата преку информациски систем продолжува, кој во 2021 година е зголемен за 8,7% во однос на 2020 година и изнесува 88% од вкупниот број на пријавени дела. Дејствата се вршеа со закани по живот и тело и поттикнување насилство кон повредените, при што како жртви најчесто беа носители на јавни функции (премиер, актуелни министри и политичари, поранешни пратеници). Ваквото позиционирање на агенциите за спроведување на законот и употребата на механизми за заштита на политичарите е загрижувачко.

Во изминатите години, особено од 2018 година, Хелсиншкиот комитет поднесе десетици пријави против јавни личности, новинари, кандидат за градоначалник и лидер на политичка партија, а поради сериозноста на говорот на омраза и опасноста од дејствата на омраза за време на Парадата на гордоста, како и против лица кои повикуваат на насилство и им посакуваат смрт на членовите на ЛГБТИ заедницата и на активистите. Од сите овие пријави кои се испратени до МВР и до Обвинителството, за ниту една од пријавите не е покрането обвинение, ниту пак има правна разрешница.

Збирка на податоци за говор на омраза

Министерството за внатрешни работи, односно агенциите за спроведување на законот, Јавното обвинителство и судовите се првенствено одговорни за собирање информации за кривични дела. Податоците треба да го вклучуваат бројот на пријави, бројот на обработени предмети и завршени предмети. Меѓутоа, во националното законодавство не постои прецизна и јасна одредба која наложува обврска на одредено тело систематски да собира, евидентира и обработува податоци поврзани со говорот на омраза и злосторствата од омраза.

Во извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2019 година се наведува дека „собирањето податоци за говорот на омраза не е систематско, додека зголемувањето на случаите на злосторствата од омраза е евидентирано во базата на податоци на граѓанското општество“, проследено со истиот заклучок во извештајот на Европската комисија за Северна Македонија за 2020 година, „несистематското собирање податоци за говорот на омраза продолжува да биде проблем“ со континуиран нагорен тренд на инциденти со злосторства од омраза регистрирани во базата на податоци на граѓанското општество во 2019 година. Дури и во 2021 година, прашањето за отсуство на систематско собирање податоци за говорот на омраза останува отворено.

3.1.4. Соработка со институции

На почетокот на 2019 година, беше основана Мрежата за борба против говорот на омраза во медиумите, чиј иницијатор и координатор е Советот за етика во медиумите во Македонија (СЕММ). Во основањето на Мрежата учествуваа професионални и медиумски здруженија, носители на одлуки, државни и регулаторни тела одговорни за заштита на човековите права, организации од граѓанскиот сектор и други медиумски субјекти. Овој процес беше поддржан од Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Членовите на Мрежата потпишаа Декларација против говорот на омраза во медиумите и на интернет, чие потпишување го означи почетокот на функционирањето на Мрежата.

Во ноември 2022 година, повторно со поддршка на Мисијата на ОБСЕ во Скопје, се одржа средба со членовите на мрежата на која се разговараше за потпишување на Меморандум за соработка во справувањето со говорот на омраза во медиумите во Република Северна Македонија, сè со цел подобра координација на сите засегнати страни. Овој Меморандум се очекува да биде потпишан во 2023 година.

Во изминатиот период, Хелсиншкиот комитет, во соработка со Академијата за судии и јавни обвинители, спроведе обуки за јавни обвинители и судии за говор на омраза, како и обуки со Министерството за внатрешни работи. Иако постои општа соработка помеѓу Хелсиншкиот комитет и органите за спроведување на законот, сепак недостига практика која се движи во насока на заштита на најслабите и најмаргинализираните во општеството, како што се Ромите и луѓето со различна сексуална ориентација и родов идентитет, лицата со попреченост, итн.

Властите треба да обезбедат обука за Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство, со цел подобро разбирање на појавата на говорот на омраза, како и да се воспостави практика која ќе биде усогласена со меѓународните документи и препораки.

3.1.5. Препораки

Говорот на омраза е последица на длабоко вкоренети предрасуди и стереотипи кај граѓаните од една страна и внатрешни политички случувања и политички одлуки за кои често нема доволно информации или неедуцираност на граѓаните од друга страна, што дополнително предизвикува ескалација на дискурсот. Мониторингот на Хелсиншкиот комитет укажува на пораст на говорот на омраза секоја година.

Како општество во кое предрасудите и стереотипите се длабоко вкоренети, препораките за подобрување на состојбата се следните:

- Да се направат измени на Кривичниот законик и да се вметнат сексуалната ориентација и родовиот идентитет како заштитени карактеристики во сите дела поврзани со говорот на омраза.
- Јасно да се дефинира во кои односи одредено дело е предмет на кривично гонење.
- Во однос на казнувањето, судовите треба да создадат услови и да воспостават практика за изрекување мерка општокорисна работа врз основа на омраза кон поединецот или групата, со цел реинтеграција и рехабилитација на сторителите покрај затворската или паричната казна.
- Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, како тело за еднаквост, треба да добие експлицитен мандат за справување со говорот на омраза.
- Да се зголемат казните во Законот за спречување на насилство и недостојно однесување на спортски натпревари со цел справување со говорот на омраза на спортските натпревари.
- Да се воспостави систем и ефективна законска регулатива за заштита од говор на омраза на интернет.

- Властите треба да обезбедат обука за Министерството за внатрешни работи и Јавното обвинителство, со цел подобро разбирање на појавата на говорот на омраза, како и да се воспостави практика која ќе биде усогласена со меѓународните документи и препораки.
- Потребна е проактивна улога на Министерството за внатрешни работи во следењето на говорот на омраза на социјалните мрежи, како и брза реакција за известување за таквите дела.
- Да се специфицира обврска во националното законодавство која наложува одредено тело систематски да собира, евидентира и обработува податоци поврзани со говорот на омраза и злосторствата од омраза.

3.2. Злосторства од омраза

3.2.1. Меѓународни стандарди

Важноста на евидентирањето и справувањето со проблемот со злосторствата од омраза беше препознаена уште во 1965 година со усвојувањето на Меѓународната конвенција за елиминација на расната дискриминација, додека усвојувањето на терминот „злосторство од омраза“, кој ги воведува другите основни карактеристики во специфичните заштити и обврски, беше усвоен многу подоцна од меѓународната заедница. Постојано се развиваше сè посеопфатна – но главно незаконски обврзувачка – рамка на норми, стандарди, упатства и активности за пријавување, евидентирање и собирање податоци за злосторства од омраза во Европа и пошироко. Постепено, подобрата свест за проблемот и поблиското концептуално и практично усогласување меѓу главните меѓународни организации и агенции (МОА) активни во областа доведоа до практични активности и резултати, меѓународно применливи упатства и програми за обука и градење на национални капацитети. Има низа стандарди, од кои некои се правно обврзувачки, а некои се „меки стандарди“, како што се препораките за политики и политичките заложби. Следниот дел нуди преглед на најрелевантните меѓународни стандарди кои ја регулираат оваа област.

Правни стандарди

- *Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација*⁹³ – член 4(а)
- *Меѓународен пакт за граѓански и политички права*⁹⁴ – член 20(2); член 26
- *Конвенција на ОН за правата на лицата со попреченост*⁹⁵
- *Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи*⁹⁶
- *Конвенција за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство*⁹⁷
- *Рамковна одлука на Советот на Европската Унија 2008/913/JHA за борба против одредени форми на расизам и ксенофобија*⁹⁸
- *Директива 2012/29/EU на Европскиот парламент и Советот на Европа*⁹⁹
- *Клучни пресуди на Европскиот суд за човекови права*¹⁰⁰ – Идентоба и други против

⁹³ Генерално собрание на Обединетите нации (1965 г.).

⁹⁴ Генерално собрание на Обединетите нации (1966 г.).

⁹⁵ Генерално собрание на Обединетите нации (2006 г.).

⁹⁶ Совет на Европа (1953 г.).

⁹⁷ Совет на Европа (2014 г.).

⁹⁸ Советот на Европската Унија (2008 г.).

⁹⁹ Европскиот парламент и Советот на Европската Унија (2012 г.).

¹⁰⁰ Клучните пресуди на Европскиот суд за човекови права во областа на злосторствата од омраза (во врска со неколку случаи на расистичко насилство, хомофобично насилство, верско насилство и до одреден степен попреченост), го разгледуваат правото на жртвите да бидат ослободени од тортура и нечовечко и понижувачко постапување и нивното право на живот. Судот ги испрашуваше и истражи дејствата на полицијата и полициската истрага во случаите на

Грузија¹⁰¹, Сечик против Хрватска¹⁰², Ангелова и Илиев против Бугарија¹⁰³, Сабалиќ против Хрватска¹⁰⁴

Северна Македонија е земја-членка на Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (МКЕСФРД) и на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП), со ратификација во 1994 година.¹⁰⁵ Земјата даде изјава¹⁰⁶ до МКЕСФРД, во која наведува дека „Република Македонија изјавува дека ја признава надлежноста на Комитетот за елиминација на расна дискриминација да прима и разгледува комуникации од поединци или групи поединци во нејзината надлежност кои тврдат дека се жртви на повреда од страна на Република Македонија на кое било нејзино право наведено во оваа Конвенција, со резерва дека Комитетот нема да разгледа каква било комуникација од поединци или групи на поединци, освен ако не се утврди дека истата работа не била и не се разгледува во друга постапка на меѓународна истрага или спогодба.“¹⁰⁷ Република Северна Македонија е земја-членка на Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост која ја ратификуваше на 29 декември 2011 година.¹⁰⁸ Северна Македонија ја ратификуваше Конвенцијата на Советот на Европа (СЕ) за заштита на човековите права и основни слободи на 10 април 1997 година. Земјата ја ратификуваше Конвенцијата на СЕ за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство на 23 март 2018 година, а Конвенцијата влезе во сила на 1 јули 2018 година¹⁰⁹, со неколку резервации.¹¹⁰ Со оглед на заклучокот од март 2020 година на Советот на Европската Унија за отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија, земјата се обврза да го усогласи своето законодавство со правото на ЕУ, вклучувајќи ја и Рамковната одлука 2008/913/ЈНА за борба против одредени форми на расизам и ксенофобија и Директивата 2012/29/ЕУ. Пресудите усвоени од Европскиот суд за човекови права се правно обврзувачки за засегнатите земји. Меѓутоа, пресудите и одлуките на Судот служат за разјаснување, заштита и унапредување на правилата утврдени со Европската конвенција за човековите права, покрај одлучувањето за конкретните случаи што се презентирани пред него. Ова им помага на земјите да ги поддржат обврските што ги презеле како високи договорни страни. Затоа, целта на системот воспоставен со Конвенцијата е да ги определи, во општ интерес, прашањата на јавната политика, подигнувањето на границата за заштита на човековите права и проширување на јуриспруденцијата за човековите права ширум земјите на Конвенцијата.¹¹¹

Политички одредби

- *Одлука на Министерскиот совет на ОБСЕ бр. 12/04*¹¹²
- *Одлука на Министерскиот совет на ОБСЕ бр. 9/09*¹¹³

злосторства од омраза и им наметна должност на националните власти да го откријат мотивот на пристрасност преку ефективна и навремена истрага.

¹⁰¹ Пријава бр. 73235/12 од 12 мај 2015 г.

¹⁰² Пријава бр. 40116/02 од 31 Мај 2007 г.

¹⁰³ Пријава бр. 55523/00 од 26 July 2007 г.

¹⁰⁴ Пријава бр. 50231/13 од 14 January 2021 г.

Види повеќе на Лазарова Трајковска, М. Жеско, М. (2021 г.). *Анализа на судската пракса на Европскиот суд за човекови права поврзани со говорот на омраза и злосторство од омраза*. ОБСЕ. Достапно на <https://www.osce.org/files/f/documents/2/c/524601.pdf>.

¹⁰⁵ Канцеларија на високиот комесар на Обединетите нации. *Статус на ратификација ИНТЕРАКТИВНА ТАБЛА*. Достапно на <https://indicators.ohchr.org/>.

¹⁰⁶ Понекогаш земјите даваат „декларации“ за нивното разбирање за некоја работа или за толкувањето на одредена одредба. За разлика од резервите, декларациите само ја разјаснуваат позицијата на земјата и наводно го исклучуваат или изменуваат правниот ефект на договорот. Обично, декларациите се прават во моментот на депонирање на соодветниот инструмент или во моментот на пишување.

¹⁰⁷ Декларација дадена на 22 декември 1999 г.

¹⁰⁸ ОХЦХР. *Статус на ратификација ИНТЕРАКТИВНА ТАБЛА*. Достапно на <https://indicators.ohchr.org/>.

¹⁰⁹ Совет на Европа. *Графикон на потписи и ратификации на Договорот бр. 210*. Достапно на <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=210>.

¹¹⁰ Совет на Европа. *Резервации и декларации за Договорот бр. 210*. Достапно на <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=210&codeNature=2&codePays=TFY>.

¹¹¹ Совет на Европа/Европски суд за човекови права. (2022 г., 31 август). *Прирачник за член 46 од Конвенцијата – Обврзувачка сила и извршување на пресудите*. Достапно на https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_46_ENG.pdf.

¹¹² Министерски совет на ОБСЕ (2004 г., 7 декември).

¹¹³ Министерски совет на ОБСЕ (2009 г.).

- Општа препорака за политика на ЕКРИ бр. 1 за борба против расизам, ксенофобија, антисемитизам и нетолеранција¹¹⁴
- Општа препорака за политика на ЕКРИ бр. 11 за борба против расизам и расна дискриминација во вршењето на полициските должности¹¹⁵
- Препораки бр. 2¹¹⁶, 5¹¹⁷, 7¹¹⁸ и 15¹¹⁹ на ЕКРИ.

Министерскиот совет е составен од министрите за надворешни работи на земјите учеснички на ОБСЕ и е централно тело за донесување одлуки и управување на Организацијата. Одлуките на ОБСЕ се усвојуваат со консензус од страна на земјите учеснички и ги одразуваат нивните договорени ставови.¹²⁰ Т¹²¹ Изјавите, декларациите, извештаите, писмата или другите видови документи усвоени од страна на телото за донесување одлуки на ОБСЕ се сметаат за официјални документи на ОБСЕ.

Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ) елаборира општи препораки за политика (ОПП) упатени до владите на сите земји-членки на Советот на Европа, вклучително и Република Северна Македонија. Тие обезбедуваат детални упатства кои креаторите на политики се поканети да ги користат при изготвувањето на национални стратегии и политики во различни области.

3.2.2. Национално законодавство

Македонскиот Кривичен законик беше усвоен во 1996 година, изменет во септември 2009 година¹²² и потоа во декември 2018 година, особено во областа на злосторствата од омраза. Усвоените амандмани одразуваат многу меѓународни стандарди и добри практики во областа на законодавството за злосторства мотивирани од пристрасност и претставуваат големо подобрување на претходната законска рамка за казнување на таквите кривични дела во Северна Македонија.

Потребата да „се спротивставиме на сеприсутните предрасуди кон одредени групи и да се компензира за штетата што тоа им ја предизвикува на жртвите, другите членови на истата група и општеството како целина“ го оправдува казнувањето на злосторствата кои барем делумно се мотивирани од пристрасност посторого отколку злосторствата извршени без таква мотивација. Потенцијалните закани за јавниот ред и безбедност што произлегуваат од конфликти меѓу различни групи, кои можат да предизвикаат меѓуетнички или општествени немири, се уште еден аспект на потенцијалната штета на општеството како целина. Во оваа смисла, злосторствата од омраза се „злосторства со порака“, преку кои сторителот пренесува порака дека членовите на групата на жртвата не се посакувани и не се вклопуваат во општеството, не само на конкретната жртва туку и на другите членови на групата на жртвата (перцепирана или вистинска) и на општеството во целина.¹²³ Потребно е сторителот да ги избере своите жртви врз основа на заедничка карактеристика - наречена „заштитени карактеристики“ во контекст на законодавството за „злосторства од омраза“ - со цел да има пристрасна цел. Овие особини, како што се националноста, националното или етничкото потекло, бојата на кожата, јазикот, религијата или верските уверувања, сексуалната ориентација, родовиот идентитет или попреченоста се или непроменливи или на друг начин основни за идентитетот на една

¹¹⁴ Европска комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ) (1996 г.).

¹¹⁵ Европска комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ) (2007 г.).

¹¹⁶ ЕКРИ – усвоен на 13 јуни 1997 г. и ревидиран на 7 декември 2017 г.

¹¹⁷ ЕКРИ (2000 г.).

¹¹⁸ ЕКРИ (2002 г.).

¹¹⁹ ЕКРИ (2015 г.).

¹²⁰ Процесите на донесување одлуки на преговарачките тела на ОБСЕ се регулирани со Деловникот за работа. ОБСЕ (2006 г., 1 ноември). Деловник за работа. Достапно на <https://www.osce.org/files/f/documents/5/0/22775.pdf>.

¹²¹ Види целосен список на земји учеснички. *Земји учеснички*. Достапно на <https://www.osce.org/participating-states>.

¹²² Кривичен законик („Службен весник на Македонија“ бр. 114/09) усвоен во септември 2009 г., изменет во декември 2018 г.

¹²³ ОБСЕ/ОДИХР. (2009 г.). *Закони за злосторства од омраза: Практичен водич*. Достапно на <https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/36426.pdf>.

личност.¹²⁴ Концептот на злосторство мотивирано од пристрасност бара основно кривично дело, дејство кое само по себе е или забрането и санкционирано со кривичниот закон.

Кривичниот законик вклучува општа одредба во член 39(5) со која судовите се обврзуваат да земат предвид одредени мотиви за пристрасност при дискусијата за изрекување на казната. Во моментот, одредбата во член 39(6) бара од судовите да ги евидентираат причините за неприменување на одредбите за зголемување на казната во случаи на злосторства мотивирани од пристрасност. Сепак, оваа одредба треба да се зајакне со предвидување дека судовите ќе бидат обврзани да ги евидентираат причините дури и кога ги применуваат одредбите за зголемување на казната во случаи на злосторства мотивирани од пристрасност. Ова би ги направило злосторствата мотивирани од пристрасност повидливи во судството и би ги информирале истражните органи за минатите злосторства мотивирани од пристрасност. Тоа може да се користи за да се покаже дека е земена предвид мотивацијата за пристрасност, како и на пошироката јавност, дека судовите имаат политика на нулта толеранција за злосторства кои се мотивирани од предрасуди во општеството.

Член 39 [Отежнувачки околности]

(5) При одмерување на казната, судот посебно ќе има предвид дали кривичното дело е сторено против лице или група на лица или имот, непосредно или посредно, поради неговиот или нивниот пол, раса, боја на кожа, класа, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, други видови уверувања, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална или телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, или на која било друга основа предвидена со закон или ратификуван меѓународен договор.

(6) Ако судот не ја примени одредбата од ставот (5) на овој член, тој е должен да ги образложи причините за таквата одлука.

Во член 122 од Кривичниот законик е воведен нов став, со кој злосторството од омраза се дефинира како кривично дело против физичко или правно лице и лица или имот поврзани со него, кое е извршено целосно или делумно поради фактичката или претпоставената карактеристика на лице кое се однесува на раса, боја на кожа, националност, етничко потекло, религија или верски уверувања, ментална или телесна попреченост, пол, родов идентитет, сексуална ориентација, политичка припадност. Оваа дефиниција, со право, го признава концептот на мешани мотиви кои опфаќаат дела кои се само делумно извршени со мотивација за пристрасност. Делата со „мешани мотиви“ се сметаат за „злосторства од омраза“ сè додека мотивацијата за пристрасност е една од мотивите за делото.¹²⁵ Имајќи предвид дека кривичното дело треба да се класифицира како кривично дело мотивирано од пристрасност кога сторителот погрешно претпоставува дека жртвата припаѓа на одредена заштитена група, вклучувањето на елементот „претпоставена“ карактеристика ја зајакнува дефиницијата на злосторство од омраза.

Член 122 [Дефиниција на злосторство од омраза]

(42) Злосторство од омраза, како што е пропишано со одредбите од овој Закон, е кривично дело против физичко или правно лице и лица или имот поврзани со него, кое е извршено целосно или делумно поради фактичката или претпоставената карактеристика на лице кое се однесува на раса, боја на кожа, државјанство, етничко потекло, религија или верски уверувања, ментална или телесна попреченост, пол, родов идентитет, сексуална ориентација, политичка припадност.

Карактеристиките заштитени со законодавството треба да исполнуваат три критериуми: карактеристиките да се забележливи однадвор, или од изгледот на личноста или од контекстуалните околности; да бидат непроменливи или основни за личноста и, да бидат маркери на групен идентитет, поставувајќи го поединецот во поширок групен контекст со

¹²⁴ Ибид.

¹²⁵ ОБСЕ/ОДИХР. (2009 г.). Закони за злосторства од омраза: Практичен водич.

заеднички групен идентитет.¹²⁶ Списокот на заштитени карактеристики утврден во член 122(42) ги опфаќа повеќето од оние групи кои се најчесто таргетирани и е значително напредната во однос на списокот во член 39(5), кој вклучува неколку карактеристики кои не се непроменливи или ознаки на групен идентитет.

Дополнително, ваквиот широк опсег на заштитени карактеристики е загрижувачки, бидејќи може, иако ненамерно, да го ослабне концептот. Образложението зад ова е дека злосторствата мотивирани од пристрасност се злосторства со пораки и нивното санкционирање во кривичното законодавство имплицира дека системите на кривичната правда и општествата на кои припаѓаат, нема да толерираат злосторства извршени против некого само поради фактот дека ова лице било член на одредена група или поврзано со таа група. Оваа порака може да се изгуби кога бројот на заштитени групи е преголем и кога разбирањето за тоа што всушност ја сочинува групата е премногу опширен. На пример, иако политичката припадност понекогаш е вклучена како заштитена карактеристика во законодавството за злосторства од омраза, таа не е непроменлива ниту основна карактеристика и честопати може да се менува со текот на времето. Во овој поглед, Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ, кога ги коментираше нацрт-амандманите на Кривичниот законик во 2016 година, препорача политичката припадност да се отстрани како заштитена карактеристика. Дополнително, за ОБСЕ/ОДИХР беше сомнително дали само возраста е навистина маркер за групниот идентитет, бидејќи вклучувањето на оваа карактеристика може да претставува посебни потешкотии кога се прави разлика помеѓу обично опортунистичко злосторство и злосторство од омраза.¹²⁷ ОДИХР препорачува да се избегнуваат нејасни и отворени списоци на заштитени карактеристики како „припадност на маргинализирана група“, бидејќи тие можат да бидат во спротивност со основниот принцип на законитост.¹²⁸

Поголемиот дел од основните кривични дела кои моментално се опфатени со Кривичниот законик се оние кои вообичаено подлежат на посебни зголемувања на казните со цел да се сузбијат злосторствата мотивирани од пристрасност. Списокот вклучува убиство (член 123), телесна повреда (член 130), тешка телесна повреда (член 131), принуда (член 139), незаконско лишување од слобода (член 140), тортура и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување и казнување (член 142), загрозување по безбедноста (член 144), спречување или нарушување на јавен собир (член 155), силување (член 186), сексуален напад врз немоќно лице (член 187), употреба на сила, малтретирање, загрозување на безбедноста, оштетување на имотот за предизвикување омраза, раздор или нетолеранција (член 319). Меѓутоа, ова може да се зајакне со обезбедување на специфични зголемувања на казните за понатамошни имотни злосторства, како што се подметнување пожар, кражба, тешка кражба, грабеж, вооружен грабеж или разбојничка кражба.

3.2.3. Општ преглед на ситуацијата со злосторствата од омраза

Во 2022 година, МХК регистрираше¹²⁹ вкупно 160 злосторства/инциденти од омраза, веднаш по нивното известување од медиумите или Министерството за внатрешни работи во нивните дневни билтени. 26 од вкупно регистрираните инциденти имале јасни показатели за пристрасност, додека останатите се потенцијални инциденти со нејасни индикатори за

¹²⁶ Ибид.

¹²⁷ ОБСЕ/ОДИХР. (2016 г., 14 април). Коментари за нацрт-измените на одредени одредби од Кривичниот законик на Поранешна Југословенска Република Македонија во врска со кривични дела мотивирани од пристрасност. Достапно на <https://www.osce.org/odhr/313271>.

¹²⁸ Ибид.

¹²⁹ МХК ги следи и собира податоци за злосторствата од омраза и инцидентите мотивирани од омраза преку својата секојдневна работа, пријавени директно од жртвите. МХК исто така ги следи и билтените што ги објавува Министерството за внатрешни работи (МВР) на месечно ниво. МХК соработува со две национални мрежи - Мрежата за заштита од дискриминација и Националната мрежа против хомофобија и трансфобија (НМХТ), со што се проширува опсегот на мониторингот, како и пристапот до потенцијалните жртви на злосторства и инциденти од омраза. МХК континуирано следи голем број дневни весници со различна идеолошка и политичка припадност. Мониторингот на електронските медиуми се врши секојдневно, преку двата најпопуларни генератори на вести онлајн (www.time.mk и www.grid.mk), како и со користење на напредните опции за пребарување во делот „Вести“ на www.google.com.







пристрасност, па затоа Хелсиншкиот комитет не беше во можност да ја потврди мотивацијата за пристрасност во тие случаи. Потенцијалните инциденти се вклучени во овој извештај поради појавата на индикатори за пристрасност, вклучувајќи: перцепција на жртва/сведок; коментари дадени на самото место; разликата помеѓу жртвата и сторителот на етничка основа; шема/фреквенција на претходни инциденти; природата на насилството; отсуство на други мотиви; и локација и време. Во Анекс 2 може да се најдат детали за повеќето инциденти, како што се краток опис, датум, време, локација, извор на информацијата, вклучена(и) жртва(и), сторители, статус на случајот, одговор од властите и влијание врз жртвата(ите) и заедницата.

Советодавниот комитет за Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства забележува дека полицијата евидентира меѓу 29 и 51 случаи на наводни злосторства од омраза годишно, многу од нив со расистичка или ксенофобична мотивација за пристрасност, додека граѓанските организации забележале уште поголем број на наводни злосторства од омраза (помеѓу 70 и 144 годишно).¹³⁰ Податоците на ОБСЕ/ОДИХР за злосторства од омраза покажуваат дека полицијата пријавила 22 случаи во 2021 година, а Јавното обвинителство прогонуvalo 125 случаи.¹³¹ Земјата не одговори за несовпаѓањето на бројот на регистрирани случаи од страна на полицијата и прогонуваните случаи, а детални информации не им беа достапни ниту на ОБСЕ/ОДИХР, ниту на јавноста. Ова е загрижувачко прашање бидејќи нема достапен интегриран систем за собирање податоци, кој би овозможил да се проценат трендовите во случаите на злосторства од омраза и начинот на кој надлежните органи ги решавале истите. Оттука, Советодавниот комитет препорача властите да обезбедат брза идентификација, евидентирање и ефективно истражување на инцидентите на злосторства од омраза и одговорните да бидат изведени пред лицето на правдата.¹³² Меѓутоа, во годишниот извештај на Министерството за 2022 година се забележува напредок во борбата против говорот на омраза и злосторството од омраза воопшто, па така, во 2022 година се регистрирани вкупно 54 кривични дела со „елементи на омраза“. По преземените мерки и активности, беа решени 50 кривични дела, за што се поднесени 48 кривични пријави против 51 сторител.¹³³

Карактеристики на жртвите

Инцидентите што се случиле врз основа на етничка припадност (134 инциденти) сè уште се најзастапени со 83,75% од вкупниот број регистрирани инциденти во 2022 година. Понатаму, 7 злосторства од омраза биле насочени кон мигранти или бегалци поради нивниот статус, 6 инциденти биле мотивирани од политичка припадност и политички уверувања; 2 инциденти се случиле поради верски уверувања, 2 инциденти биле мотивирани од сексуална ориентација, а 9 инциденти се случиле поради други заштитени карактеристики.

Податоците собрани од веб-платформата www.zlostorstvaodomraza.com ги покажуваат следните информации во врска со случаите со јасни индикатори за пристрасност:

	Инциденти поради етничка припадност, државјанство или јазик	134
	Инциденти поради политичка припадност или политички уверувања	6
	Инциденти поради статус на мигрант/бегалец	7
	Инциденти поради верски уверувања	2
	Сексуална ориентација	2
	Друго	9

¹³⁰ Секретаријат на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства/Совет на Европа. (2022 г., 21 септември). *Петто мислење за Северна Македонија*. Достапно на <https://rm.coe.int/5th-op-north-macedonia-en/1680a82967>.

¹³¹ ОБСЕ/ОДИХР. *Известување за злосторства од омраза – Северна Македонија*. Достапно на <https://hatecrime.osce.org/north-macedonia>.

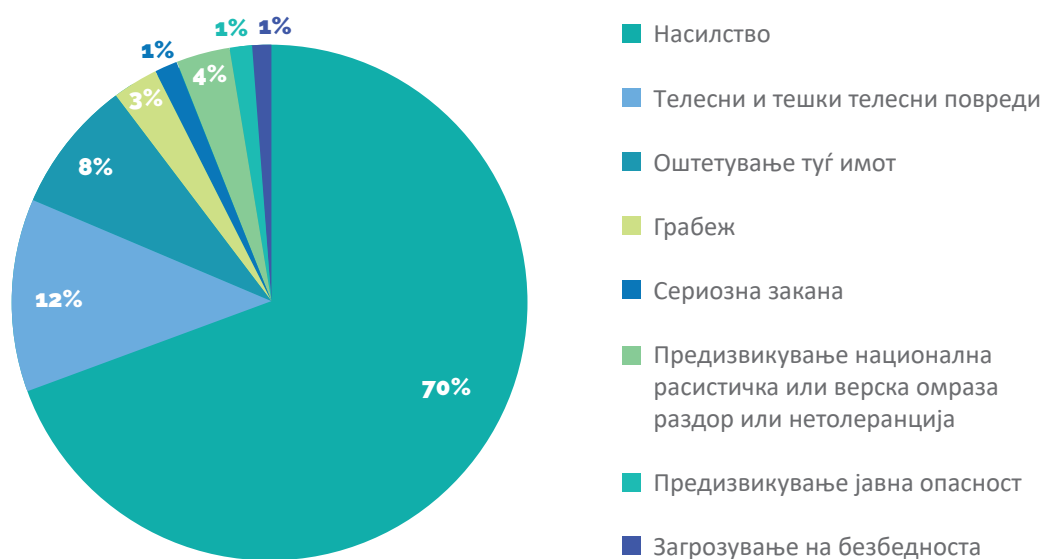
¹³² Секретаријат на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства/Совет на Европа. (2022 г., 21 септември). *Петто мислење за Северна Македонија*.

¹³³ Годишен извештај на Министерството за внатрешни работи за 2022 г., стр.45-46. Достапно на: https://mvr.gov.mk/Upload/Editor_Upload/Godisen%20izvestaj/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98_2022_%D0%9C%D0%92%D0%A0.pdf

Видови инциденти

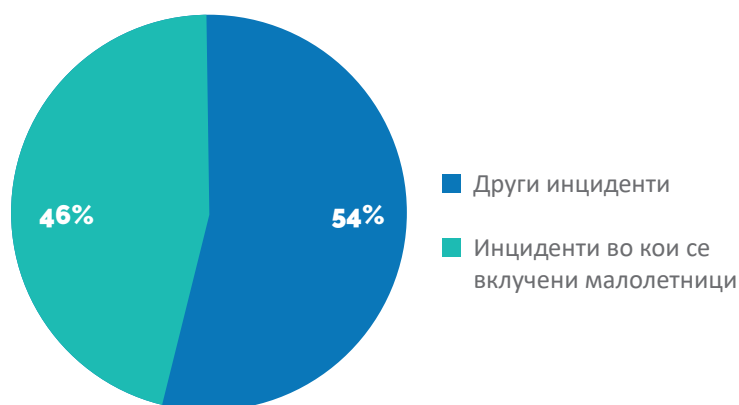
Според податоците на МХК, најголемиот дел од инцидентите ги извршиле млади луѓе, а има и голем број непознати сторители. Жртвите и сторителите обично се припадници на различни етнички заедници, додека пријавените инциденти се поврзани со некои од кривичните дела утврдени во Кривичниот законик. Повеќето од наведените кривични дела вклучуваат: насилство (116), телесни и тешки телесни повреди (20), оштетување туѓ имот (14), грабеж (5), сериозна закана (2), предизвикување национална, расистичка или верска омраза, раздор или нетолеранција (6), предизвикување јавна опасност (2) и загрозување на безбедноста (2). Често се случува еден инцидент да ги исполнува критериумите за две или повеќе наводни кривични дела и затоа во податоците може да има поголем број на кривични дела отколку инциденти присутни.¹³⁴

Видови инциденти



Жртви наспроти сторителите

МХК забележува дека жртвите и сторителите најчесто се млади луѓе и припадници на различно етничко потекло (македонско и албанско), членови на спортски навивачки групи или поддржувачи на политички партии, како и лица со статус на бегалец или мигрант. МХК регистрира дека речиси половина од инцидентите (46%) вклучуваа малолетници, или како жртви (73 случаи) или како сторители (70 случаи). Во повеќе од 60% од вкупниот број случаи, бил вклучен повеќе од еден сторител. Прецизната бројка на сторители не може да се наведе поради недостатокот на информации од страна на властите објавени на пошироката јавност, каде што беа вклучени неколку сторители.



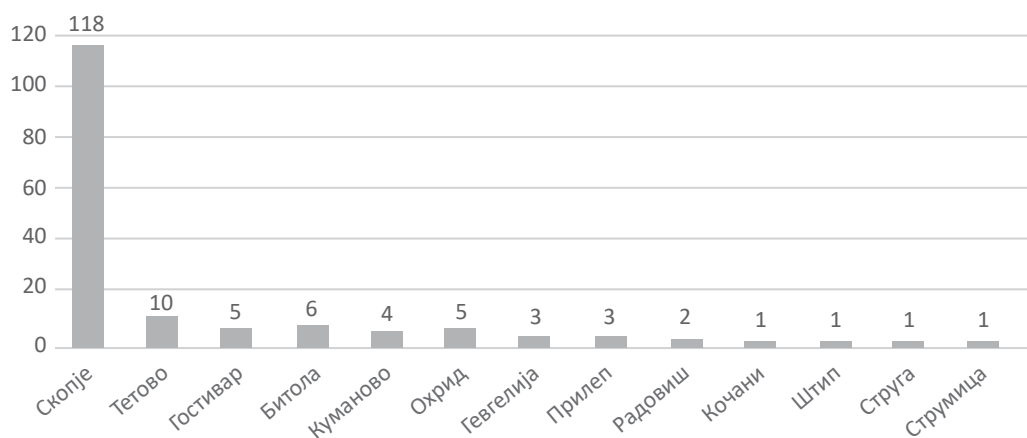
¹³⁴ Злосторствата од омраза се утврдени со Кривичниот законик, додека инцидентите опфаќаат поширок опсег на случаи кои вклучуваат дела како што се графити од омраза, националистички скандирања итн.

Инциденти според локација

Податоците на МХК покажуваат дека најголемиот дел од инцидентите – 118 – се случиле во Скопје и во околните општини. Во Тетово имало 10 инциденти, 6 во Битола, 5 во Гостивар и Охрид, 4 инциденти во Куманово, 3 во Гевгелија и Прилеп, 2 во Радовиш и 1 инцидент во Кочани, Струга, Штип и Струмица. Слично како и претходните години, продолжува зголемениот број и процент на инциденти во главниот град.

Повеќето од градовите се наоѓаат во региони во кои има значителни малцинства на етнички Албанци (Скопје, Куманово, Кичево и Струга), етнички Македонци (Тетово и Гостивар), етнички Власи (Крушево) или неколку малцинства кои заедно сочинуваат значителен дел од населението (Битола, Охрид, Струмица и Кочани). Дебар е еден од ретките градови во кој Македонците и Албанците живеат заедно, а во 2022 година не се регистрирани случаи на злосторства од омраза.

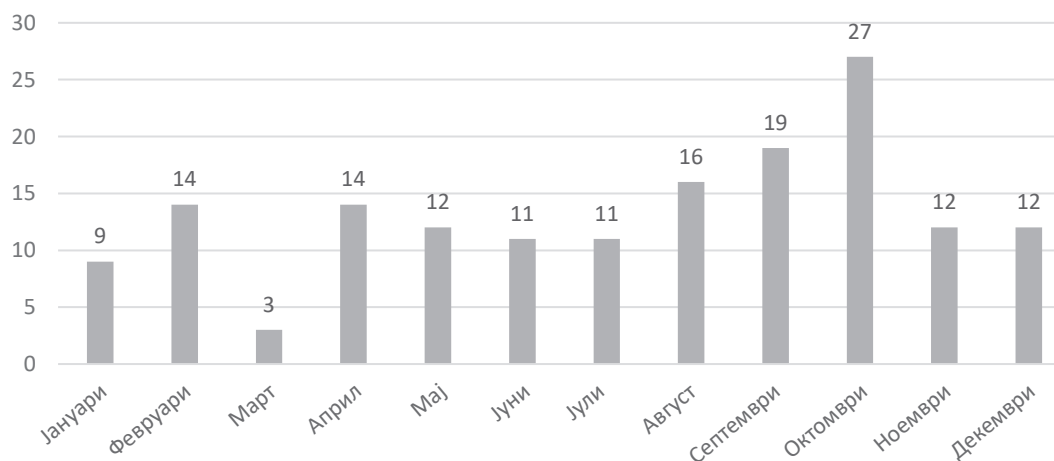
Инциденти според локација



Инциденти според месец

Најголем број инциденти се случиле во октомври (27) и септември (19). Ова беа месеци во кои МХК регистрираше зголемено насилство меѓу младите од етнички мешаните населби и училишта, напади на автобуски линии, автобуски станици и автобуси што ги користат припадниците на различни етнички заедници. Имаше 16 инциденти во август, 14 во февруари и април, 12 во мај, ноември и декември, 11 во јули и јуни, 9 во јануари и 3 во март (најмал број на инциденти).

Инциденти според месец



Обезбедена бесплатна правна помош за жртвите на злосторства од омраза во 2022 година

Во 2022 година, МХК обезбеди бесплатна правна помош во четири случаи – три од инцидентите се случиле поради сексуална ориентација и/или родов идентитет. Бесплатната правна помош вклучуваше правно советување и обезбедување информации за правните механизми за заштита на жртвите; комуникација со надлежните органи и придружување на жртвите пред соодветните институции; изготвување и поднесување кривични пријави до Јавното обвинителство и следење на судските постапки во случаи на злосторства од омраза. Еден од тие случаи се однесуваше на напад што се случи на 8 август 2022 година во центарот на Струмица, кога ЛГБТИ+ активист беше физички нападнат додека одржуваше јавен настан со неколку волонтери за промоција на нивната организација. Постар маж почнал вербално да му се заканува и да го навредува активистот, по што физички го нападнал, нанесувајќи му телесни повреди. Волонтерите го напуштиле местото поради страв дека и тие ќе бидат нападнати. Хелсиншкиот комитет стапи во контакт со жртвата и му обезбеди бесплатна правна помош, по што МХК побара од СВР Струмица да спроведе соодветна истрага и да го санкционира сторителот, како и да ги преземе сите соодветни мерки со оглед на полицискиот третман на жртвата. Набргу потоа, СВР Струмица поднесе кривична пријава, а обвинението го покренува ОЈО Струмица. Обвинетиот ја призна вината, а Основниот суд Струмица на 28 ноември 2022 година го прогласи обвинетиот за виновен за телесна повреда сторена врз основа на злосторство од омраза врз жртвата. Судот заклучи дека со тоа што физички го нападнал и му нанел телесна повреда на ЛГБТИ активистот во центарот на градот врз основа на сексуалната ориентација на жртвата, сторителот сторил кривично дело „телесна повреда“ според член 130 став (3) од Кривичниот законик во однос на ставовите (2) и (1) од истиот член. Така, Судот правилно го квалификувал стореното кривично дело како злосторство од омраза според македонскиот кривичен закон, а при изрекувањето на казната бил земен предвид мотивот на пристрасност. Сторителот беше осуден на шест месеци затвор.

Во друг случај беше понудена бесплатна правна помош во мај 2022 година на геј маж кој се идентификува како квир. Тој го известил МХК дека на 26 јуни 2021 година, веднаш по „Скопје прајд 2021“, на ул. Мирослав Крлежа во Скопје, бил физички нападнат од страна на тројца малолетници. Тој го пријавил инцидентот во најблиската полициска станица, а за здобиените телесни повреди има и соодветен лекарски извештај. Речиси една година подоцна, на 5 мај 2022 година, тој беше повикан во Основното јавно обвинителство Скопје да даде изјава како жртва на настанот што се случи на 26 јуни 2021 година. Претставник од Хелсиншкиот комитет го придружи до Јавното обвинителство, но поради приватниот карактер на истрагата, јавниот обвинител не му дозволи на Хелсиншкиот комитет да присуствува. Претставник од Хелсиншкиот комитет ја следеше судската постапка на 21 јуни 2022 година во Основниот кривичен суд Скопје, каде жртвата требаше да се појави како оштетена страна, но судијата не известил дека јавноста е исклучена од судењето бидејќи сторителите се малолетни. Претставникот од Хелсиншкиот комитет го истакна член 92 став 3 од Законот за правда за децата, кој предвидува дека судот може да дозволи присуство на судењето на други лица вклучени во заштитата и воспитувањето на децата, лица за заштита на правата на децата кај Народниот правобранител, лица блиски до детето, претставници на организации за заштита на правата на децата, како и научници. Судијата предложи рочиштето да се одложи до јули 2022 година, со цел Хелсиншкиот комитет да поднесе писмено образложение за прашањето до судот. Но, поради фактот дека беше во најдобар интерес на жртвата постапката да заврши истиот ден, претставникот на Комитетот ја напушти судницата. Поради тоа што жртвата сè уште нема информации за кривичното дело за кое се обвинети сторителите, а воедно и поради тоа што тој ќе биде надвор од државата барајќи азил, Хелсиншкиот комитет контактираше адвокат кој сака да работи про боно со посебно полномошно, кој ќе го побара записникот од рочиштето одржано на 21 јуни директно од Основниот кривичен суд. Досега, адвокатот во неколку наврати се обидел да го добие записникот, но Судот сè уште не го доставил записникот за постапката со цел да ја известил странката дали ѝ е доделен статус на жртва.

Во мај 2022 година, двајца сторители физички нападнале и малтретирале ЛГБТИ активист пред неговата мајка, а според жртвата, инцидентот се случил поради неговата сексуална ориентација. Во овој инцидент, мотивот на пристрасност е сексуалната ориентација, при што индикаторите на

пристрасност се сексуалната ориентација – жртвата припаѓала на различна сексуална ориентација и модел на претходни инциденти – претходни инциденти врз поединци на ЛГБТИ заедницата, конкретно претходни напади врз жртвата врз основа на неговата сексуална ориентација. МХК се обрати до жртвите, нудејќи им бесплатна правна помош и заштита во засолниште, но тоа беше одбиено.

Хелсиншкиот комитет проследи кривично дело врз основа на попреченост пријавено кај нашиот правен тим во 2020 година. Родител на дете со аутизам пријавил во МХК дека целото семејство е жртва на малтретирање и сериозни закани од страна на двајца соседи во зградата во која живеат. Соседите постојано тропале на вратата на семејството, викајќи дека ќе ги убијат нив и нивното деветгодишно дете со аутизам, кое го нарекувале „ментално ретардирано“. Позадината на овие напади е бучавата наводно предизвикана од детето. Семејството го пријавило случајот во полициска станица, но тоа завршило со полициски извештај, по што не било преземено дополнително дејство од страна на надлежните за малтретирањето кое го трпат семејството и детето со интелектуална попреченост, предизвикано од соседите. Во 2018 година, полицијата поднесе кривична пријава за „загрозување на безбедноста“ според член 144 од Кривичниот законик, која Јавното обвинителство ја отфрли бидејќи конкретниот настан не ги исполнува елементите на кривично дело кое се гони по службена должност. Кривичното дело загрозување на безбедност на дете, врз основа на неговата интелектуална попреченост, што е очигледно мотивирано од веќе постоечката нетолеранција и предрасуди кон припадниците на ова ранлива група, може да се квалификува како злосторство од омраза. Јавното обвинителство неправилно ја отфрли кривичната пријава со погрешно квалификување на кривичното дело. Имајќи го предвид ова, МХК ќе поднесе кривична пријава против сторителите за кривично дело загрозување на безбедноста, како злосторство од омраза, кое според Кривичниот законик се гони по службена должност. Досега, адвокатот и жртвите не се информирани за статусот на случајот, што доведува до заклучок дека сè уште не е поднесена кривична пријава.

3.2.4. Препораки

- Да се осигура дека судовите ќе бидат обврзани да ги евидентираат причините дури и кога ги применуваат одредбите за зголемување на казната во случаи на злосторства мотивирани од пристрасност;
- Да се обезбедат специфични зголемувања на казните за понатамошни злосторства врз имот, како што се подметнување пожар, кражба, тешка кражба, грабеж, вооружен грабеж или разбојничка кражба;
- Да се обезбеди брза и ефикасна истрага и гонење на злосторствата од омраза со тоа што ќе се осигура дека мотивите на пристрасност се земаат предвид за време на кривичната постапка;
- Да се преземат соодветни мерки за да се олесни пријавувањето на злосторствата од омраза, вклучително и мерки за градење доверба во полицијата и другите државни институции;
- Да се собираат и објавуваат сеопфатни и споредливи податоци за злосторствата од омраза, колку што е можно, вклучувајќи го и бројот на такви инциденти пријавени од јавноста и регистрирани од органите за спроведување на законот; бројот на пресуди; мотивите за пристрасност зад овие злосторства; и изречените казни;
- Воспоставување и одржување соработка меѓу јавните власти и граѓанските организации за различни аспекти на работата со злосторствата од омраза, како што се обука, поддршка за жртвите и зголемување на известувањето;
- Оваа соработка треба да се заснова на размена на податоци и информации; да работат заедно за да ги обелоденат мрачните аспекти на злосторствата од омраза; соработка за развој на инструкции, насоки или обука за евидентирање на ЗО, вклучително и размена на експертиза за развивање, усовршување и ревизија на индикаторите за пристрасност;

-
- Да се осигура дека жртвите на злосторство од омраза се поддржани и заштитени;
 - Да се подобри комуникацијата и координацијата меѓу јавните власти и институциите за прашањата поврзани со злосторства од омраза;
 - Да се спроведат национални истражувања за кривичните дела кои вклучуваат мерки за злосторства од омраза како клучен извор на информации за распространетоста на злосторствата од омраза во земјата;
 - Да се промовира обука за релевантни практичари кои доаѓаат во контакт со жртви на злосторство од омраза, со што ќе им се овозможи ефикасно да им помогнат на овие жртви; и
 - Да се подобрат превентивните мерки, меѓу другото, со одразување на сеќавањето во образованието за човекови права, наставните програми за историја и релевантните обуки, преземајќи чекори за едуцирање на јавноста, особено на малолетните и младите луѓе за вредностите на културната различност и инклузија, со цел сите сектори на општеството да имаат улога во борбата против таквата нетолеранција.

Поглавје 4 – СЛОБОДА НА ИЗРАЗУВАЊЕ И ЗДРУЖУВАЊЕ

4.1. Слобода на изразување

4.1.1. Клучни меѓународни стандарди

Слободата на изразување е неделива од демократијата и е втемелена во голем број национални, европски¹³⁵ и меѓународни¹³⁶ инструменти кои го промовираат овој политички систем, признат како единствен способен да ја гарантира заштитата на човековите права. Северна Македонија ги ратификуваше сите овие меѓународни договори за слобода на изразување. Со ратификацијата, тие станаа составен дел од правниот поредок на земјата.

Содржината и опсегот на заштита на слободата на изразување во голема мера се развиени со јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права (Судот). Судот, со објаснување и толкување на член 10 од *Европската конвенција за човекови права*¹³⁷, смета дека „слободата на изразување претставува еден од суштинските основи на [демократското] општество, еден од основните услови за неговиот напредок и за развојот на секој човек“¹³⁸. Судот во неколку наврати нагласи дека „член 10 е применлив не само за ‚информации‘ или ‚идеи‘ што се примаат позитивно или се сметаат за ненавредливи или носат рамнодушност, туку и за оние што навредуваат, шокираат или вознемируваат; тие се условите на плурализмот, толеранцијата и широките погледи без кои нема ‚демократско општество‘.“¹³⁹

Како што е утврдено во член 10, слободата на изразување подлежи на исклучоци, кои мора строго да се образложат, а потребата од какви било ограничувања мора да се утврди убедливо.¹⁴⁰ Покрај овие општи размислувања, Судот во својата судска пракса ги разгледува и позитивните обврски на земјите во заштитата на остварувањето на ова право. Овие позитивни обврски подразбираат, меѓу другото, дека од земјите се бара да воспостават ефикасен механизам за заштита на авторите и новинарите со цел да се создаде поволна средина за учество во јавната дебата на сите засегнати страни и да им се овозможи да ги изразат своите мислења и идеи без страв, дури и тие да се спротивни на оние што ги бранат официјалните власти или значителен дел од јавното мислење, или ако тие го иритираат или шокираат второспоменатото.¹⁴¹

Понатаму, ОБСЕ повторно ги засили и дефинираше конкретните државни обврски во однос на заштитата на слободата на изразување. Таа бараше државата да потврди дека секој ќе има право на слобода на изразување, вклучително и правото на комуникација.¹⁴² Притоа, земјите се обврзани најмалку да:

¹³⁵ Види, на пример, член 10 од Европската конвенција за човекови права. „Секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува слободата да се има мислење и да се примаат и пренесуваат информации и идеи без мешање на јавните власти и без оглед на границите. Овој член не ги спречува земјите да бараат лиценцирање на радиодифузни, телевизиски или кино претпријатија.“ Исто така, види член 11 од Повелбата за основните права на Европската Унија (2000 г.), кој гласи: „1. Секој има право на слобода на изразување. Ова право ја вклучува слободата да се има мислење и да се примаат и пренесуваат информации и идеи без мешање на јавните власти и без оглед на границите. 2. Ќе се почитуваат слободата и плурализмот на медиумите.“

¹³⁶ Види член 19 од Универзалната декларација за човекови права која вели: „Секој има право на слобода на мислење и изразување; ова право ја вклучува слободата да се има мислење без мешање и да се бараат, добиваат и пренесуваат информации и идеи преку кој било медиум и без оглед на границите“, дополнително елабориран во член 19 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и во Општиот коментар 10 [19] (член 19) од Комитетот за човекови права (CCPR/C/21/Rev.1 од 19 мај 1989 г.).

¹³⁷ За сеопфатен преглед на опсегот на заштита според член 10 од ЕКЧП, види Бичавска-Синиарска, Д. (2017 г.) Заштита на правото на слобода на изразување според Европската конвенција за човекови права. Совет на Европа.

¹³⁸ Хендисајд против Обединетото Кралство, бр. 5493/72. став. 49.

¹³⁹ Хендисајд против Обединетото Кралство, бр. 5493/72. Став. 49.; „Обсервер“ и „Гардијан“ против Обединетото Кралство, бр. 13585/88. Став. 59.

¹⁴⁰ Штол против Швајцарија, Бр. 69698/01, Став. 101; Морис против Франција, Бр. 29369/10, Став. 124; и Пентикенен против Финска Бр. 11882/10, Став. 87.

¹⁴¹ Динк против Турција, Бр. 2668/07, Став. 137. Кадија Исмаилова против Азербејџан, Бр. 65286/13, Став. 158).

¹⁴² Види Документ од состанокот во Копенхаген на Конференцијата за човековата димензија на КБСЕ од 29 јуни 1990 г.,

- го почитуваат правото на секого, поединечно или во здружение со други, слободно да бара, прима и пренесува ставови и информации за човековите права и основните слободи, вклучувајќи ги и правата за ширење и објавување на такви ставови и информации.
- ги почитуваат правата на секого, поединечно или во здружение со други, да проучува и дискутира за почитувањето на човековите права и основните слободи и да развива и дискутира идеи за подобрена заштита на човековите права и подобри средства за обезбедување усогласеност со меѓународните стандарди за човекови права.¹⁴³

Овие основни принципи се дополнително развиени и операционализирани во бројни други документи и декларации на организацијата¹⁴⁴, вклучително и воведување специфични стандарди и упатства за новите предизвици како што се слободата на изразување на интернет¹⁴⁵, како и вештачката интелигенција¹⁴⁶.

4.1.2. Преглед на клучните случувања и предизвици

Општи информации

Уставот зема либерален и пропустлив пристап во гарантирањето на слободата на изразување¹⁴⁷ преку воведување неколку уставни заштитни мерки во остварувањето на ова право¹⁴⁸. Понатаму, со признавањето на ратификуваните меѓународни договори како составен дел на внатрешниот правен поредок¹⁴⁹ и како директно применливи од страна на судовите¹⁵⁰, тоа го отвори патот за интегрирање на клучните меѓународни стандарди за човекови права (т.е. за слободата на изразување) како дел од важечката нормативна рамка.

Општиот контекст во земјата во 2022 година се оценува како поволен за слободата на медиумите и дозволува критичко медиумско известување.¹⁵¹ Огромниот број меѓународни независни набљудувачи¹⁵² на слободата на изразување заклучуваат дека земјата постигнала одреден напредок во оваа област во споредба со периодот од 2012 – 2017 година. Според индексот на Репортерите без граници за слободата на печатот, С. Македонија во 2022 година, во споредба со

Копенхаген. Дел 9.1 од Документот вели дека: *секој ќе има право на слобода на изразување, вклучувајќи го и правото на комуникација. Ова право ќе ја вклучи слободата да се има мислење и да се примаат и пренесуваат информации и идеи без мешање на јавните власти и без оглед на границите. Остварувањето на ова право може да биде предмет само на такви ограничувања како што се пропишани со закон и се во согласност со меѓународните стандарди. Конкретно, нема да се наметнува никакво ограничување на пристапот и употребата на средствата за репродукција на документи од секаков вид, притоа почитувајќи ги, сепак, правата кои се однесуваат на интелектуалната сопственост, вклучително и авторското право.*

¹⁴³ Ибид. Дел 10.1 и 10.2.

¹⁴⁴ Некои од другите клучни документи во рамките на ОБСЕ, вклучуваат: Одлука бр. 193. Формирање на канцеларија на претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите, Мандат на претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите (РС.ДЕС/193) и ЗАЕДНИЧКА ДЕКЛАРАЦИЈА на специјалниот известувач на ОН за слободата на мислење и изразување, претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите и специјалниот известувач на ОАД за слободата на изразување. Посеопфатен список на документи е достапен на ОБСЕ, ЗАЛОЖБИ: Слобода на медиумите, Слобода на изразување, Слободен проток на информации 1975 – 2017 г., 4-то издание.

¹⁴⁵ ОБСЕ. (2011 г.). ИЗВЕШТАЈ Слобода на изразување на интернет. Студија на законски одредби и практики поврзани со слободата на изразување, слободниот проток на информации и медиумскиот плурализам на интернет во земјите учеснички на ОБСЕ

¹⁴⁶ ОБСЕ. (2022 г.). Во центарот на вниманието на вештачката интелигенција и слободата на изразување – Прирачник за политики.

¹⁴⁷ Устав на Република Северна Македонија, член 16.

¹⁴⁸ Слободата на изразување подразбира: слобода на говор, јавно обраќање, јавно информирање и слободно формирање на институции за јавно информирање; слободен пристап до информации, слобода за примање и пренесување информации; право на одговор и исправка; заштита на изворот на информации; општа забрана за цензура; Види Устав на РСМ, член 16.

¹⁴⁹ Устав на Република Северна Македонија, член 118.

¹⁵⁰ Ибид, член 98 став 2.

¹⁵¹ Европска комисија. Извештај за Северна Македонија за 2022 г. Брисел, 12.10.2022 г.

¹⁵² Види: Извештаите на Европската комисија за С. Македонија, Извештаите на американскиот Стејт департамент, Извештаите на Фридом Хаус за слободата во светот и Индексот на слободата на печатот на Репортери без граници.

2017 година, бележи благо подобрување на слободата на печатот и постојан пораст на глобално рангирање од 111-то место во 2017 година, на сегашното 57-мо место.¹⁵³

Меѓутоа, и покрај ограниченото подобрување, сè уште има многу значајни проблеми и предизвици кои ги засегаат медиумите и слободата на печатот како клучни компоненти на слободата на изразување. Покрај тоа, во изминатиот период, социјалните медиуми и новите технологии го отворија патот за погрешни информации¹⁵⁴, недостаток на професионализам, како и онлајн кампањи за заплашување и оцрнување на новинарите.

Слобода на печатот во С. Македонија (Репортери без граници)¹⁵⁵



Напади и заплашувања врз новинари и бранители на човековите права

Нападите и заплашувањата на новинарите (особено на новинарките) и бранителите на човековите права воопшто се многу загрижувачки предизвик.¹⁵⁶ При реализацијата на својата работа или мисија, тие се соочуваат со закани, јавно дискредитирање на социјалните медиуми, јавни напади и би привлечле линч толпи, а во некои поекстремни случаи, дури и физички напади.

Според Здружението на новинари на Македонија, во 2022 година бројот на инциденти е зголемен во споредба со 2021 година (имало седум сериозни инциденти). Јавниот обвинител покренал обвинение против сторителот за само еден од пријавените случаи. Од 2014 година, пријавени се повеќе од 80 напади врз новинари (физички и вербални). Од нив, 24 вклучуваат физички напади, додека само во четири случаи конечната судска одлука е донесена во корист на новинарите/медиумските работници.¹⁵⁷ Вербалните напади се најчести, сочинувајќи 60% од сите напади, проследени со физичките напади, со 33%.¹⁵⁸ Новинарките и медиумските работнички се многу почесто жртви на оваа појава, особено во онлајн просторот.¹⁵⁹ Најчести сторители се јавни функционери, политичари, бизнисмени, како и учесници на јавни собири.

¹⁵³ С. Македонија имаше најмала оценка во 2014 г. кога беше рангирана на 123-то место.

¹⁵⁴ Европски парламент (2021 г.) Мапирање на лажни вести и дезинформации во Западен Балкан и идентификување начини за ефикасно справување со нив. Сектор за политики и надворешни односи. Генерален директорат за надворешни политики на Унијата. Стр. 28 – 30.

¹⁵⁵ Извор: <https://rsf.org/en/index>.

¹⁵⁶ Котевска, Б. Камбери, И. (2019 г.). *Извештај за земјата за Северна Македонија. Бранители на човековите права на Западен Балкан, Заплашување наместо препознавање*. Стр. 68 – 82.

¹⁵⁷ Калински, В. Затвор за напаѓачите на новинари. *Радио Слободна Европа*. 28 ноември 2022 г.

¹⁵⁸ Ибид. стр. 12.

¹⁵⁹ Сабриоски, С. Атовска, К. *14 напади врз новинарите – 14 бодежи врз демократијата*. Здружение на новинари на Македонија. Април 2021 г.

Број на евидентирани напади врз новинари¹⁶⁰

2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
16	3	24	14	5

Ризикот од насилство влијае на квалитетот на работата на новинарите, а недостатокот на кривична одговорност води до самоцензурирање. На пошироко, општествено ниво, тоа создава пречки за информирање на јавноста и ја намалува довербата на јавноста во медиумите.¹⁶¹ Новинарите се залагаат за поголемо реагирање од страна на јавниот обвинител, како и за измени на Кривичниот законик, со тоа што сите закани по безбедноста ќе бидат гонети од страна на обвинителството по службена должност, а не приватно од новинарите.

Во 2021 година, Владата поднесе предлог за изменување и дополнување на Кривичниот законик со кои, меѓу другото, се воведуваат построги казни за дела на насилство (*убиство, принуда, закана, спречување службено лице во вршење службено дејство*) кога жртвите се новинари или медиумски работници.¹⁶² По повеќе од година и пол, Собранието го усвои предлогот во февруари 2023 година.¹⁶³ Во однос на постапката, сегашната правна рамка обезбедува доволно механизми за органите за спроведување на законот и Јавното обвинителство да ги изведат сторителите на насилни дејства врз новинарите пред лицето на правдата.

Сосема посебен предизвик е значително поголемата распространетост на закани, кампањи за оцрнување, јавно срамотење и сексуално вознемирување на новинарките и бранителките на човекови права. Инцидентата на сексуално вознемирување и насилство е многу поголема врз жените отколку врз мажите. Ова непропорционално влијание врз жените не е соодветно третирано од страна на институциите. Ниту полицијата, ниту јавниот обвинител не ги препознаваат злосторствата од омраза врз жените кои се бранители на човековите права. Недостатокот на обработка и (во некои од случаите) ниските казни ги одразуваат особено отежнувачките околности во овие случаи и со тоа не ги обесхрабруваат идните потенцијални напаѓачи.¹⁶⁴

Бран на погрешни информации и недостаток на професионализам меѓу онлајн медиумите

Онлајн медиумите и платформите за социјални медиуми се сметаат за главни извори на дезинформации, погрешни информации, говор на омраза, прекршување на професионалните стандарди и прекршување на правата на интелектуална сопственост.¹⁶⁵ Ширењето погрешни информации не е нешто ново во рамките на националниот медиумски пејзаж. Тоа беше присутно во голема мера во главните медиуми, но по смената на власта во 2017 година, кампањите за дезинформации и оцрнување се префрлија на онлајн просторот¹⁶⁶, или во форма на профили на социјалните медиуми или онлајн медиуми.

Клучната причина за проблемот со онлајн медиумите е нејсноста на нивниот правен статус и недостатокот на одговорност за почитување на професионалните стандарди. Сепак, треба да се направи разлика помеѓу професионални онлајн изданија кои вработуваат професионални

¹⁶⁰ Сулејман, Д. Брешковски, И. *Напади врз новинарите и медиумските работници 2017 – 2021 г. Тенденции и препораки*. Здружение на новинари на Македонија. Март 2022 г., стр. 30.

¹⁶¹ Туњева, М. Сандев, Л. *Безбедност на новинарите и медиумските работници – Реалност или континуирана закана*. Здружение на новинари на Македонија. Март 2022 г., стр. 39-40.

¹⁶² Влада на РСМ. Предлог за Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик бр. 08-3784/1 од 18.08.2021 г.

¹⁶³ Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик. „Службен весник на РСМ“, бр. 36/2023.

¹⁶⁴ Котевска, Б. Камбери, И. (2019 г.). *Извештај за земјата за Северна Македонија. Бранители на човековите права на Западен Балкан, Заплашување наместо препознавање*. Стр. 68 – 82.

¹⁶⁵ Европска комисија. (2022 г., 12 октомври). Извештај за Северна Македонија за 2022 г. Брисел. стр. 30.

¹⁶⁶ Европски парламент. (2021 г.). Малирање на лажни вести и дезинформации во Западен Балкан и идентификување начини за ефикасно справување со нив. Сектор за политики за надворешни односи. Генерален директорат за надворешни политики на Унијата. Стр. 28-30.

новинари и објавуваат оригинална содржина и поединечните портали кои плагираат и копираат таква содржина. Второспоменатите се причината за мнозинството од проблемите.

Онлајн медиумите не се регулирани со посебен закон, а постојат различни ставови за потребата од регулација¹⁶⁷. Ова покренува неколку дилеми во однос на одговорноста на медиумите, заштитата на авторските права на содржината, како и одговорноста за клеветата. Законот за медиумите¹⁶⁸ ги идентификува само печатените медиуми, додека Законот за аудио и аудиовизуелни медиуми¹⁶⁹ со своите најактуелни измени само делумно се справува со статусот на веб-страниците кои пренесуваат содржина. Во 2019 и 2022 година, во обид да поттикне саморегулација на онлајн медиумите, Здружението на новинари на Македонија и Советот за етика во медиумите формираа и објавија онлајн регистар¹⁷⁰ за професионални онлајн медиуми. Запишувањето во регистарот е доброволно и условено со исполнување на одредени основни критериуми.¹⁷¹ Во моментот се регистрирани 152 веб-страници. Сепак, покрај обидите за саморегулација, проблемот сè уште опстојува и предизвикува недоверба во медиумите и ширење погрешни информации.

Ширењето погрешни информации во онлајн просторот во голема мера се припишува на т.н. антиродово движење. Неформалните антиродови групи се активни на социјалните медиуми (Facebook), а една регистрирана организација „Од нас за нас“ таргетира поединци и ГО кои работат на застапување на родова и ЛГБТИК+ еднаквост. Поблискиот фокус на нивните активности е спротивставувањето на родовата еднаквост, родово чувствителното образование и сеопфатното сексуално образование и ширење трансфобични содржини. Во една од објавите, организацијата „Од нас за нас“ тврди дека ГО Асоцијација за здравствена едукација и истражување (ХЕРА) сака да создаде „родова конфузија“ кај децата, да ја поттикне нивната сексуализација и да го промовира абортусот.¹⁷²

Употреба на тужби за клеветата против новинари (СЛАП)

Во 2012 година, земјата ја декриминализираше одговорноста за навреда и клеветата со воведување посебна граѓанска постапка за постапување во овие случаи¹⁷³. Иницијативата за декриминализација беше покрената од професионални новинарски здруженија.¹⁷⁴ Тоа беше аргументирано со штетното влијание на заканата со затворска казна врз слободата на изразување¹⁷⁵, како што е изразено од страна на Европскиот суд за човекови права. Во неколку од своите пресуди, Судот оцени дека „изрекувањето затворска казна за прекршок на печатот ќе биде компатибилно со слободата на изразување на новинарите како што е гарантирано со член 10 од Конвенцијата само во исклучителни околности, особено кога другите основни права биле сериозно нарушени, како, на пример, во случај на говор на омраза или поттикнување насилство“.¹⁷⁶

¹⁶⁷ Регулаторна рамка за медиуми и онлајн медиуми – Македонскиот случај – Компаративна анализа и препораки за можни измени и дополнувања на правата рамка. Студија за Агенцијата за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги. 2018 г.

¹⁶⁸ Закон за медиумите, „Службен весник“ бр. 184/2013 и 13/2014.

¹⁶⁹ Закон за аудио и аудиовизуелни медиуми, бр. 184/2013,... и 77/2021.

¹⁷⁰ <https://promedia.mk>

¹⁷¹ 1. Објавен Импресум со информации за уредникот и информации за контакт; 2. Декларирана согласност да се придружуваат до Етичкиот кодекс на новинарите; 3. Онлајн медиуми кои редовно објавуваат содржини од јавен интерес; 4. Регистрирано правно лице и транспарентна одговорност; 5. Транспарентно финансирање; 6. Обврска за објавување на Одлуката на Советот за етика во медиумите и учество во постапки за медијација; 7. Објавен банер со залог за почитување на етичките правила и принципот на саморегулација; 8. Обврска за наведување на авторите на текстот, а доколку содржината е преземена од други извори, треба соодветно да се забележи.

¹⁷² ХЕРА (2021 г.) „Реакција: Доколку ‚Од нас за нас‘ не ги повлече лагите за сексуалното образование и за ХЕРА, ќе побараме да се утврди граѓанска одговорност за клеветата“.

¹⁷³ Закон за граѓанска одговорност за навреда и клеветата, „Службен весник“ бр. 143/2012.

¹⁷⁴ Медарски, Ф. Селмани, Н. (2018 г.) *Прирачник за клеветата и навреда*. Здружение на новинари на Македонија. Стр. 37.

¹⁷⁵ Специфичните околности на земјата изградиле силен случај за декриминализација. Прво, имаше значителен број на случаи против новинари (до крајот на 2012 г., во тек беа 300 предмети). Второ, мнозинството од тужителите беа јавни службеници и политичари. Трето, постапките беа многу долги и предизвикуваа континуиран притисок и неизвесност кај обвинетите (новинарите). Четврто, судовите досудија многу висока надомест за штета за новинарите. Петто и последно, судовите не ги примениле стандардите на Европскиот суд за човекови права во своите пресуди.

¹⁷⁶ Види Чумпана и Мажаре против Романија [GC], § 115; Руоканен и други против Финска, § 50; Баласкас против Грција, §

Декриминализацијата на клеветата сама по себе не придонесе за подобрување на слободата на изразување во земјата.¹⁷⁷ Покрај надворешните фактори (политичката клима, поларизацијата во општеството), еден од клучните внатрешни недостатоци на законот беа високите прагови на максимален надоместок што може да им се додели на новинарите и медиумите (види ја табелата подолу). Несоодветната примена на Законот за граѓанска одговорност за навреда и клевета од страна на судовите поттикна самоцензура во медиумите. Тужбите во одредени случаи се користеа како алатка за заплашување и притисок врз независните медиуми. Под изговор дека ги штитат државните тајни и личните податоци, тие биле изложени на правен притисок и вознемирувачки тужби (постапки за замолчување или СЛАП).

Ова беше потврдено во неодамнешната одлука на Европскиот суд за човекови права¹⁷⁸, каде што Судот утврди дека судските власти во Северна Македонија ја нарушиле слободата на изразување на новинарите со тоа што пресудиле по барање за висок надомест бидејќи, меѓу другото, „таквите износи... може да се смета дека имаат застрашувачки ефект со обесхрабрување на отворената дискусија за прашања од јавен интерес“.

Со цел да се реши овој проблем, во 2022 година, Собранието усвои нов Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета.¹⁷⁹ Една од клучните измени воведени во овој Закон е намалувањето на максималните износи на нематеријална штета што може да ја досуди судија во постапка за клевета против новинари. Сè уште не се знае дали измените на Законот ќе придонесат да се намали употребата на закани или тужби за клевета како средство за заплашување на новинарите.

Споредба на максималните износи на нематеријална штета

	Законот од 2012 г.	Законот од 2022 г.
Новинар	2.000 евра	400 евра
Уредник	10.000 евра	2.000 евра
Правен субјект (медиуми)	15.000 евра	5.000 евра

Лоши работни услови за новинарите

Неодамнешното истражување спроведено од Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници покажа дека 23% од медиумските работници немаат здравствено и социјално осигурување, 19% одговориле дека раководството на медиумите не им дозволува на работниците да формираат синдикат, а 69% добиваат месечни плати пониски од националниот просек.¹⁸⁰ Ниските примања, како и непочитувањето на законската регулатива за вработување од страна на работодавачите, се исто така многу чести и постојани предизвици за новинарите. Работничките права, како што се правото на годишен одмор, платени прекувремени часови и платена ноќна смена, често се занемаруваат. Поради овие недостоинствени услови, погодените новинари и медиумски работници или подлежат на самоцензура или не можат да ги извршуваат своите должности. Новинарите од локалните медиуми се особено ранливи на овој проблем. Треба да се подобри дијалогот на синдикатот и со работодавачите и со владата, со цел да се изнајдат прифатливи решенија за постојаните предизвици, како што е големиот број на краткорочни договори и договори за скратено работно време без здравствено и социјално осигурување.

51; и Фатулаев против Азербејџан, §§ 129 и 177.

¹⁷⁷ Европска комисија. (2014 г.). Извештај на ЕУ за напредокот на Поранешната Југословенска Република Македонија за 2014 г. стр. 14.

¹⁷⁸ Костова и Апостолов против Северна Македонија. Пријава бр. 38549/16.

¹⁷⁹ Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета, „Службен весник“ бр. 251/2022.

¹⁸⁰ Лазареска, Д. (2022 г., 6 декември) Анкета: Со плата под просекот, пола од младите новинари сакаат да ја напуштат професијата. Самостоен Синдикат на новинари и медиумски работници.

Владино рекламирање во приватни медиуми

Во раните 2010-ти, владиното рекламирање го обезбедуваше најголемиот единствен извор на финансирање и имаше големо влијание на медиумскиот пазар и на национално и на локално ниво. Тоа беше направено со недостаток на транспарентност, а немаше систематско или детално известување за владиното рекламирање. Рекламирањето предизвика загриженост за трошењето, за кое многумина тврдеа дека е насочено само кон провладините медиуми, давајќи им значителна финансиска предност. Во 2017 година, поради потребата од спроведување на „Итни реформски приоритети“¹⁸¹, Владата вети дека ќе вклучи заложба за обезбедување целосна транспарентност на владиното рекламирање и да развие механизам за неплатени огласи за јавни услуги од вистински јавен интерес.

Во 2018 година, со изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни услуги¹⁸², Собранието воведе забрана за рекламирање на државни органи, јавни претпријатија, единици на локалната самоуправа и други субјекти поврзани со државата за планирање и користење на средства за информирање и промовирање на своите активности кај приватните радиодифузери. Меѓутоа, некои медиуми активно лобираа за отстранување на забраната за владино рекламирање во приватните медиуми, со цел да ги зголемат своите приходи. Дополнително, пандемијата на КОВИД-19 го покренува прашањето за кампањи од јавен интерес и дали сегашната забрана е престога, спречувајќи обезбедување на соодветни и неопходни информации за јавноста.

Во ноември 2022 година, група претставници предложија закон¹⁸³ во Собранието со кој постоечката забрана за рекламирање би требала да се намали, со воведување на т.н. „Кампањи од јавен интерес“ на централно и локално ниво. За реализацијата на овие кампањи, државните органи и другите поврзани субјекти ќе можат да распределуваат буџетски средства на приватни медиуми. Бидејќи законот беше предложен од претставници, а не од Владата, нацрт-законот не беше објавен, ниту пак беа одржани јавни консултации. Медиумските здруженија ја критикуваа можноста за измена и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги, што би овозможило рекламирање на јавните институции во медиумите, истакнувајќи го ризикот дека тоа може да ја поткопа независноста на медиумите и да го наруши македонскиот пазар¹⁸⁴.

4.2. Слобода на здружување

4.2.1. Меѓународни стандарди

Слободата на здружување е основно човеково право кое е од клучно значење за функционирањето на една демократија и предуслов за остварување на другите човекови права. Поради ова, од витално значење е правото на слобода на здружување да биде ефективно олеснето и заштитено со националните закони. Поради важноста на ова право за едно демократско општество, тоа е вградено во основните меѓународни инструменти¹⁸⁵ за човекови права усвоени во системот на ОН.

¹⁸¹ План за непосредни реформски политики „3 – 6 – 9“.

¹⁸² Закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни услуги бр. 248/2018.

¹⁸³ Види: <https://sobranie.mk/detali-na-materijal.aspx?param=9322cb9d-c68a-496d-8844-4078c317060c>

¹⁸⁴ Блажеска, К. (2022 г., 11 ноември) Се враќаат владините реклами. *Дојче Веле*.

¹⁸⁵ Член 20 став 1 од Универзалната декларација за човекови права признава дека „Секој има право на слобода на мирно собирање и здружување“. Член 22 став 1 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права повторуваат дека „Секој ќе има право на слобода на здружување со други, вклучително и правото да формира синдикати и да се приклучува кон синдикатите за заштита на неговите интереси“ и со ограничување на какви било ограничувања, само оние пропишани со закон кои се неопходни во едно демократско општество кое остварува една од легитимните цели на државата. Дополнителните релевантни стандарди на ОН го прошируваат опсегот и содржината на слободата на здружување (на пр. Општ коментар бр. 25 (член 25) на Комитетот за човекови права (учество во јавни работи и право на глас); Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права: член 8) Слободата на здружување е призната и во конкретните конвенции (на пр. Меѓународна конвенција и во конкретните конвенции (на пр. Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација; членови 4 и 5 (ix); Конвенција за елиминација на сите форми на

На европско тло, Советот на Европа и ОБСЕ дополнително развија цврсто тело за водечки принципи и стандарди за *слободата на здружување*. Ова тело обезбедува силна причина за признавање дека правото на здружување на лицата е суштинско за демократските општества за кои земјите учеснички на ОБСЕ и земјите-членки на Советот на Европа се обврзаа да ги градат. Стандардите на двете меѓународни организации се сумирани и кодифицирани во заедничко упатство¹⁸⁶ за слободата на здружување објавено во 2015 година. Она што е заедничко за двата система на стандарди е тоа што не бараат од земјите само да им дозволат на луѓето да се здружуваат и да формираат организации, туку тие одат чекор напред барајќи позитивна обврска за создавање овозможувачка средина во која здруженијата ќе можат да работат. Ова може да вклучува поедноставување на регулаторните барања, обезбедувајќи дека тие барања не се претерано оптоварени, олеснување на пристапот до ресурси и преземање позитивни мерки за надминување на конкретните предизвици со кои се соочуваат обесправените или ранливите лица или групи.¹⁸⁷

Правна основа на сеопфатното тело на стандарди во рамките на Советот на Европа е член 11 од ЕСЧП.¹⁸⁸ ЕСЧП, во толкувањето на овој член, ја потврди директната врска меѓу демократијата, плурализмот и слободата на здружување.¹⁸⁹ Иако политичките партии се едни од клучните елементи на плуралистичкото општество, Судот ја признава улогата на здруженијата формирани за други цели, вклучително и оние што ги штитат културното или духовното наследство, остварувањето различни социо-економски цели, прогласувањето или учењето религија, барањето етнички идентитет или изразување на свеста на малцинствата, се исто така важни за правилното функционирање на демократијата. Слободата на здружување, аналогно како и слободата на изразувањето, исто така се применува не само на лица или здруженија чии ставови се поволно прифатени или се сметаат за ненавредливи или како прашање на рамнодушност, туку и на оние чии ставови навредуваат, шокираат или вознемируваат¹⁹⁰. ЕСЧП признава дека државата има и позитивна обврска да го обезбеди уживањето на правото на слобода на здружување. Конкретно, тој утврди дека „*вистинското и ефективно почитување на слободата на здружување не може да се сведе на обична должност на државата да не се меша*“.¹⁹¹ Според тоа, на јавните власти им е должност да гарантираат правилно функционирање на здружение или политичка партија, дури и кога тие ги нервираат или навредуваат лицата кои се противат на законските идеи што тие сакаат да ги промовираат. Освен судската пракса на ЕСЧП, важен документ е и Препораката за правниот статус на невладините организации¹⁹² која поставува стандарди за обликување на законодавството и практиката и ги дефинира минималните стандарди што треба да се почитуваат во однос на создавањето, управувањето и општите активности на НВО во земјите-членки на организацијата.

Документот од средбата во Копенхаген на КБСЕ/ОБСЕ од 1990 година, меѓу другото, ги истакнува следните стандарди во однос на слободата на здружување:

„(9.3) ќе се гарантира правото на здружување. Ќе биде гарантирано правото на формирање и – ќе биде предмет на општото право на синдикат да го определи сопственото членство – слободно зачленување на синдикат. Овие права ќе исклучат каква било претходна контрола. Слободата на здружување на работниците, вклучително и слободата на штрајк, ќе биде гарантирана, предмет на ограничувања пропишани со закон и во согласност со меѓународните стандарди;

...

дискриминација врз жените: член 7(в); и Конвенција за правата на детето: член 15).

¹⁸⁶ ОБСЕ ОДИХР (2015 г., 1 јануари) *Заеднички насоки за слободата на здружување*.

¹⁸⁷ Ибид. став. 27.

¹⁸⁸ Член 11 став 1 гласи како што следува: „Секој има право на... слобода на здружување со други, вклучувајќи го и правото да формира синдикати и да се приклучи кон нив за заштита на неговите интереси“

¹⁸⁹ Види Горзелик и други против Полска [ГС], Ап. бр. 44158/98, стр. 88; Сидиропулос и други против Грција, Ап. бр. 57/1997, стр. 40.

¹⁹⁰ Редферн против Обединетото Кралство, Ап. бр. 47335/06, стр. 56; Вона против Унгарија, 35943/10, стр. 57.

¹⁹¹ Орание Токсо против Грција, Ап. бр. 74989/01, стр. 37.

¹⁹² *Препорака CM/Rec(2007)14 од Комитетот на министри до земјите-членки за правниот статус на невладините организации во Европа*. Усвоен од Комитетот на министри од 10 октомври 2007 г. на 1006-тиот состанок на замениците на министрите.

Државите ја изразуваат својата посветеност на:

(10.3) – да се осигура дека на поединците им е дозволено да го користат правото на здружување, вклучително и правото да се формираат, да се придружуваат и ефективно да учествуваат во невладини организации кои бараат унапредување и заштита на човековите права и основни слободи, вклучувајќи ги синдикатите и групите за следење на човековите права;“

Во 2015 година, ОБСЕ воспостави сеопфатен список на препораки за зајакнување на учеството на здружување во процесите на донесување одлуки.¹⁹³ Тој поставува, меѓу другото:

8. На здруженијата треба да им се овозможат можности да учествуваат во процесите на јавно донесување одлуки на сите нивоа (локално, национално, регионално и меѓународно) и во сите фази, од фазата на планирање и политика до моментот кога одлуките се спроведуваат, следат и оценуваат;

15. Државните органи нема да исклучуваат одредени лица, групи или здруженија од јавните процеси на донесување одлуки без основано, разумно и објективно оправдување и треба да одговараат на барањата за објаснување на причините за таквото исклучување;

23. Учеството на здруженијата во јавните процеси на донесување одлуки треба да се обезбеди преку јавен, транспарентен и отворен процес на селекција и да се заснова на јасни и однапред дефинирани критериуми; здруженијата треба да можат да избираат свои претставници за да учествуваат во јавните процеси на донесување одлуки; основните информации за здруженијата кои учествуваат во јавните процеси на донесување одлуки треба да бидат достапни на јавноста.

4.2.2. Преглед на клучните случувања и предизвици

Општи информации

Законодавството што се однесува на слободата на здружување, особено основниот закон со кој се регулира основањето на здруженија, Европската конвенција го оценува како „во согласност со Европската повелба за човекови права и Европската конвенција за човекови права“.¹⁹⁴ Усвоен во 2010 година, Законот за здруженија и фондации¹⁹⁵ (ЗЗФ) ги уредува начинот, условите и постапката за основање, регистрација и престанок на НВО, формите на НВО, имотот со кој располагаат, надзорот, статусните промени и статусот на организациите од јавен интерес. ЗЗФ го призна правото на правните лица и странците да формираат здруженија и правото на здружување без потреба од формална регистрација и го воведо концептот на статус од јавен интерес.¹⁹⁶ Според *Индексот на одржливост на ГО*, средината во која работат НВО е малку подобрена од 2017 година¹⁹⁷.

¹⁹³ ОБСЕ. Препораки за зајакнување на учеството на здруженијата во јавните процеси на донесување одлуки. 22 септември 2015 г.

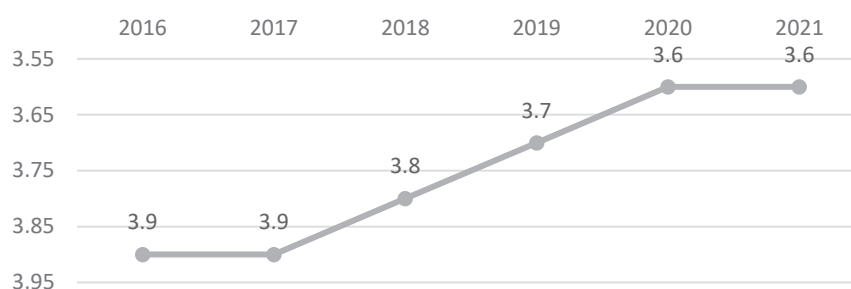
¹⁹⁴ Европска комисија. Извештај за Северна Македонија за 2022 година. стр. 31.

¹⁹⁵ „Службен весник“ бр. 135/2011 и 55/2016.

¹⁹⁶ Македонија усвои ревидиран закон за НВО. Меѓународен центар за непрофитно право. 26.04.2010 г.

¹⁹⁷ Во јавна изјава од февруари 2017 г., тогашниот лидер на владејачката партија и поранешен премиер Никола Груевски ги предупреди граѓанските организации да се подготват за „конечна пресметка“ и дека има потреба од „десорозиција“ на македонското граѓанско општество. Со овие тврдења се совпадна и појавата на „Стоп на операцијата Сорос“, која промовираше слична порака. Во истиот период имаше лични закани кон активистите на ГО, протекување лични информации за нивните приходи. Кулминацијата на кампањата се случи кога Управата за јавни приходи изврши насочени ревизии на 21 граѓанска организација кои спроведуваат кампањи за да помогнат во следењето и обезбедувањето слободни и фер избори. Тринаесет ГО беа под истрага од страна на Јавното обвинителство. Види: Бидл, Е.Р. (2017 г., 25 февруари) *Македонската владејачка партија го исцрпува времето и парите на групите на граѓанското општество*. Глобал војсис.

Индекс на одржливост на ГО на Северна Македонија (2016 – 2021)¹⁹⁸



Во споредба со земјите во регионот, Северна Македонија е на средината, но со значително заостанување зад земјите со повисок ранг.

Индекс на одржливост на ГО за 2021 година – Споредба

Словенија	3.0
Хрватска	3.3
Бугарија	3.4
Северна Македонија	3.6
Косово	3.6
Албанија	3.7
Босна и Херцеговина	3.8
Црна Гора	4.0
Србија	4.3

Мерките за подобрување на овозможувачката средина за НВО и соработката меѓу Владата и граѓанското општество редовно се планирани во стратешки документ. Сегашната Стратегија за соработка и развој на граѓанското општество беше усвоена во 2022 година.¹⁹⁹ Заради унапредување на дијалогот меѓу граѓанското општество и Владата, во 2016 година повторно беше формиран Совет за соработка како советодавно тело.²⁰⁰

Именување на здруженија по спорни историски личности – Проблемот со „Бугарските клубови“

Од 2019 година, неколку „културни клубови“ на Бугарите во Северна Македонија аплицираа за легална регистрација во Централниот регистар и беа регистрирани како здруженија. Во 2022 година, нивната активност стана повеќе јавно видлива преку свеченото отворање на клубовите со учество на високи достоинственици на Република Бугарија. Клубовите и здруженијата беа именувани по историски личности. Два од нив, особено клубот *Иван Михаилов* во Битола²⁰¹ и *Цар Борис III* во Охрид²⁰², предизвикаа значителни непријателски чувства кај населението²⁰³ кое ги

¹⁹⁸ Види ги извештаите на Индексот на одржливост на граѓанското општество ФХИ 360 од 2016 до 2021 г.

¹⁹⁹ Влада на РСМ. Стратегија за соработка и развој на граѓанското општество. Декември 2021 г.

²⁰⁰ Влада на РСМ. Одлука за формирање на совет за соработка меѓу Владата и граѓанскиот сектор. „Службен весник“ бр. 98/2016.

²⁰¹ <https://www.facebook.com/profile.php?id=100064038543612>.

²⁰² <https://www.facebook.com/profile.php?id=100082550076937>

²⁰³ Причината за таквите чувства беше фактот што и двете лица се олицетворение на окупацијата на Царството Бугарија (сојузник на Оската) од Втората светска војна што сега ја сочинува Северна Македонија. Иван Михаилов, кој го негирал

доживуваше како реинкарнација на фашистичката идеологија од Втората светска војна. Нивната регистрација предизвика жестока дебата (дури и кај експертската јавност²⁰⁴) за законитоста на нивното регистрирање, бидејќи употребата и славењето на горенаведените историски личности поттикнуваат етничка омраза, ги кршат правата на другите и го нарушуваат уставниот поредок на државата.

Овој проблем разоткри неколку систематски пропусти, помалку во начинот на регулирање на процесот на регистрација, а многу повеќе во спроведувањето на должностите и надлежностите на секоја од конкретните институции вклучени во процесот на регистрација. Прво, на законодавно ниво, ЗЗФ забранува формирање на организација насочена кон, меѓу другото, поттикнување на етничка, расна или верска омраза или нетолеранција, доколку презема активности спротивно на Уставот или Законот и ги нарушува слободите и правата на други лица.²⁰⁵ Што се однесува до употребата на историските личности како имиња на организации, ЗЗФ се повикува на Законот за трговски друштва²⁰⁶. Според второспоменатото, употребата на име на историска или друга реномирана личност е условена со согласноста на лицето (доколку е живо) или на неговите/нејзините наследници. Доколку нема наследници, Министерството за правда треба да даде согласност за користење на името.²⁰⁷ Меѓутоа, нема дополнителни правила за принципите што треба да ги следи и применува Министерството при одлучувањето дали да даде или да не даде согласност за одредено лице и име.²⁰⁸

ЗЗФ, од друга страна, обезбедува доволна основа за одбивање на регистрација на организација доколку нејзините дејства се забранети со закон. Тоа може да го направи или Централниот регистар или преку постапката за забрана на организација од страна на суд по предлог на Јавниот обвинител.²⁰⁹ Дополнително, Уставниот суд има надлежност да ја оценува уставноста на статутите и програмите (каде што името е еден од клучните елементи).²¹⁰ Сепак, дури и со овие постоечки процедури, ниту една од надлежните институции не оцени дали актите и постапките на здруженијата се во спротивност со член 4 став 2 од ЗЗФ или не.

Поттикнувањето од јавната бурна реакција, Владата се трудеше да го реши проблемот. Во септември 2022 година, Владата формираше краткотрајно советодавно тело за давање мислења за историски личности.²¹¹ Истовремено, недостатоците на регистрацијата и активностите на еден од клубовите (*Иван Михаилов*) беа под лупа на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Комисијата, постапувајќи по поплака, издаде мислење каде утврди дека клубот вршел континуирано и повеќекратно вознемирување како отежната форма на дискриминација врз членовите на Сојузот на воени ветерани од Втората светска војна, нивните семејства, македонскиот народ, како и сите етнички заедници. Комисијата, исто така, утврди дека Министерството за правда, со пропуштањето да ги изврши своите законски должности, му овозможило на клубот да ја спроведе дискриминацијата.²¹²

Во октомври 2022 година, група претставници претстави предлог за изменување и дополнување на ЗЗФ. Собранието ги усвои измените²¹³ со кои се забранува употребата на имиња²¹⁴ на личности кои по која било основа, начин или форма, „биле или се поврзани со“ расна, верска, национална, етничка и друга нетолеранција, омраза, геноцид, екстремизам, ширење или поддржување на

постоењето на посебна македонска нација и соработувал со фашистичка Италија и нацистичка Германија, додека Царот Борис III за неговото усогласување со егзодусот на преку 7.000 Евреи од Македонија.

²⁰⁴ И.С. Кој и под чија директива замизал за регистрирање на „Цар Борис III“ (клуб). Вечер. 12.10.2022 г.

²⁰⁵ Закон за здруженија и фондации, член 4 став 2.

²⁰⁶ Закон за здруженија и фондации, член Art. 8 став 4.

²⁰⁷ Закон за трговски друштва, член 49 став 2.

²⁰⁸ Регистрацијата на здружението Клуб Иван Михаилов – Битола е завршена без согласност на Министерството за правда (види Министерство за правда: Немаме дадено согласност за употреба на името Иван Михаилов. Телма ТВ. 14.10.2022 г.), додека за здружението Клуб Борис III – Охрид.

²⁰⁹ Закон за здруженија и фондации, член 65 – 67.

²¹⁰ Устав на Република Северна Македонија, член 110.

²¹¹ „Службен весник на РСМ“ бр. 200/2022.

²¹² Комисија за спречување и заштита од дискриминација. Мислење бр. 08-368/20 од 13.10.2022 г.

²¹³ Закон за изменување и дополнување на Законот за здруженија и фондации. „Службен весник“ бр. 239/2022.

²¹⁴ Вклучувајќи прекари, псевдоними, иницијали.

фашизам, нацизам, националсоцијализам и Третиот Рајх.²¹⁵ Законот формираше „Комисија за употреба на имиња“ чија функција ќе биде да дава согласност за користење имиња на историски личности. Согласноста е предуслов за регистрација на организацијата.²¹⁶ Комисијата ја формира Владата и е составена од пет члена²¹⁷. Законот постави обврска за веќе регистрираните организации да обезбедат усогласеност со одредбите од новиот закон. Неисполнувањето на оваа обврска ќе резултира со бришење од Регистарот²¹⁸.

Овие измени не поминаа низ проценката на влијанието на регулативата, ниту беа предмет на процес на јавна консултација. Процесот на измените и дополнувањата не беше транспарентен, ниту инклузивен, а граѓанското општество не учествуваше во него. Усоените измени покренеа некои прашања во врска со нивната усогласеност со меѓународните стандарди. Избрзани и усвоени како реакција на јавниот притисок, тие содржат некоја неисправна терминологија (на пример, Набројувајќи го одделно нацизмот со националсоцијализмот кои се иста идеологија и додавајќи го Третиот Рајх). Поставувањето обврска на веќе регистрираните организации да обезбедат усогласеност со одредбите од новиот закон со последица бришење на здруженијата од Регистарот (со ефективна забрана) може да покрене сериозен аргумент за ex-post facto примената на законот, што генерално не е дозволено со Уставот. Измените, исто така, воспоставија вонсудско тело („Комисија за употреба на имиња“) кое треба да обезбеди согласност за регистрација на здружението без ефективна жалбена постапка.

Правото на слободен избор на име на организацијата, без непотребни и неоправдани рестрикции од Владата, е еден од клучните елементи на *слободата на здружување* како дел од меѓународно признатиот и заштитен корпус на човековите права. Секоја рестриција или ограничување на правото на именување на здружението треба да биде во строга согласност со меѓународните стандарди²¹⁹. Особено, секоја рестриција треба да биде а. пропишана со закон, б. да има легитимна цел и в. да биде неопходна во едно демократско општество. Понатаму, законот за кој станува збор мора да биде прецизен, сигурен и предвидлив. Венецијанската комисија наведува дека законите треба да се воздржат од рестриција на употребата на имиња на здруженија. Рестрикциите може да се дозволат доколку, меѓу другото, името ги повредува правата на другите.²²⁰ Понатаму, ЕСЧП во случајот на Северна Македонија утврди дека „името на здружението само по себе не може да го оправда неговото распаѓање, дури и ако името може да предизвика непријателски чувства кај мнозинството од населението, но кога нема конкретни докази за реална закана за јавниот ред“.²²¹ Неспроведувањето на законите од страна на институциите не треба да биде причина за нивни измени. Постојечката законска рамка (пред измените) беше доволна, доколку се спроведува внимателно, за да се осигура дека сите здруженија што ги кршат правата на другите се или нерегистрирани или забранети.

Недостаток на прецизна дефиниција на непартискиот принцип за НВО

ЗЗФ го поставува принципот на *непартиска активност*²²². Тој им забранува на организациите да вршат активности за политичка партија и да влијаат на изборите, како и да

²¹⁵ Закон за изменување и дополнување на Законот за здруженија и фондации. „Службен весник“ бр. 239/2022. Член 3.

²¹⁶ Ибид.

²¹⁷ Еден член предложен од Министерството за правда, Министерството за култура, Институтот за национална историја и двајца членови од Македонската академија на науките и уметностите.

²¹⁸ Закон за изменување и дополнување на Законот за здруженија и фондации. „Службен весник“ бр. 239/2022. Член 5.

²¹⁹ Член 22 од МПГПП вели дека ограничувањата се дозволени само кога се „пропишани со закон и [...] неопходни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност или јавната безбедност, јавниот ред, заштитата на јавното здравје или моралот или заштитата на јавното здравје или моралот или заштитата на правата и слободите на другите.“ Слично на тоа, член 11 од ЕСЧП вели дека единствените дозволени ограничувања се оние што се „пропишани со закон и се неопходни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност или јавната безбедност, за спречување на неред или криминал, за заштита на здравје или морал или за заштита на правата и слободите на другите“. Овие стандарди, исто така, отелотворуваат тест на пропорционалност, што значи дека најмалку наметливите средства треба да управуваат со рамката на ограничувањата.

²²⁰ Европска комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија) (2014 г.) Заеднички насоки за слободата на здружување. Став 159.

²²¹ Здружение на граѓани „Радко“ и Паунковски против Поранешна Југословенска Република Македонија.

²²² Член 13 од ЗЗФ гласи: (1) Организациите не можат да вршат активности за политичка партија, т.е. не можат да обезбедуваат директно или индиректно финансирање на одредена политичка партија и да влијаат на изборите. (2) Како

обезбедуваат директно или индиректно финансирање на одредена политичка партија. Формулацијата употребена за поранешните две забрани е нејасна и недоволно прецизна. НВО може (и треба) да имаат збор и да учествуваат во јавните дебати за политиките предложени за време на или поврзани со изборните кампањи, со цел да се обезбеди нивно учество во демократските процеси. Ова сепак не значи дека НВО треба да дејствуваат како политички партии на кој било начин.

Овој принцип, како што е сега поставен, носи ризик да ја ограничи клучната улога на НВО во демократското општество, односно да ја зајакне јавната дебата за релевантни прашања. Учесството на НВО во обликувањето и дебатата за прашања за јавната политика зависи од нивната слобода да зборуваат слободно за сите прашања од јавен интерес, вклучително и за законодавството, државните активности и политиките. За да го направат тоа, НВО треба да имаат право да ги критикуваат државните функционери и кандидатите за политички функции. Меѓународното право не дозволува забрана на НВО да изразуваат политички пресуди или политички мислења.²²³ Принципот, како што е поставен во ЗЗФ, исто така не е во согласност со препораките на Советот на Европа.²²⁴ Понатаму, според претставниците на НВО кои биле подложени на злонамерни финансиски инспекции и кривични истраги во 2016 и 2017 година, правната основа на истрагата била токму овој принцип.

Недоволно учество во процесите на креирање политики

Принципите за учество на здруженијата во процесите на креирање политики се утврдени во *Кодексот за добри практики за учество на граѓанското општество во процесот на креирање политики*²²⁵. Тоа не е закон сам по себе, туку список на незадолжителни препораки, издадени од Владата до јавната администрација, за вклучување и учество на граѓанското општество во процесот на креирање политики. До одреден степен, оваа празнина треба да биде покриена со рамката²²⁶ што го регулира процесот на проценката на влијанието на регулативата (каде што јавните консултации се интегрална компонента). Сепак, годишните извештаи на Министерството за информатичко општество и администрација за процесот на ПВР покажуваат загрижувачки наоди во однос на примената на процесот во пракса. На пример, од 16 министерства во Владата, од кои 15 имаа законодавна активност во 2021 година, само 2 го објавија потребниот годишен план за ПВР. Нацрт-извештаите сè уште не се соодветно пополнети. Од 111 законски предлози усвоени од Владата, само 49 нацрт-извештаи за ПВР беа доставени до МИОА, а над 40% беа усвоени без извештаи за ПВР.

Клучната причина за ова е недостатокот на цврста правна основа поставена во закон (како акт на Собранието) за овие правила. Во моментов, тие се расфрлани помеѓу неколку различни подзаконски акти²²⁷ со ограничена обврзувачка сила. Искуството покажа дека учеството на ГО сè уште се гледа повеќе како товар и обврска, наместо како корисен придонес за зголемување на легитимноста на законите и политиките. Согледувањето на учеството како единствено поврзано со процесот на проценката на влијанието, исто така, ја пропушта неговата поента. Една од

влијание врз изборите, во смисла на став (1) на овој член, се смета учество на организациите во избори и изборна кампања за одредена политичка партија и директно или индиректно финансирање на изборна кампања на политичка партија.

²²³ Карла В. Сајмон (2004 г.). *Насоки за закони кои влијаат на граѓански организации. Институт отворено општество и Центар за непрофитно право (ИЦНП)*. Стр. 55.

²²⁴ Препорака CM/Rec(2007)14 од Комитетот на министри до земјите-членки за правниот статус на невладините организации во Европа. 12. НВО треба да бидат слободни да преземаат истражување, едукација и застапување за прашања од јавна дебата, без разлика дали преземениот став е во согласност со владината политика или бара промена на законот. 13. НВО треба да бидат слободни да поддржат одреден кандидат или партија на избори или референдум под услов тие да бидат транспарентни во декларирањето на нивната мотивација. Секоја таква поддршка треба да подлежи и на законодавството за финансирање на изборите и политичките партии.

²²⁵ *Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики*. „Службен весник“ бр. 99/2011.

²²⁶ Упатство за начинот на постапување во министерствата при спроведување на проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник“ бр. 106/2013 и Методологија за проценка на влијанието на регулативата, „Службен весник“ бр. 107/2013.

²²⁷ Деловник за работа на Владата; Упатство за начинот на постапување во министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата; и Методологија за проценка на влијанието на регулативата.

клучните причини за ваквата состојба, од аспект на законодавната рамка, е фактот што единствениот општ акт, поставувањето најдобри практики за учество на јавноста, не е од правна природа. Со цел соработката да се реализира во пракса, потребно е да се осигура дека учеството не е само добра практика, туку и предуслов за добри закони и политики. Правната природа на документот е важна бидејќи може да влијае на тоа колку одредбите може да се применат во пракса и видовите мерки што ќе треба да се земат за да се обезбеди усогласеност од страна на одговорните државни органи.

Несоодветна законодавна рамка за овозможувачка средина за граѓанското општество

ЗЗФ не предвидува никакви конкретни обврски за државните органи да создадат и поддржат овозможувачка средина²²⁸ за функционирање и развој на ГО. Постојат неколку исклучоци во однос на можноста за даночни и царински ослободувања во согласност со посебен закон, можноста за државно финансирање, како и основата за делегирање на јавни услуги на ГО. ЗЗФ не успева да донесе обврски и надлежности за државните органи одговорни за обезбедување поволна средина за поддршка на граѓанското општество. Тој не делегира овластувања во однос на процесот на подготовка, спроведување и евалуација на политиките, регулативите и мерките кои влијаат на развојот и функционирањето на ГО. Иако некои од мерките кои влијаат на средината се од нерегулаторна природа, неопходно е да се постават одредени основи во основниот закон кој го регулира статусот и функционирањето на организациите. На пример, постоечкиот механизам за соработка меѓу Владата и ГО, Советот за соработка меѓу Владата и ГО, е основан со владина одлука²²⁹ и неговите надлежности се утврдени со овој акт, кој има помала правна моќ во споредба со закон. Процесот на планирање и спроведување на стратешкиот документ за развој на граѓанското општество е исто така воден од насоките за стратешки документи кои се еден вид на меко право. Задолжителната природа на законските одредби ќе овозможи овие мерки да се планираат и спроведуваат доколку се трансформираат во ЗЗФ.

Недостаток на транспарентност во новите случувања за државното финансирање на ГО

Со предлог-буџетот за 2022 година, Владата без никакви претходни консултации со граѓанското општество и Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество, ги додели средствата за распределба на ГО на Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците. Ваквото отстапување од претходно воспоставената практика каде средствата се доделуваат од Владата врз основа на отворен повик, не беше ниту оправдано ниту елаборирано. Без да ги земе предвид реакциите на Советот²³⁰ и граѓанското општество, Собранието го усвои буџетот како што беше предложено.²³¹ Оваа промена не беше во согласност со тековниот процес на реформирање на системот за државно финансирање на ГО.²³² Советот побара²³³ од Владата да ја преиспита одлуката, но без успех. Игнорирањето на Советот од страна на Владата, резултираше со бојкот на работата на Советот од страна на нејзините членки претставници на ГО. Ова дополнително предизвика прекин на структурираниот дијалог меѓу граѓанското општество и Владата. Намерата за избегнување на консултации со ГО за прашања од нивен интерес беше повторена во септември 2022 година кога Владата, без претходно известување или вклучување, усвои нова одлука за доделување средства за програмски активности на ГО²³⁴ кои имаат овластување при

²²⁸ Овозможувачката средина за ГО е опширно дефинирана како услови во кои работи ГО. Поточно, овозможувачката средина се смета за разновидна низа услови – економски, политички, социјални, културни, правни и други – кои влијаат на капацитетот на граѓаните, без разлика дали поединечно или колективно, доброволно да учествуваат во граѓанското општество. Тој опфаќа три клучни елементи: 1. Основни законски гаранции за слобода. 2. Овозможувачка правна и регулаторна рамка за финансиската одржливост на ГО и 3. Однос Влада – ГО.

²²⁹ Одлука за формирање на Совет за соработка меѓу Владата и граѓанскиот сектор и последователни измени.

²³⁰ <https://www.nvosorabotka.gov.mk/?q=mk/node/549>

²³¹ Буџет на Република Северна Македонија за 2022 г. стр. 229.

²³² Владата вети дека ќе го реформира системот на државно финансирање на ГО во својата Програма за периодот 2020 – 2024 г. (стр. 27). За таа цел, во втората половина од 2021 г. беше формирана работна група со задача да предложи реформиран модел за доделување средства на ГО.

²³³ <https://fosm.mk/current-project/sovetot-za-sorabotka-megu-vladata-i-graganskoto-opshtestvo-bara-iten-rebalans-na-budhetot-na-generalniot-sekretariat-na-vladata-za-finansirane-na-zdruzenija-i-fondaczii-za-2022-godina/>

²³⁴ „Службен весник“ бр. 210/2022.

Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците за објавување на јавниот повик, оценување на предлозите и избор на проект за финансирање. Иако средствата за 2022 година беа доделени, јавниот повик беше објавен во октомври 2022 година. Избраните проекти не беа објавени на веб-страницата на Министерството, ниту на некоја друга веб-страница. Информацијата е објавена во Службениот весник.²³⁵

Совет за соработка меѓу Владата и граѓанското општество во бојкот

Поради причините образложени во претходниот пасус, членовите на Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество од ГО во знак на протест ја бојкотираа работата на Советот. Бојкотот е резултат на избегнувањето на Владата да се консултира со Советот за прашања од негова надлежност. Ова е направено со прекршување на одлуката на Владата²³⁶ која го конституираше Советот како советодавно тело за сите прашања и процеси кои се однесуваат на ГО. Бојкотот започна во март 2022 година и продолжи во текот на целата година. Како резултат на тоа, нивото на структуриран дијалог меѓу двете страни речиси и да не постоеше на штета на овозможувачката средина на граѓанското општество. На почетокот на 2023 година, имаше некои иницијативи од членовите на граѓанското општество за повторно воспоставување комуникација со Владата, за жал безуспешно.²³⁷

4.2.3. Препораки поврзани со слободата на изразување

- Да се спроведе пристап на нулта толеранција во однос на заплашувањето, заканите и актите на насилство врз новинарите при вршењето на нивната професија, да се спроведе ефикасна истрага за сите наведувања и да се осигура дека сторителите се изведени пред лицето на правдата;
- Да се поддржат напорите за саморегулација на онлајн медиумските платформи со цел да се обезбедат високи професионални стандарди во известувањето во согласност со добрите меѓународни практики;
- Судовите треба да напредуваат во примената на судската пракса на Европскиот суд за човекови права при процесирање на тужби против новинари и бранители на човековите права и да ја спречат нивната употреба за цели на заплашување;
- Да се ревидира правната рамка во областа на медиумите во согласност со правото на ЕУ и европските стандарди, особено со продолжување на напорите за усогласување на националните закони со ревидираната Европска директива за аудиовизуелни медиумски услуги во однос на онлајн медиумите и заштита на авторските права;
- Да се направат потребните напори за спроведување на стратегијата за реформирање на јавниот радиодифузер и да се финализираат именувањата за програмскиот совет на јавниот радиодифузер и советот на регулаторот за медиумите.

4.2.4. Препораки поврзани со слободата на здружување

- Да се измени и дополни Законот за здруженија и фондации со воведување, меѓу другото, обврска за државните органи за создавање и поддршка на поволна овозможувачка средина за граѓанското општество;

²³⁵ „Службен весник“ бр. 275/2022

²³⁶ Некои од задачите на Советот се да дава мислење, меѓу другото, за програми и правни акти кои се поврзани или имаат влијание врз развојот и граѓанското општество, како и дава предлози за буџетирање на области и конкретни приоритети за финансирање на активностите на ГО (член 2 од Одлуката).

²³⁷ Димитриески, А. (2023 г.) Граѓанско општество: Владата формираше Совет, но не сака да го консултира. <http://www.360stepeni.mk/www.360stepeni.mk>. Достапно на: <https://360stepeni.mk/video-gragansko-opshtestvo-vladata-formirashe-sovet-no-ne-saka-da-se-sovetuva-so-nego/>

-
- Да се прегледаат измените и дополнувањата на ЗЗФ од октомври 2022 година во врска со имињата на здруженијата со тоа што ќе се осигура дека секоја забрана за регистрација на организација е предмет на општите правила за забрана на организација и во рамките на надлежноста на Јавното обвинителство и судот во согласност со меѓународните стандарди;
 - Да се подобри формулацијата на член 13 од ЗЗФ со подетално дефинирање на термините „активности на политичка партија“ и „учество во изборна кампања“ поради нивната нејасност и потенцијал за погрешно толкување и да се преформулира одредбата користејќи поконкретен јазик што ќе дефинира попрецизно разграничување меѓу неспорната слобода на изразување и правата на здружување, како и активностите кои се резервирани исклучиво за политичките партии;
 - Условот за спроведување проценка на влијанието на регулативата на сите прописи (закони и подзаконски акти предложени од Владата и министерствата), вклучително и обврските за задолжителни јавни консултации, треба да бидат утврдени со законот (актот на Собранието). Законот мора да предвиди санкции за непочитување на неговите прописи;
 - Да се усвои детална регулатива од страна на Владата која детално ќе ги регулира следните теми: принципи на учество; видови на учество и фази на учество; механизми на учество; утврдување обврска за консултација за сите документи и од правен и од програмски карактер; регулирање на начинот и критериумите и постапката за именување членови на ГО во работни групи;
 - Да се обнови структурираниот дијалог со ГО преку Советот за соработка меѓу Владата и граѓанското општество. Првиот чекор во обновувањето на дијалогот треба да биде ревидирање на одлуката за доделување на овластувањата за доделување средства за програмски активности за ГО на Министерството за политички систем и односи меѓу заедниците. Потоа, процесот за реформа на државното финансирање треба да се одвива според планираното во владината програма на инклузивен и транспарентен начин.

Поглавје 5 – ТРГОВИЈА СО ЛУЃЕ

5.1. Нови трендови, карактеристики на трговијата со луѓе на национално ниво

Република Северна Македонија останува како почетна дестинација, транзитна и крајна дестинација за жртвите на трговија со луѓе (ТЛ). Сексуалната експлоатација е формата што преовладува, која вообичаено се одвива во угостителски установи и ноќни клубови во западниот дел на земјата. Мал е бројот на идентификувани случаи на трудова експлоатација, што укажува дека преовладувачкиот фокус е сè уште на другите форми, како што е сексуалната експлоатација.²³⁸ Следствено, експлоатацијата во земјоделската сезонска работа, или принудното питачење и понатаму не се регистрираат во официјалната статистика. Присилните бракови се исто така проблем, обично како комбинација на сексуална и трудова експлоатација. Идентификацијата на потенцијалните жртви на ТЛ е значително тешка бидејќи има многу случаи на внатрешна трговија (од еден во друг дел од земјата) со деца, случаи кога трговците со луѓе се нивни блиски роднини или лица добро познати на децата. За малиот број идентификувани жртви придонесува и фактот што методите на регрутирање се менуваат, па наместо физичко насилство има заплашување и принуда, кои тешко се откриваат. Исто така, децата жртви се особено ранливи и не можат сами да ја пријават трговијата со луѓе. Во 2022 година, беа идентификувани осум жртви на трговија со луѓе, од кои седум се деца. Седум жртви се домашни државјани, а една жртва е странец. Присилниот брак (7 случаи) е формата што преовладува, а има еден случај на сексуална експлоатација.²³⁹ Новиот начин на однесување на трговците со луѓе е да ги регрутираат жртвите преку социјалните медиуми. Загрижувачки е фактот што старосната граница на жртвите се намалува, имајќи предвид дека пред десет години, жртвите беа на 16-годишна возраст и постари, а сега се од 10 до 17-годишна возраст.²⁴⁰

Во 2021 година, идентификувана е поголема група од 40 странски жртви на трудова експлоатација, 35 мажи и 4 жени, како и еден руски државјанин²⁴¹. Тајвански трговци со луѓе регрутирале тајвански работници со лажни ветувања за работа во Северна Македонија, со цел принудна работа. Трговците со луѓе им ги одзеле пасошите, ги задржале платите, им го ограничиле движењето, а поставиле и центар за повици каде што ги принудиле тајванските жртви да прават лажни повици²⁴². Меѓутоа, бројот на случаи на трговија со луѓе со цел трудова експлоатација во Северна Македонија е прилично низок, а случаите се поголеми и во најголем дел непризнаени од јавноста поради немањето јасна граница помеѓу прекршувањето на одредбите на трудовото право и трудовата експлоатација. Стратегијата за борба против трговијата со луѓе забележува дека бројот на идентификувани жртви на трговија со луѓе за трудова експлоатација е „незначителен и ја ограничува можноста за идентификација на ризичните сектори и ризични групи“.²⁴³

²³⁸ Ристовски, Г., Здравкова, И., Скриванкова, К., Амет, К., Јовевски, Л., Ристеска, М. (2022 г.) Трговијата со труд во Северна Македонија: фактори на ризик, трендови и предизвици, Совет на Европа, достапно на: <https://rm.coe.int/report-labour-trafficking-north-macedonia-2022/1680a81842>

²³⁹ Информации добиени од Националната комисија за борба против трговија со луѓе за периодот 1 јануари 2022 – 24 ноември 2022 г.

²⁴⁰ МИА (2022 г., 18 октомври), 7 од 8 жртви на трговија со луѓе се малолетни, предаторите сè повеќе користат интернет. МИА, достапно на: https://www.fakulteti.mk/news/18102022/od-osum-zhrtvi-na-trgovija-so-lugje-godinava-sedum-se-maloletni-predatorite-se-povekje-go-koristat-internetot?fbclid=IwAR3o_6EewWPXF6zkbZXXGqmTl02jBEcTi8xHoC9A6jzXX33hYKRQjeuQkly

²⁴¹ Информации добиени од Националната комисија за борба против трговија со луѓе за периодот 1 јануари 2021 – 31 декември 2021 г.

²⁴² Спасоски, С. (2021 г., 28 мај), Измамени Тајванци работеле како робови во Бардовци, вршеле телефонски измами за „газдите“: <https://meta.mk/izmameni-tajvanci-rabotele-kako-robovi-vo-bardovci-vrshele-telefonски-izmami-za-gazdite/>

²⁴³ Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и нелегална миграција, Стратегија за борба против трговијата со луѓе (2021 – 2025 г.)

Идентификација на жртви на ТЛ меѓу мигрантите и бегалците

Република Северна Македонија е главно транзитна земја за мигранти и бегалци. Многумина продолжуваат да минуваат низ територијата или остануваат некое време, чекајќи ја следната можност да продолжат понатаму кон ЕУ. Само мал број од нив аплицираат за азил. Сè уште недостасува соодветна регистрација на мигрантите кои транзитираат низ земјата, а точните бројки не се достапни. Адекватна заштита и проверка на потребите на луѓето кои транзитираат сè уште е предизвик, особено за ранливите групи.²⁴⁴

Идентификација меѓу жени и девојчиња пронајдени при инспекции во ноќни барови

Националната стратегија за борба против трговијата со луѓе ги идентификува баровите и рестораните во западниот дел на земјата како најчеста локација за експлоатација на жртвите. Иако има полициски рации и контроли, ниту една од нив досега не резултираше со пресуди за трудова експлоатација, туку само со прекршочна постапка против мигрантите кои нелегално работат како пејачки, танчерки или келнерки, како и со нивно депортирање и забрана за влез во државата. Не се поднесени кривични пријави против сопствениците на баровите и рестораните за вмешаност во трговија со луѓе и трудова експлоатација. Локалната полиција депортирала странски потенцијални жртви на ТЛ пред да истече нивниот двомесечен период за размислување. Законот за странци им дозволува на странските жртви на ТЛ двомесечен период за размислување да одлучат дали ќе сведочат против нивните трговци со луѓе, што е проследено со шестмесечна дозвола за привремен престој, без оглед на тоа дали ќе сведочат или не. Ниту една странска жртва на ТЛ побарала дозвола за престој во 2021 година.

5.2. Законодавство и институционални капацитети

Република Северна Македонија усвои законодавство кое во голема мера е во согласност со европските стандарди, ја криминализира трговијата со луѓе и строго забранува принудна работа и ги штити правата на слободно движење, избор на вработување и безбедност на работното место. Во 2022 година, државата го усвои *Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство*²⁴⁵, кој предвидува можност на жртвата да ѝ се исплатат медицински трошоци, за изгубена заработка и „солидарна помош“ (во суштина, морална оштета), за вкупен износ кој не надминува 5.000 евра по жртва“. За тоа, потребно е жртвата да го пријави кривичното дело во полиција. Подготвеноста на жртвата да соработува со агенциите за спроведување на законот и да учествува во кривичната постапка не се предуслов за остварување на правото на жртвата на паричен надоместок.

Изготвен е новиот *Закон за кривична постапка* кој содржи одредби за зајакнување на заштитата на жртвите кои се однесуваат на нивниот пристап до бесплатна правна помош и правата за заштита. Во 2018 година, Владата го измени законодавството за да се сместат домашните и странските потенцијали жртви на ТЛ во засолниште. Владата ги усвои *Националната стратегија и Националниот акциски план (НАП)* за 2021 – 2025 година и ги ревидираше СОП за идентификација и упатување на жртви според тековните потреби. Националната комисија за борба против трговија со луѓе и нелегална миграција е одговорното тело за следење на спроведувањето на Стратегијата.

Канцеларијата на Националниот механизам за упатување (НМУ) при Министерството за труд и социјална политика е главната институција за координирање на класификацијата и пријавувањето на жртвите на трговија со луѓе. За да се одговори на загриженоста поради недостаток на проактивна истрага, беа воспоставени *мобилни тимови* одговорни за откривање, идентификација и упатување на потенцијалните жртви на трговија со луѓе, со цел

²⁴⁴ Македонско здружение на млади правници (2022 г.), Состојбата на азилот во Република Северна Македонија во 2021 г., достапно на: <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/pdf/Sostojbata-so-azilot-vo-RSM-2021-1.pdf>

²⁴⁵ Неговото спроведување ќе започне во мај 2023 г.

пријавување на жртвите на трговија со луѓе како и за откривање на ризичните поединци пред да станат жртви. Мобилните тимови се составени од социјални работници, членови на специјалната полициска единица и персоналот на ГО за откривање и идентификување на ранливите популации, вклучително и жртви на трговија со луѓе. Овие тимови привремено престанаа да работат во 2020 година како резултат на пандемијата, но ги продолжија своите редовни сесии во 2021 година. Во 2022 година, државата формираше *Оперативен тим* со претставници на обвинителството, полицијата, Министерството за труд и социјална политика и граѓанското општество. Оперативниот тим е одговорен за формална идентификација на жртвите на трговија со луѓе.

Во 2022 година, Министерството за внатрешни работи потпиша Меморандум за соработка со Трудовиот инспекторат за вршење на заедничка посета на местата кои се оценети како поризични врз основа на знаењето и практиката на експертите: градежништвото, текстилната и чевларската индустрија, ноќните клубови (особено оние лоцирани во западните делови на земјата), земјоделството, туризмот, услугите за чистење и одржување итн.

И покрај одреден напредок во оваа област, државата сè уште нема доволен капацитет за да се справи со овој проблем. Значајните предизвици придонесуваат за ниските стапки на известување и идентификација и покрај механизмите создадени како дел од владината институционална рамка за борба против трговијата со луѓе. Полицијата и понатаму нема соодветно финансирање и опрема за спроведување на проактивни истраги. Слично на тоа, Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција (ОЈОГОКК) немаше доволно ресурси, вклучително и персонал и дигитален систем за управување со случаи, за да постапи по сите случаи под негова јурисдикција.²⁴⁶

5.3. Пристап до правда и правни лекови, вклучително и паричен надоместок

Право на информации

Жртвите на ТЛ се информирани за нивните права, вклучувајќи го и правото на паричен надоместок, уште од најраната фаза на нивната прелиминарна идентификација. Информациите ги даваат претставниците на мобилните тимови кои работат во пет региони во државата. Мобилните тимови секоја година го идентификуваат мнозинството потенцијални жртви, а многу од националните експерти и ГРЕТА ги оценија тимовите како најдобрата практика во проактивната идентификација и соработка помеѓу граѓанското општество и Владата. За време на кривичната постапка во која се вклучени странски жртви на ТЛ, обично се ангажира толкувач со поддршка од меѓународна организација.

Правна помош и бесплатна правна помош

Постоечкото законодавство не обезбедува ефективен пристап до правна помош за жртвите на трговија со луѓе со цел трудова експлоатација.²⁴⁷ Правното советување за жртвите се обезбедува уште од раната фаза на постапката од страна на претставниците на мобилните тимови. Сепак, обезбедувањето адвокат за жртвата уште од првиот контакт со државен орган и пред давањето изјава, како и во текот на кривичната постапка, сè уште претставува предизвик. Во однос на правото на бесплатна правна помош, ниту една жртва не добила адвокат на трошок на државата бидејќи *Законот за бесплатна правна помош*²⁴⁸ ја исклучува

²⁴⁶ Стејт департамент на САД, Извештај за трговија со луѓе, Северна Македонија, 2022 г., достапно на: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/north-macedonia/>

²⁴⁷ Совет на Европа (март 2020 г.) 9-ти Општ извештај за активностите на ГРЕТА, 01.01. – 31.12.2019 г., ставови 162-165. Наодите на ГРЕТА се следните: (1) отсуство на законска регулатива за бесплатна правна помош; (2) недостаток на ефективен пристап до правна помош, вклучително и за паричен надоместок; (3) недостаток на обука и капацитет на адвокати за поддршка на жртвите да бараат обештетување.

²⁴⁸ Закон за бесплатна правна помош, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 101/2019.

кривичната постапка.²⁴⁹ Во отсуство на бесплатна правна помош што треба да ја обезбеди државата, правната помош и застапувањето на жртвите се обезбедуваат од различни фондови.²⁵⁰ Новиот *Закон за кривична постапка*²⁵¹, кој е изготвен, ќе го подобри пристапот на жртвите до правна помош. Исто така, потребни се и измени на Законот за бесплатна правна помош. Потребно е да се усвојат одредби со кои државата ќе гарантира дека жртвата ќе има пристап до навремена и квалитетна правна помош. Покрај тоа, треба дополнително да се прецизираат условите и постапката за бесплатен пристап до правна помош. Јасните и прецизни законски норми ќе ги отстранат двосмислените интерпретации во однос на одговорниот државен орган за назначување на адвокат, како и важечкиот закон за обезбедување бесплатна правна помош за жртвите на трговија со луѓе.

Паричен надоместок од сторителите

Паричниот надоместок од сторителот може да се добие само доколку сторителот има имот и има судска одлука за одземање или конфискување на имотот на сторителот. Барањето за паричен надоместок може да се решава во кривичната постапка против сторителот или пак кривичниот суд може да ја упати жртвата до граѓанскиот суд за барањето за паричен надоместок. Во 2020 година, беше донесена пресуда со која на жртвата ѝ се досуди паричен надоместок во износ од 300.000 денари (4.800 евра), што беше извршено од средствата на сторителот, конфискувани од страна на судот.²⁵² Исто така, во 2021 година, беше доделен паричен надоместок на дете жртва на присилен брак во износ од 300.000 денари (4.800 евра).²⁵³ Најчеста пречка при извршувањето на правосилната пресуда за добивање паричен надоместок е немањето имот на име на сторителот. Покрај тоа, постапката за продажба на имотот на сторителите трае долго и честопати е неуспешна, бидејќи малкумина сакаат да купат имот на криминалец, што може да им предизвика неволја.

Државен паричен надоместок

Доколку осуденото лице не може да го обезбеди паричниот надоместок, законот предвидува можност за жртва на кривично дело казниво со најмалку четири години затвор да добие паричен надоместок за материјална и нематеријална штета од државен фонд под услови и на начини пропишани со посебен закон.²⁵⁴ Жртвите не можеа да го остварат ова право во пракса. Собранието конечно го усвои Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела на насилство, со оглед на тоа што Законот беше изготвен уште од 2016 година. Тој е особено значаен бидејќи жртвата може да добие паричен надоместок од државата во најраната фаза, дури и пред да започне кривичната постапка. Законот за исплата на паричен надоместок нема да го замени правото да се поднесе тужба во граѓанска постапка против сторителот кој бил осуден, туку ќе обезбеди дека правото на некаков вид паричен надоместок нема да зависи од извршувањето или исходот на граѓанската постапка.

Посебни процедурални права за жртви на ТЛ (особено за децата жртви)

Меѓутоа, од анализата на судските пресуди поврзани со кривичното дело трговија со луѓе и трговија со деца, може да се заклучи дека во пракса многу ретко се применуваат посебните процедурални мерки за заштита на децата жртви, со цел избегнување на секундарна виктимизација.²⁵⁵ Ниту еден од судиите не ја искористи можноста да испита дете жртва со

²⁴⁹ Став на Министерството за правда по барање на бесплатна правна помош поднесено од жртва на кривично дело.

²⁵⁰ Национална комисија за борба против трговијата со луѓе (2021 г.), Годишен извештај за 2021 г., достапно на: shorturl.at/tANP3

²⁵¹ Закон за кривична постапка, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016, 198/2018.

²⁵² Предмет бр. КОК 86/19 издаден на 26.03.2020 г.

²⁵³ Предмет бр. КОК 20/18 издаден на 19.04.2021 г.

²⁵⁴ Закон за кривична постапка, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016, 198/2018, член 53 став 3 алинеја 2

²⁵⁵ Лазетик и Здравкова (2020 г.), Правата на жртвите на трговија со луѓе во судските постапки. Достапно на: <https://rm.coe.int/hf29-research-thb-mkd/16809f035d>

помош на технички средства за пренос на слика и звук. Многу од пресудите не се анонимни и содржат лични податоци на жртвата. Меѓутоа, забележани се подобрувања во неодамнешната практика. Во 2018 година, беше донесена пресуда врз основа на снимено аудио и видео интервју на дете жртва со благо ментално нарушување од страна на обвинителот. Детето беше интервјуирано само еднаш.²⁵⁶ Во 2020 година, судот ја исклучи јавноста од судењето со цел да ја заштити приватноста на детето жртва.²⁵⁷ За странски жртви за време на кривичната постапка општо се обезбедува толкувач.

Засолниште

Засолништето за жртвите на ТЛ сместува жени и деца жртви со капацитет да смести шест жртви, но Владата немаше дополнителен капацитет за сместување на жртвите доколку засолништето беше полно, а немаше ниту можности за подолгорочно сместување.²⁵⁸ НВО Отворена порта – Ла Страда, Македонија, управува со засолништето со ограничени средства обезбедени од Владата. Транзитниот центар за странци во Гази Баба, кој е притворен центар, продолжи да ги сместува повеќето странски потенцијални жртви на ТЛ, вклучително и децата. Мора да се истакне дека овој притворен центар не е соодветно место за сместување на странските жртви на ТЛ, како и дека недостасуваат правни и психо-социјални услуги за жртвите.

5.4. Препораки

- Постојано да се транспонираат директивите на ЕУ (2004/81/ЕК, 2008/115/ЕК, 2011/36/ЕУ, 2011/92/ЕУ, 2012/29/ЕУ) и да се исполнат препораките содржани во извештаите на ГРЕТА од првиот, вториот и третиот круг на евалуација, а особено доследно да се спроведува постојната законска рамка;
- Да се ратификува и спроведе Протоколот од 2014 година кон Конвенцијата на МОТ за принудна работа, 1930 година;
- Да се усвои новиот Закон за кривична постапка, изготвен во 2018 година;
- Правилно да се спроведе Законот за исплата на паричен надоместок на жртви од кривични дела со насилство, усвоен во 2022 година (изготвен во 2016 година);
- Да се измени и дополни трудовото законодавство, со цел да се препознае практиката на трудова експлоатација во многу ризични области како трговија со луѓе наместо признавање само на прекршувањето на одредбите од Законот за работни односи (во случаи кога се бара од лицето да работи без плата или за плата што е очигледно непропорционална со извршената работа или кога е повредено неговото човечко достоинство поради условите за работа);
- Да се зголемат проактивните напори за идентификација на жртвите на трговија со луѓе и постојано да се проверува за трговија со луѓе кај поединците во комерцијален секс, нелегалните мигранти, бегалците и други ризични популации;
- Да се спроведат повеќе заеднички инспекции од страна на одговорните органи (Министерство за внатрешни работи, членови на работна група, трудов инспекторат, мобилни тимови) на местата кои се оценети како поризични врз основа на знаењето и практиката на експертите: градежништвото, текстилната и чевларската индустрија, ноќните клубови (особено оние лоцирани во западните делови на земјата), земјоделството, туризмот услугите за чистење и одржување итн.

²⁵⁶ Предмет бр. КОК 92/18 пресуда издадена на 25.10.2019 г.

²⁵⁷ Предмет бр. КОК 86/19 издаден во мај 2020 г.

²⁵⁸ Стејт департмент на САД (2022 г.) Извештај за трговија со луѓе, Северна Македонија, достапно на: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/north-macedonia/>

-
- Да се зголеми соработката меѓу државните органи, ГО, синдикатите и приватните компании во идентификацијата на жртвите на трудова експлоатација;
 - Да се зголеми капацитетот на Трудовиот инспекторат за спроведување на проактивни истраги за идентификување и спречување на трговијата со луѓе во идентификуваните области на ризик;
 - Да се воспостават посебни засолништа за сместување на деца и мажи жртви на трговија со луѓе, како и соодветно засолниште за странски жртви на трговија со луѓе;
 - Владата и ГО да продолжат да им обезбедуваат заштита и помош на потенцијалните и официјално признаените жртви, вклучувајќи храна, облека, медицинска помош, психо-социјална помош, правна помош;
 - Да се зголемат мобилните тимови одговорни за идентификација на жртвите на трговија со луѓе како успешна практика;
 - Да се обезбеди напредна обука за судии, обвинители и полициски службеници за истраги, гонење и пресуди за трговија со луѓе и трговија со деца;
 - Да се обезбеди континуирана обука за трудовите инспектори, судиите за прекршоци, граничната полиција, здравствените работници, обуки за идентификација и заштита од трудова експлоатација;
 - Да се подобри пристапот до правна и психо-социјална поддршка за странските жртви на трговија со луѓе кои се сместени во Центарот за странци во Гази Баба преку спроведување периодични посети од страна на претставниците на мобилните тимови;
 - Соодветно да се применат одредбите за процесна и вонпроцесна заштита на жртвите на ТЛ, во зависност од околностите на случајот и опасноста која им се заканува на жртвата и нејзиното семејство;
 - Навремено да се најдат решенија за обезбедување толкувач за странски жртви на трговија со луѓе по потреба;
 - Да се земат предвид жените и девојчињата пронајдени за време на инспекциите во ноќните клубови за потенцијални жртви на трговија и да им се обезбедат информации, пристап до толкувачи, правна помош, безбедно сместување, како и медицинска и психолошка помош. Да се погрижат тие да не бидат вратени/депортирани веднаш во нивната земја на потекло.

Поглавје 6 – РОДОВА ЕДНАКВОСТ

6.1. Родово базирана дискриминација

6.1.1. Правна рамка

Уставот на Република Северна Македонија²⁵⁹ е највисокиот правен акт во земјата кој гарантира еднаквост во својата Преамбула. Член 9 од Уставот предвидува еднаквост на сите граѓани независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Меѓутоа, тој не содржи одредба за родова еднаквост, ниту ги вклучува основите за родот и родовиот идентитет.

Како еден од клучните документи за родова еднаквост, Северна Македонија пристапи со сукцесија на Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (ЦЕДАВ) и на Факултативниот протокол во 1994 година. Досега, во согласност со обврските во однос на ЦЕДАВ, земјата во 2017 година го достави шестиот периодичен извештај до Комитетот за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (Комитетот ЦЕДАВ). Во 2018 година, Комитетот ЦЕДАВ ги објави заклучните согледувања за де јуре и де факто остварувањето на родовата еднаквост, во согласност со одредбите на ЦЕДАВ.²⁶⁰ Препораките од последните заклучни согледувања ја нагласуваат потребата земјата да преземе сеопфатен пристап за промовирање на родовата еднаквост и справување со родово базираната дискриминација, опфаќајќи различни сфери на животот, вклучувајќи ја политиката, работното место и насилството врз жените. Некои од клучните препораки вклучуваат: зајакнување на институционалните механизми за родова еднаквост; интензивирање на напорите за спречување и справување со родово базирано насилство, вклучително и семејно насилство и сексуално вознемирување; промовирање на политичкото учество на жените; промовирање на економското зајакнување на жените; справување со дискриминација на работното место.

Повеќе од 10 години по ратификацијата на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост (КПЛП) во 2011 година, земјата полека се движи кон усогласување на законодавството со обврските што произлегуваат од Конвенцијата. Жените и девојчињата со попреченост сè уште се едни од најдискриминираните групи во општеството, која е и една од најранливите категории на граѓани на насилство, вознемирување и злоупотреба.

Првиот Закон за еднакви можности на жените и мажите²⁶¹ беше усвоен во 2006 година, а во 2012 година беше заменет со подобрен текст. Главната цел на Законот беше да се воспостават еднакви можности за жените и мажите во сите сфери на животот, како во приватниот, така и во јавниот сектор и да се елиминираат пречките за постигнување целосна родова еднаквост. Законот дефинираше еднакви можности за жените и мажите, еднаков третман, дискриминација врз основа на полот, директна и индиректна дискриминација, вознемирување и сексуално вознемирување, целосна еднаквост на жените и мажите, еднаква застапеност и вклучување на родовите аспекти во главните политики. Сепак, потребата од донесување нов закон произлезе од ограничената ефективност на сегашниот, особено на локално ниво. Според препораките на Комитетот ЦЕДАВ од 2018 година, неопходно беше да се постават временска рамка и тематски приоритети во однос на измените на Законот, во согласност со принципите на еднаквост и недискриминација во сите области опфатени со ЦЕДАВ, во соработка со сите релевантни фактори, вклучително и граѓанското општество.²⁶² Препораките укажаа на потребата да се развие

²⁵⁹ Устав на Република Северна Македонија.

²⁶⁰ Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените (2018 г.). *Завршни согледувања за шестиот периодичен извештај на Република Македонија*. Достапно на:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MKD/CO/6&Lang=En

²⁶¹ Закон за еднакви можности на жените и мажите, „Службен весник на РМ“, бр. 06/2021, 30/2013, 166/2014, 150/2015.

²⁶² Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените (2018 г.). *Завршни согледувања за шестиот периодичен извештај на Република Македонија*. Достапно на:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MKD/CO/6&Lang=En

план за насочено спроведување на законот, фокусирајќи се на жените во руралните области, Ромките, мигрантките, барателките на азил и бегалките, жените во проституција и жените со попреченост. Во моментот, во фаза на подготовка е целосно нов текст на законот, преименуван во Закон за родова еднаквост. Работната група за изготвување на Законот беше формирана од Министерството за труд и социјална политика во 2020 година, а нацрт-текстот беше објавен и отворен за јавна дискусија кон крајот на 2022 година.²⁶³ Процесот на изготвување на новиот Закон за родова еднаквост поттикна антиродова реторика во општеството, проблематизирајќи го родот како клучен концепт за родова еднаквост. Антиродовиот дискурс поддржан од верските институции, конзервативните политички партии, ГО и неформалните групи, доведе до ретроградни политики во одредени општини кои ги применуваа документите и го заменија концептот на родова еднаквост со еднакви можности на жените и мажите. Дезинформациите што ги шират антиродовите групи резултираше со повлекување на измените и дополнувањата на Законот за матичната евиденција од Собранието, кои имаа за цел да обезбедат брза, транспарентна и пристапна постапка за правно признавање на родот.

Иако новиот Закон за родова еднаквост е сè уште во процес на подготовка, новата Национална стратегија за родова еднаквост за 2022-2027 година, беше усвоена во јули 2022 година.²⁶⁴ Стратегијата идентификуваше три општи цели што треба да се постигнат до 2027 година: да се воспостави ефективен и ефикасен систем за промовирање на родовата еднаквост на централно и локално ниво; да се подобри положбата на жените во сите области од јавниот и приватниот живот и да се сузбијат родовите стереотипи; и да се изгради култура на ненасилство и недискриминација врз основа на пол, род и родов идентитет. Сепак, не е воспоставено јасно и јавно следење на спроведувањето на Стратегијата.

По укинувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација во 2019 година, по многу години притисок од јавноста, новиот Закон влезе во сила во октомври 2020 година.²⁶⁵ Законот е прилично усогласен со стандардите на ЕУ за законодавството за еднаквост. Законот опфаќа дваесет и две основи на дискриминација, вклучувајќи пол, род и родов идентитет и го прошири списокот на забранети форми на дискриминација, вклучувајќи сегрегација, претпоставена дискриминација, асоцијативна дискриминација и интерсексиска дискриминација. Во Законот, дефинициите и за вознемирување и за сексуално вознемирување се транспонирани целосно во согласност со директивите на ЕУ.²⁶⁶ Неколку години по спроведувањето на Законот беа утврдени одредени недостатоци, за кои ГО кои работат во оваа област почнаа да се залагаат за дополнителни измени. Она што е значајно е дека една од предложените измени и дополнувања е поврзана со воведување на нови дискриминаторски основи како што се бременост, мајчинство и полови карактеристики.²⁶⁷

Во 2013 година, по низа родово-регресивни активности (како што е јавната кампања за демонизирање на абортусот), во затворен законодавен процес, демохристијанската влада на ВМРО-ДПМНЕ преку ноќ усвои нов Закон за прекинување на бременоста, порестриктивен, кој го заменува старото, попрогресивно законодавство во сила уште од 1970-тите. По промената на власта во 2017 година, во мај 2019 година беше усвоен нов Закон за прекинување на бременоста, со кој беа отстранети некои административни пречки, како што се задолжителното советување и тридневниот период на чекање по советувањето, како и доставувањето на потврди од жените во случаи на силување или неповолна општествена положба, каде што личните изјави на жените беа доволни за здравствената установа да ја обезбеди потребната услуга. Законот предвидува дека прекинувањето на бременоста може да се врши по истекот на 12-тата гестациска недела со писмена согласност на трудницата, додека формирањето на Првостепената комисија е поместено од 12-тата до 22-рата гестациска недела. Доколку трудницата е малолетна или е

²⁶³ Нацрт-закон на новиот Закон за родова еднаквост. Достапно на:

https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=75591

²⁶⁴ Министерство за труд и социјална политика. (2022 г.). *Национална стратегија за родова еднаквост 2022-2027 г.*

Достапно на: https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija_/

²⁶⁵ Закон за спречување и заштита од дискриминација, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 258/2020.

²⁶⁶ Котевска, Б. (2022 г.). Извештај за земјата – родова еднаквост – Северна Македонија – 2022 г.

²⁶⁷ Информации од интервју со претставник на Мрежата за заштита од дискриминација.

лишена од деловна способност, прекилот на бременоста може да се стори со писмена дозвола од страна на родителот, односно старателот на трудницата. Законот го вовеле и медицинскиот абортус како алтернативен начин за прекинување на бременоста до деветтата гестациска недела, но неговата достапност сè уште е ограничена на Универзитетската клиника за гинекологија и акушерство во главниот град на Северна Македонија.

Друг важен закон кој сè уште не влезе во собраниска процедура, иако работната група и изготвувањето започнаа во 2018 година, е новиот Закон за работни односи. Овој Закон треба да вовеле важни концепти, како што се задолжително татковско отсуство, еднаква плата итн. во согласност со препораките на ЦЕДАВ и конвенциите на Меѓународната организација на трудот (МОТ). Дополнително, она што сè уште недостасува во секторот за труд се податоци за инциденти на сексуално вознемирување на работното место и систем за истражување на такви случаи, бидејќи новиот Закон за спречување и заштита од вознемирување на работното место сè уште не е усвоен, иако работната група веќе е воспоставена. Земјата допрва треба да го усогласи трудовото законодавство со меѓународните стандарди, бидејќи директивите на ЕУ и Конвенцијата 190 на МОТ сè уште се во процес на ратификација.²⁶⁸

6.1.2. Ранливи жени

Една од најранливите категории на жени во Северна Македонија се **Ромките**. Ромките имаат пониски стапки на искористување на здравствените услуги во споредба со општата популација и често се соочуваат со дискриминација и стигматизација кога бараат нега. Дискриминацијата може да има повеќе форми, вклучувајќи одбивање грижа, груб или неучтив третман и сегрегација или изолација во здравствените установи. Некои од предизвиците со кои се соочуваат Ромките при пристапот до здравствена заштита вклучуваат: ограничен пристап до здравствено осигурување поради постојаните системски пречки, како што се недостаток на пристап до лични карти и оптоварувачка административна процедура; јазични пречки и недостаток на образование, што може да ја отежне комуникацијата со давателите на здравствени услуги и разбирањето на здравствените информации, како и да им наметне потешкотии да се движат низ здравствениот систем; културни пречки, вклучително и табуа околу дискусијата за репродуктивно здравје или барање грижа од машки даватели на здравствена заштита; финансиски пречки, бидејќи многу Ромки живеат во сиромаштија, што ги принудува да патуваат за да пристапат до здравствени услуги.

По искористувањето на сите национални правни лекови, на 25 мај 2019 година, Иницијативата на жени на Шуто Оризари, со поддршка од Здружението за здравствена едукација и истражување – ХЕРА и Хелсиншкиот комитет за човекови права, поднесоа поплака од две Ромки на кои им биле ускратени правата за здравствена заштита со тоа што им бил ограничен пристапот до гинеколошки услуги откако националните судови ги отфрлија нивните барања. На 2 декември 2020 година, Комитетот ЦЕДАВ донесе одлука во корист на Ромките, констатирајќи повреда на правото на еднаков третман и дискриминација на двете жени на кои им биле одбиени гинеколошките услуги.²⁶⁹ Комитетот ЦЕДАВ ја препозна неправдата и издаде низа препораки до земјата, вклучително и потребата од структурни промени и искоренување на штетните практики во пристапот на Ромките до гинеколошки услуги. Оваа одлука е прва од ваков вид против Северна Македонија, што е од особена важност бидејќи покажува јасно препознавање на иктерсекциската дискриминација против Ромките и потребата од достапна здравствена заштита поврзана со нивното сексуално и репродуктивно здравје. Комитетот укажа и на недостатокот од специфични мерки преземени од страна на државата, потребата од подигање на свеста на судиите за дискриминација, како и на правните аспекти на товарот на докажување. Комитетот утврди прекршување на правата на двете Ромки, загарантирани согласно членовите 1, 2 и 12

²⁶⁸ Нацрт-закон за ратификација на Конвенцијата за елиминирање на насилството и вознемирувањето на работното место, 2019 г. (С 190). Достапно на: <https://www.sobranie.mk/details-na-materijal.nsp?param=0b06bb23-3d4f-4c99-a8cd-e5d269c94d9e>

²⁶⁹ Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените. (2020 г.). Ставовите усвоени од Комитетот според член 7 (3) од Факултативниот протокол, во врска со комуникацијата бр. 143/2019.

според ЦЕДАВ, кои вклучуваат кршење на правата и дискриминација при пристапот до услугите за сексуално и репродуктивно здравје. Конкретно, Комитетот утврди дека државата не успеала да обезбеди: а) реализација на терен на принципот на недискриминација во пристапот до услугите за репродуктивно здравје; б) ефикасна заштита од дискриминација врз жените во рамките на правосудниот систем и в) соодветни мерки за елиминирање на дискриминацијата врз овие жени извршена од друга вклучена страна, т.е. приватната гинеколошка пракса. Дел од препораките на Комитетот до земјите-членки вклучуваат обезбедување соодветно обештетување на оштетените страни, вклучително и со признавање на материјалната и моралната штета што ја претрпеле како последица на нивниот несоодветен пристап до услугите за сексуално и репродуктивно здравје, особено до редовните гинеколошки услуги. Дополнително, Иницијативата на жени на Шуто Оризари, со поддршка од ХЕРА и Хелсиншкиот комитет за човекови права, поднесе барање за повторно покренување на судска постапка на национално ниво, кое подоцна беше одбиено од судот.

Иако стапките на вработеност покажаа бавен и нестабилен раст, **родовиот јаз во вработувањето** е постојано висок. Податоците покажуваат дека 51,9% од неактивната женска популација (на возраст од 15 до 64 години) не бара вработување поради семејни обврски, односно грижа за семејството, додека 55% од нив се евидентирани како „домаќинки“ – категорија во која постојано спаѓаат жени.²⁷⁰ Жените во Северна Македонија вршат 72% од неплатените домашни работи и работи за неа, што дополнително ја потврдува нееднаквата распределба на неплатен труд што го попречува еднаквиот пристап до платени работи за жените.²⁷¹ Понатаму, жените на пазарот на трудот се обично повеќе изложени на прекршување на нивните работнички права, бидејќи тие го сочинуваат мнозинството од работната сила во индустриите кои имаат најниско платени работни места во земјата, како што се текстилната, конфекциската и кожарската индустрија. Жените кои работат во текстилната индустрија беа и меѓу најпогодените од здравствената криза предизвикана од пандемијата на КОВИД-19, бидејќи голем дел од вработените не ги почитуваат мерките и препораките усвоени од страна на Владата и Министерството за здравство за спречување на и заштита од вирусот.²⁷²

Јазот во стапките на вработеност е уште поголем меѓу **руралните жени** и мажи, што имплицира повеќеслојни пречки за некои жени и потенцијална интерсекциска дискриминација. Понатаму, само многу мал број жени од руралните области се сопственици на имот (околу 4%) и тие се со поголема веројатност да бидат вклучени во неформална работа. Дополнително, еден од најзначајните проблеми со кои се соочуваат земјоделките е одземањето на правото на платено родителско отсуство и боледување. Во 2023 година, Владата ја усвои Програмата за поддршка на социјалното осигурување на жените кои се занимаваат со земјоделска дејност за 2023 година²⁷³, во која за првпат беше опфатено правото на користење на породилен надоместок за земјоделките. Сепак, ова програмско решение е само привремено, бидејќи е предвидено само за 2023 година и затоа треба да се реши со соодветни измени на Законот за здравствено осигурување. Понатаму, во март 2023 година, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација утврди индиректна, продолжена, интерсекциска дискриминација по основ на пол, род, личен статус и припадност на маргинализирана група при остварување на правото на надоместок за отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство извршени од Министерството за здравство преку Законот за здравствено осигурување на индивидуалните земјоделци – осигурени во смисла на Законот за здравствено осигурување.²⁷⁴

²⁷⁰ Министерството за труд и социјална политика. (2022 г.). Годишен извештај за преземените активности и постигнатиот напредок во воспоставувањето еднакви можности за жените и мажите во Република Северна Македонија во 2021 г. Достапно на: <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/ednakvi%20moznosti/>

²⁷¹ Лешкоска, В. и др. (2022 г.). Родово базирана дискриминација и труд во Северна Македонија. РЕАКТОР.

²⁷² Хелсиншки комитет за човекови права Скопје. (2021 г.). *Годишен извештај за човековите права во Република Северна Македонија за 2020 г.* Достапно на: <https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2021/08/izvestaj-mkd.pdf>

²⁷³ Програма за поддршка на социјалната сигурност на жените кои се занимаваат со земјоделска активност за 2023 г., „Службен весник“ бр. 31 од 10.2.2023 г. Достапно на: <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2023/programa%20majcinstvo.pdf>

²⁷⁴ Комисија за спречување и заштита од дискриминација. Достапно на: <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2023/03/08>

Жените во затвор можат да ја издржуваат казната само во една казнено-поправна установа во земјава – Затворот Идризово во Скопје. Според извештајот на Европскиот комитет за спречување на тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (КСТ) за 2021 година, затворот во Скопје е дизајниран за машки затвореници, да биде управуван од машки персонал и да нема конкретни правила и прописи за да се задоволат посебните потреби на затвореничките.²⁷⁵ Жените речиси и немаат услови за спортски и стручни активности, поради тоа што имаат само еден мал двор за поминување на слободното време, кој е опремен со клупи и столчиња. Затвореничките се соочуваат со низа предизвици да остварат контакт со надворешниот свет бидејќи телефоните не работат, а од неодамна не работи ниту таблетот во установата. Покрај ова, затвореничките кои живеат подалеку од Скопје немаат можности да бидат сместени во институција поблиску до нивното место на живеење, па така членовите на нивното семејство се принудени да патуваат многу подолго, за разлика од мажите, кои во зависност од казната што ја извршиле, можат да бидат сместени во институција која е блиску до нивното место на живеење.²⁷⁶

До пред извесно време, гинеколошките услуги во Идризово се спроведуваа преку проект поддржан од граѓанската организација ХЕРА. Во моментот таа обврска ја презема Министерството за здравство. Имајќи предвид дека пристапот до здравствена заштита е најбитниот проблем во затворскиот систем, ризикот за осуденичките да немаат соодветен пристап до гинеколошки услуги е висок.

Во затворот Идризово се сместени и девојчиња кои издржуваат воспитно поправна мерка. Тие се оддалечени само неколку метри од возрасните осуденици, поради што често доаѓаат во контакт со нив. Условите во кои девојчињата ги издржуваат воспитно поправните мерки ни приближно не ги исполнуваат стандардите.²⁷⁷ Тие немаат никакви услови за спортски и стручни активности, немаат доволно групни и индивидуални активности, образовен процес, ниту соодветни материјални услови. Девојчињата имаат само два часа слободно време, кои ги поминуваат во дворот на установата. Покрај тоа, само еден социјален работник работи со осудените лица, кој има обврска да работи и со полнолетните осуденици. За разлика од нив, штитениците во Воспитно поправниот дом – Тетово каде се сместени момчињата, имаат уредни, опремени соби, тоалети, училници, теретана, игралишта на отворено, менза, работилници и многу други алтернативи со кои на креативен начин го исполнуваат слободното време. Во моментот во Идризово нема девојчиња бидејќи нивните казнени мерки се истечени, но систематскиот проблем сè уште нема институција за нив.

На 17 март 2022 година, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација донесе одлука за поведување постапка по службена должност поради постоечки докази за дискриминација врз основа на пол, род и дискриминација при пристапот до образование врз основа на личниот статус.

Иако Северна Македонија постигна одреден напредок во зголемувањето на **учеството на жените во политиката**, жените сè уште се соочуваат со пречки за нивното целосно и еднакво учество во донесувањето одлуки. Принципот на правична застапеност сè уште се спроведува без да се земе предвид родовата перспектива. Жените се недоволно застапени на клучни позиции и/или членови на националните институции за човекови права, како што се Народниот правобранител и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација.

Сегашната Влада е составена од премиер, четворица вице-премиери и 16 министри, вкупно 21 лице, од кои четири (20%) се жени (ниту една од етничките малцинства), додека во Собранието, бројот на пратенички е 51 од 120 (42%), благодарение на задолжителната квота од 40%.

²⁷⁵ Совет на Европа. (2021 г.). Извештај до властите на Северна Македонија за посетата на Северна Македонија извршена од Европскиот комитет за спречување на тортура и нечовечно или понижувачко постапување или казнување (КСТ) од 2 до 10 декември 2019 г. Достапно на: <https://rm.coe.int/1680a26b8f>

²⁷⁶ Извештај од посетата на Хелсиншкиот комитет за човекови права во Воспитно-поправниот дом за жени при затворот Идризово во март 2022 г.

²⁷⁷ Извештај од посетата на Хелсиншкиот комитет за човекови права во Воспитно-поправниот дом за жени при затворот Идризово во март 2022 г.

Локалните избори што се одржаа во 2021 година покажаа назадување во политичкото учество на жените и дека секогаш кога нема родови квоти, не е присутна ниту една жена. Од вкупно 299 кандидати за градоначалници, само 8% беа жени, а 92% мажи. Изборниот исход беше 79 градоначалници, а само 2 (2,5%) градоначалнички, што е речиси еднакво на резултатите од локалните избори одржани пред две децении. Иако жените сочинуваат приближно 45% од сите кандидати за советници и раководат со 19% (111) од кандидатските списоци, мажите предводат со 81% од сите списоци.

Студијата за локалните избори во 2021 година покажа дека ограничениот број кандидатки е причината за помалата застапеност на жените во политиката, а не недостатокот на поддршка од гласачите.²⁷⁸ Податоците на Државната изборна комисија покажуваат силна (речиси линеарна) корелација помеѓу бројот на кандидати и бројот на избрани жени, кои беа потврдени на локалните избори во 2021 година. Ова јасно ја лоцира пречката за политичкото учество на жените во политичките партии.

Жените често се многу активни во политичките партии за време на изборните кампањи, но се лишени од номинацијата и делењето на мандатот. Вистинската моќ е во рацете на лидерите на политичките партии и нивните најблиски соработници кои се претежно мажи. Кога станува збор за изборот на градоначалници, улогата на политичките партии е суштинска и начинот на кој политичките партии номинираат кандидати за места каде што имаат поголема или помала шанса за победа, игра значајна улога во ограничениот успех за избор на повеќе жени од достапните кандидати. Речиси сите партии номинираа жени за оние општини каде што нивните шанси за победа беа незначителни според претходните искуства и политичкиот контекст. Заложбата на Владата за 50/50 застапеност на жените останува само декларативна.

Друга важна причина за слабото учество на жените е недоволната заштита на жените во политиката. На политичките партии им недостасува заштита за жените членки, активистки и политички претставнички. Партиските статuti или кодекси на однесување молчат за каква било форма на родово базирано насилство. Во Северна Македонија, 65% од политичарките се соочиле со форма на насилство додека ги извршувале своите политички обврски.²⁷⁹ По одлуката на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), *X против ФИРОМ*, каде судот пресуди дека Северна Македонија го прекршила правото на приватен живот на апликантот поради недостаток на закон кој обезбедува јасна, транспарентна и пристапна **постапка за правно признавање на родот**, во септември 2020 година, постигнат е одреден напредок во однос на спроведувањето на пресудата на ЕСЧП, а Канцеларијата за матична евиденција го промени родовиот маркер на *Лицето X*. Како резултат на тоа, практиката е подобрена и уште 14 лица успеале да го променат својот родов маркер, додека други случаи сè уште се во тек. Сепак, целосното спроведување на пресудата на ЕСЧП вклучува усвојување на правна рамка која ќе гарантира брза, транспарентна и пристапна постапка за правно признавање на родот заснована на самоопределување. Министерството за правда формираше работна група со претставници од ГО и други релевантни институции, а две години работеше на изготвување на измените на Законот за матична евиденција, вклучително и регулирање на постапката за правно признавање на родот. Но, еден ден пред да се отвори расправа за предлогот, кој веќе неколку месеци беше во Собранието, Владата го повлече Законот без никаква консултација со јавноста. Пратениците од различни (конзервативни) собраниски групи успеаја да рашират дезинформации за Законот, ширејќи хомофобичен и трансфобичен говор наведувајќи дека скриената агенда на Законот е легализирање на истополовите бракови, со што успеаја да извршат притисок врз Владата да го отповика Законот. Ова беше директен резултат на тековните активности за застапување на неколку антиродови групи, кои станаа повидливи во 2020 година со отворањето на јавните дискусии за новиот Концепт за основно образование. Користејќи термини како „родова идеологија“ и „родова индоктринација“, како точка на мобилизација во македонскиот контекст, овие групи се залагаа против воведување на

²⁷⁸ Петковска, Н. (2021 г.). *Локални избори 2021 г.* РЕАКТОР. Достапно на: <https://reactor.org.mk/en/publication-all/local-elections-2021-review-of-candidate-lists-for-mayors-and-selected-representatives-from-gender-aspect/>

²⁷⁹ Национален демократски институт. (2021 г.). Проценка на насилството врз жените во Северна Македонија во политиката.

родово чувствително образование и сексуално образование и други реформи во врска со неколку закони и политики за кои се залагаат женските и ЛГБТИК организациите.²⁸⁰

Во јуни 2022 година, Министерството за правда формираше работна група за изготвување на нов Закон за матична евиденција, а дури по интензивното застапување, претставниците од ГО кои работат на ЛГБТИ+ правата беа поканети во групата.

6.2. Родово базирано насилство

6.2.1. Правна рамка

Во последните пет години, Северна Македонија презеде некои важни чекори за справувањето со родово базираното насилство, главно преку развивање и усогласување на националното законодавство со меѓународните стандарди.

Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулската конвенција), која е сеопфатен меѓународен договор за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство, кој обезбедува рамка за земјите да развијат и спроведат мерки за справување со родово базираното насилство, беше ратификуван на 22 декември 2017 година, а влезе во сила на 1 јули 2018 година. Истата година, Владата усвои одлука за формирање на национално координативно тело за борба против семејното насилство во рамките на Министерството за труд и социјална политика. Усвојувањето на Истанбулската конвенција иницираше неколку процеси, главно во однос на усогласување со националното законодавство, што вклучуваше изготвување и усвојување на сосема нови закони и подзаконски акти.

На 9 октомври 2018 година, Владата го усвои **Националниот акциски план (НАП) за спроведување на Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство за 2018 – 2023 година**.²⁸¹ НАП генерално ги опфаќа сите форми на родово базирано насилство и дефинира три главни цели: усогласување на националното право со Истанбулската конвенција; создавање општи и специјализирани служби за заштита на жртвите; и активности за спречување на родово базирано насилство. Меѓутоа, многу од активностите од НАП ниту се започнати, ниту исполнети. Наодите од мониторингот на спроведувањето на НАП покажуваат дека некои институции немаат изготвено годишни оперативни планови и не се доволно транспарентни во спроведувањето на активностите, оперативните планови немаат конкретен буџет за спроведување на активностите, а спроведувањето на превентивните активности е многу незадоволително или непостоечко.²⁸²

Новиот **Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство**²⁸³, влезе во сила на 6 мај 2021 година, како сеопфатен закон против родово базираното насилство, усогласен со одредбите на Истанбулската конвенција. Законот го прошири системот за спречување и заштита од сите форми на родово базирано и семејно насилство, вклучувајќи физичко насилство, психолошко насилство, демнење, економско насилство, сексуално насилство и силување, сексуално вознемирување, сексуално вознемирување онлајн, присилен брак, осакатување на женските гениталии, присилен абортус и присилна стерилизација. Законот за првпат го воведо принципот на дејствување со *должно внимание* на интересите и потребите на

²⁸⁰ Цветковиќ, И. и Величковска, М. (2022 г.). *Кој се плаши од родот?* Коалиција МАРГИНИ. Достапно на: http://coalition.org.mk/wp-content/uploads/2022/10/koj-se-plashi-od-rodot_-interactive.pdf

²⁸¹ Министерство за труд и социјална политика. (2018 г.). Акциски план за спроведување на Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство 2018 – 2023 г. Достапно на: https://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-nacionalniot-plan-za-sproveduvanje-na-konvencijata-za-sprecurvanje-i-borba-protiv-nasilstvoto-vrz-zen.nspix

²⁸² Национална мрежа за ставање крај на насилството врз жените и семејното насилство. (2020 г.). Извештај за напредокот на Република Северна Македонија во спроведувањето на Националниот акциски план за спроведување на Истанбулската конвенција – октомври 2018 – октомври 2020 г. Достапно на: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2021/02/NAP-finalen.pdf>

²⁸³ Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, „Службен весник“, бр. 24/2021.

жртвата од страна на институциите при преземањето мерки за спречување и заштита од родово базирано насилство. Дополнително, со овој Закон, жртвата има право да поднесе тужба пред граѓански суд за утврдување на одговорноста на институциите да постапуваат со должно внимание, при што трошоците за постапката не паѓаат на товар на жртвата. Законот, исто така, воведува и други новитети, како што се мултисекторска координација на институциите, забрана за виктимизација, собирање на статистички податоци за родово базирано насилство врз жените и семејно насилство, како и реинтеграција на жртвите.

Меѓутоа, усвојувањето на новиот Закон за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство не беше проследено со криминализација на новите форми на родово базирано насилство. Овој правен јазол остави многу други жртви на родово базирано насилство без заштита, главно бидејќи јавните службеници, како и центрите за социјална работа, не ги спроведоа одредбите од новиот Закон во пракса. Две години по усвојувањето на Законот, измените и дополнувањата на **Кривичниот законик**, кои долго време беа во Собранието, конечно беа изгласани во февруари 2023 година.²⁸⁴ Тоа вклучуваше воведување нови кривични дела, но исто така и измени на постојните. Со измените и дополнувањата се препознава и дефинира родово базираното насилство, како и како квалификациска форма на кривичното дело *убиство*, што придонесува фемидите да се препознаат како најтешката форма на родово базирано насилство. Дефиницијата за семејно насилство е надополнета со психолошко и економско насилство. Сексуалното вознемирување и демнењето се воведуваат како нови кривични дела, што вклучува и употреба на електронски средства за комуникација. Исто така, кривичното дело силување е целосно изменето, како сексуален напад и силување, каде што недостатокот на јасно изразена волја проценета во контекст на околностите на случајот е клучна карактеристика, а употребата на сила или закана е квалификациона форма, според меѓународните стандарди. Одредбата за силување сè уште не го признава отежнувачкото кривично дело сторено во контекст на семејно насилство, што треба да се реши во иднина. Потребно е дополнително подобрување на текстот, што се очекува со усвојувањето на новиот Кривичен законик, што е во тек. Треба да се напомене дека работната група која работеше на измените и дополнувањата, но и на развивање на новиот текст на Кривичниот законик, е многу затворена и има многу ограничен број на членови кои се претставници на ГО и нема родова експертиза.

Четири години по влегување во сила, во април 2022 година, земјата го поднесе својот извештај за спроведувањето на Истанбулската конвенција до Експертската група за акција против насилството врз жените и семејното насилство (ГРЕВИО).²⁸⁵ Истовремено, Платформата за родова еднаквост, која е неформална платформа на 28 граѓански организации кои работат во областа на родова еднаквост во Северна Македонија, доставија заеднички извештај во сенка за спроведувањето на Истанбулската конвенција.²⁸⁶ Со цел да се процени ситуацијата на терен, ГРЕВИО спроведе посети за евалуација во Северна Македонија во текот на септември 2022 година. Во мај 2023 година, ГРЕВИО го усвои основниот извештај за евалуација за Северна Македонија и го сподели со Владата.

Напорите за усогласување на националното законодавство со меѓународните стандарди, особено Истанбулската конвенција, ја покажуваат посветеноста за спречување и борба против родово базираното насилство и заштита на правата на жените и девојчињата. Меѓутоа, ефективното спроведување и влегување во сила на правната рамка сè уште останува предизвик.

Со усвојувањето на новиот **Закон за бесплатна правна помош**²⁸⁷ во 2019 година, жртвите на семејно насилство беа воведени како посебна категорија на корисници на бесплатна правна

²⁸⁴ Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 36/23.

²⁸⁵ Извештај поднесен од Северна Македонија согласно член 68 став 1 од Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Основен извештај). Достапно на: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-5-state-report-north-macedonia/1680a618d5>

²⁸⁶ Платформа за родова еднаквост. (2022 г.). Извештај во сенка за спроведување на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство во Северна Македонија. Достапно на: <https://rm.coe.int/shadow-report-grevio-2022-gender-equality-platform/1680a64ae6>

²⁸⁷ Закон за бесплатна правна помош, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/2019.

помош. Новиот закон гарантира пристап до правна помош и застапување за жртвите на насилство, без разлика на нивниот приход, етничко потекло или општествен статус. Обезбедувањето бесплатна правна помош најмногу се однесува на жртвите на семејно насилство, бидејќи жените жртви на други форми на родово базирано насилство не се конкретно дефинирани како корисници.

Како важна меѓународна рамка која има за цел да го промовира учеството на жените вклучени во напорите за спречување конфликти, зачувување на мирот и градење на мирот, како и за заштита на жените и девојчињата од родово базирано насилство за време и по вооружените конфликти, Северна Македонија презеде неколку чекори за усогласување на своето национално законодавство со Резолуцијата 1325 на Советот за безбедност на Обединетите нации за жени, мир и безбедност. Земјата има развиено **Национален акциски план (НАП) за спроведување на Резолуцијата 1325**. НАП наведува конкретни мерки и активности што треба да ги преземат различни владини институции и граѓански организации за промовирање на учеството на жените вклучени во напорите за мир и безбедност и за решавање на родово базирано насилство во конфликтни и постконфликтни ситуации.

6.2.2. Известување и институционален одговор

Еден од долгогодишните проблеми во однос на родово базираното насилство во земјата воопшто е недоволното пријавување од страна на жртвите. Неодамнешното истражување покажува дека само 2% од жените кои доживеале насилство од страна на нивниот сегашен партнер го пријавиле она што го сметаат за најсериозен инцидент во полиција.²⁸⁸ Насилството врз жените се доживува како прилично распространета појава во земјата, бидејќи 60% од жените во земјата сметаат дека насилството врз жените е вообичаено.²⁸⁹ Перцепцијата на родово базираното насилство како приватна работа и неговото нормализирање придонесуваат за непријавување на насилството.

Податоците за феминициди покажуваат дека во повеќе од 80% од случаите, ниту една од убиените жени не го пријавиле насилството што го доживеале до релевантните институции, иако тоа постоело и подоцна било потврдено за време на постапката од страна на блиски роднини и/или пријатели на жртвите, со тоа што повеќето од убиените жени биле изложени на повеќе од една форма на родово базирано насилство, а некои од нив добивале и закани по живот.²⁹⁰

Меѓутоа, еден од главните фактори што придонесува за ниската стапка на пријавување е неефикасноста на релевантните институции да постапуваат во случаи на родово базирано насилство, засилена со двојната виктимизација, што ги обесхрабрува многу од жените да го пријават насилството.

Според податоците од студијата за законската обврска институциите да постапуваат по анонимните пријави или пријави од трета страна, полициските службеници не постапуваат по овие пријави на насилство, со неосновано образложение дека немаат доволно податоци или законска основа за инспекторите на семејно насилство да излезат на терен.²⁹¹ На овој начин, тие ја комплицираат постапката за пријавување и обично ги обесхрабруваат луѓето кои сакаат да пријават случај на насилство.

Друг фактор што придонесува за ниската стапка на пријавување е несоодветниот начин на квалификување на случаите на родово базирано насилство од страна на полицијата, кои често се третираат како нарушување на јавниот ред и мир наместо како кривични дела.

²⁸⁸ ОБСЕ. (2019 г.). *Истражување за насилството врз жените: Главен извештај. Благосостојба и безбедност на жените за Северна Македонија*. Достапно на: <https://www.osce.org/secretariat/419264?download=true>.

²⁸⁹ Ибид.

²⁹⁰ Национална мрежа за ставање крај на насилството врз жените и семејното насилство. (2021 г.). *Анализа на случаи на феминициди, убиства на жени во Република Северна Македонија за 2017 – 2020 г. УНДП*. Достапно на: https://glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2021/12/Femicid_14_MK.pdf

²⁹¹ Хелсиншки комитет за човекови права. (2022 г.). *Кој (не) може да пријави насилство? Документ за јавна политика*. Достапно на: <https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2022/07/koj-nemozhe-da-prijavi-nasilstvo-mkd-finalna.pdf>

Иако тоа е признаено со законот од 2021 година, повеќето од релевантните институции сè уште не го препознаваат родово базираното насилство како форма на насилство, туку само семејното насилство. Ова е очигледно од извештаите на ГО кои работат со случаи на родово базирано насилство, главно во обезбедувањето бесплатна правна помош и/или следењето на судските случаи на родово базирано насилство.²⁹²

Центрите за социјална работа користат само прашалници за проценка на ризик за жртви на семејно насилство, а жртвите на родово базирано насилство не можат да бидат сместени во постоечките засолништа за жртви на семејно насилство. Исто така, центрите за социјална работа не спроведуваат соодветна проценка на ризик и не креираат безбедносен план, ниту поединечни планови за работа со секоја од жртвите.²⁹³ Друга слабост во одговорот на родово базираното насилство е бавниот процес на поднесување барања за привремени мерки за заштита до граѓанскиот суд, што е важен чекор за правилно спроведување на законот и одговорност на центрите за социјална работа.²⁹⁴

Пријавувањето и заштитата се уште поголем предизвик за жените во општеството што се поранливи. Неодамнешните истражувања за родово базирано насилство и жените со попреченост покажуваат дека, како една од најранливите групи, жените и девојчињата со попреченост немаат доверба во институциите и ретко го пријавуваат насилството.²⁹⁵ Жените кои пријавиле насилство изјавиле дека тоа не се доживува како сериозно поради стереотипите и предрасудите, бидејќи се смета дека лицето не може да препознае што е насилство, а дури и во случаи кога интервенирала полицијата, случаите подоцна не биле разрешени и насилството продолжило со ист интензитет или уште полошо, траело неколку дена.²⁹⁶

Нивото на координација меѓу институциите вклучени во системот за заштита е многу ниско. Жртвите на родово базирано насилство известуваат за тешкотиите со кои се соочуваат при комуникацијата со институциите, несоодветното и штетното постапување. Очигледен е и недостатокот на координација меѓу центрите за социјална работа, полицијата, судовите и здравствените институции.²⁹⁷

Значајна пречка за охрабрување на жртвите да го пријават насилството е неефикасноста на судските постапки. Следењето на судските постапки укажува дека оваа форма на кривично дело е генерално непријавена и неоткриена со огромни, мрачни бројки; што значи дека за овие кривични дела се водат мал број кривични постапки.²⁹⁸ Дополнително, третманот на сторителите на овие кривични дела по завршувањето на кривичната постапка и издржувањето на казната, како и богатата казнена политика на македонските судови се значаен рестриктивен фактор за жртвите на семејно насилство при пријавувањето на овие кривични дела до властите.²⁹⁹

Покрај тоа, казнената политика што ја практикуваат судовите за овој вид на насилство во голема мера не придонесува за намалување и елиминирање на тешките форми на насилство и за

²⁹² Василески, З. и Карева, Т. (2022 г.). *Пристап до правда – Анализа на бесплатната правна помош обезбедена од Хелсиншкиот комитет за човекови права*. Достапно на: <https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2022/11/pristap-do-pravda.pdf>

²⁹³ Национална мрежа за ставање крај на насилството врз жените и семејното насилство. (2021 г.). *Основна студија за задоволството на жените жртви на насилство како корисници на услугите од центрите за социјална работа*. Достапно на: <https://glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2021/12/Bazichna-studija-za-zadovolstvoto-na-zheni-zhrtvi-na-nasilstvo-kako-korisnichki-na-uslugi-na-TSentrite-za-sotsijalna-rabota-1.pdf>

²⁹⁴ Дичиќ Костиќ, Н. и др. (2022 г.). *Правата на жените во Западен Балкан*. Фондација „Kvinna till Kvinna“. Достапно на:

²⁹⁵ Кочоска, Е. и Димитровска, Н. (2022 г.). *Спречување на родово базирано насилство врз жени и девојчиња со попреченост – Истражен извештај*. Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Достапно на: https://www.osce.org/files/f/documents/5/d/513253_0.pdf

²⁹⁶ Ибид.

²⁹⁷ ЕСЕ, Коалиција МАРГИНИ, Отворена порта и МИПЕ. (2022 г.). *Извештај во сенка за спроведувањето на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство во Република Северна Македонија*. Достапно на: <http://esem.org.mk/pdf/Publikacii/2022/1/CSO%20shadow%20REPORT%20ON%20NMACEDONIA.pdf>

²⁹⁸ Коалиција Сите за правично судење. (2019 г.). *Анализа на податоци од мониторингот на судските постапки во случаите на семејно насилство во 2019 г.* Достапно на: <https://all4fairtrials.org.mk/wp-content/uploads/2019/12/OSCE-2019-SN-MKD-ENG-ALB.pdf>

²⁹⁹ Ибид.

обезбедување заштита од овој вид насилство, бидејќи санкциите за сторителите се непропорционални на тежината и околностите под кои се случило кривичното дело.³⁰⁰

6.2.3. Услуги за жртви на родово базирано насилство и семејно насилство

Услугите за поддршка на жените жртви на насилство ги обезбедуваат јавни институции и граѓански организации, како што се социјална помош, домување, вработување, правна помош, психолошка поддршка и здравствени услуги. Дополнително, постојат различни специјалистички услуги за поддршка кои се обезбедуваат во засолништата и кризните центри.

Има 10 засолништа и три кризни центри, од кои пет се раководени од ГО, а останатите од страна на Министерството за труд и социјална политика. Има 8 центри каде жртвите можат да добијат советување и совети, од кои едниот е финансиран од министерството. Главниот проблем е географската дистрибуција на засолништата и обезбедувањето на други услуги (како бесплатна правна помош и психо-социјална поддршка), бидејќи повеќето засолништа се наоѓаат во неколку, поголеми градови и се достапни за жените од оддалечените подрачја. Иако, официјално, на давателите на услуги не им недостига персонал, се чини дека има недостаток од обучени стручни лица кои нудат поддршка 24/7. Тие работат со капацитет помал од 20% од потребниот, според упатствата на Истанбулската конвенција во дизајнирањето и пристапот до услугите.³⁰¹

Една од главните загрижености е достапноста на услугите за жртвите на родово базирано насилство, особено за жените од маргинализираните групи. Повеќето услуги, вклучително и засолништата, не се достапни за жени и девојчиња со попреченост.³⁰² Во земјата има само едно засолниште за ЛГБТИК+ жртви на родово базирано насилство во Скопје, управувано од страна на ГО.

Постојат три национални СОС линии за помош, управувани од ГО кои треба да обезбедат поддршка 24/7. Меѓутоа, тоа не е така, бидејќи само една од СОС линиите е делумно финансирана од Министерството за труд и социјална политика, а другите две се финансирани од проекти, што наметнува потешкотии во обезбедувањето одржливост и ангажирање на обучени стручни лица.³⁰³ Линиите за помош сè уште остануваат главно достапни за жените кои не го зборуваат македонскиот јазик, а само една телефонска линија обезбедува ограничена поддршка на албански јазик.³⁰⁴

До 2018 година беа формирани три центри за упатување на жртви на сексуално насилство во гинеколошките клиници во Скопје, Тетово и Куманово кои се управувани од страна на Министерството за здравство. Според една неодамнешна студија, центрите за упатување ги немаат потребните услови, ниту финансиските и човечки ресурси и не постапуваат целосно во согласност со Стандардните оперативни процедури (СОП) за обезбедување мултисекторски одговор, поради што жртвите на сексуално насилство не ја добиваат потребната заштита во овие центри.³⁰⁵

³⁰⁰ Михов, С. (2019 г.). *Дали се санкционира семејното насилство? Дали сторителите на семејно насилство ја добиваат заслужената санкција?* ЕСЕ. Достапно на:

<http://www.esem.org.mk/en/pdf/Publikacii/2019/Is%20domestic%20violence%20sanctioned.pdf>

³⁰¹ Платформа за родово еднаквост. (2022 г.). Извештај во сенка за спроведувањето на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство во Северна Македонија. Достапно на:

<https://rm.coe.int/shadow-report-grevio-2022-gender-equality-platform/1680a64ae6>

³⁰² Димитровска, Н. и Кочоска, Е. (2022 г.). *Извештај од истражувањето – Спречување на родово базирано насилство врз жените со попреченост*. Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Достапно на:

https://www.osce.org/files/f/documents/5/d/513253_0.pdf

³⁰³ Платформа за родово еднаквост (2022 г.). Извештај во сенка за спроведувањето на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство во Северна Македонија. Достапно на:

<https://rm.coe.int/shadow-report-grevio-2022-gender-equality-platform/1680a64ae6>

³⁰⁴ Ибид.

³⁰⁵ Цугуманова, И. (2022 г.). Ефикасност на функционирањето на Центрите за упатување на жртви на сексуално насилство.

Национална мрежа за ставање крај на насилството врз жените и семејното насилство. Достапно на:

<https://glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2022/11/Analiza-za-upatuvane-na-zhrtvite.pdf>

6.2.4. Препораки

- Редовно да се објавуваат и ажурираат информациите за спроведувањето на стратешките документи во областа;
- Да се спроведат препораките од Комитетот ЦЕДАВ, вклучително и мерките за отстранување на дискриминацијата на сите ранливи категории на жени во општеството;
- Да се усвои новиот Закон за родова еднаквост;
- Да се усвои новиот Закон за работни односи и Законот за спречување и заштита од вознемирување на работното место;
- Да се усвојат измените и дополнувањата на Законот за спречување и заштита од дискриминација со цел да се подобри заштитата од дискриминација и за воведување нови дискриминаторски основи (бременост, мајчинство и полови карактеристики);
- Да се обезбеди системско решение за земјоделките да добијат право на платено породилно и боледување преку соодветни измени на Законот за здравствено осигурување;
- Да се развие родово специфичен пристап кон притвореничките во Затворот во Скопје и, каде што е соодветно, во другите затвори, како и да се обезбедат соодветни услови за девојчињата кои издржуваат воспитно-поправна мерка;
- Да се ревидира Изборниот законик за поддршка на балансирана застапеност на жените и мажите кандидати за градоначалници;
- Да се спроведе пресудата на ЕСЧП со усвојување на измените и дополнувањата на Законот за матичната евиденција;
- Да се ревидира Националниот акциски план за спроведување на Истанбулската конвенција за 2018 – 2023 година, со распределба на соодветни финансиски средства за нејзино спроведување;
- Да се усвојат и усогласат сите потребни закони и подзаконски акти со Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство и Истанбулската конвенција;
- Да се воспостават специјализирани служби во согласност со стандардите на Истанбулската конвенција;
- Релевантните институции да обезбедат безбеден пристап до заштита и правда за жртвите на сите нивоа, вклучително и пријавување и институционален одговор на насилството, преку адекватно спроведување на законите во оваа област;
- Соодветно да се санкционираат сторителите на родово базирано насилство, да се зајакне ефикасноста на судството и да се почитува итноста на постапките за заштита од родово базирано насилство од страна на судовите;
- Континуирано да се градат капацитетите на претставниците на сите релевантни институции за соодветно препознавање, квалификација и одговор на сите форми на родово базирано насилство, согласно Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство и Кривичниот законик.

