



European  
Policy  
Institute.  
Skopje



NATIONAL  
DEMOCRATIC  
DEBATE



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

# НАЦИОНАЛНА ДЕБАТА ЗА ДЕМОКРАТИЈА

---

ДЕЛИБЕРАТИВНО ИСПИТУВАЊЕ  
НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ  
ЗА ПРОМОВИРАЊЕ НА УСПЕШНА  
ДЕМОКРАТСКАТА ТРАНЗИЦИЈА  
ВО МАКЕДОНИЈА

22 – 23 ЈУНИ 2019 Г.

# СОДРЖИНА

## ПРАШАЊА И ОДГОВОРИ

3

Зошто има потреба за отворен и сеопфатен дијалог со граѓаните во врска со успешната демократска транзиција во Република Северна Македонија?.....	3
Која е целта на овој документ?.....	4
Дали информациите дадени во овој документ се урамнотежени и непристрасни?.....	4

## ДЕМОКРАТИЈА

5

Што е демократија?.....	5
Зошто демократија?.....	6
Формална наспроти суштинска демократија?.....	6
Северна Македонија и демократијата.....	7
Клучни настани.....	7
Клучни политички фази; постигања наспроти предизвици.....	7
Рангирањето на земјата во однос на демократијата.....	8
Македонија – заробена држава?.....	8
Пост-авторитарна демократска транзиција?.....	8

## ТЕМА БР. 1: ФОРМАЛНА ДЕМОКРАТИЈА / ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ

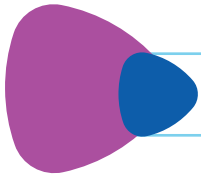
9

Историјат и моментна состојба.....	9
Реформа на правосудството и борба против организираниот криминал и корупцијата.....	10
Јакнење на независноста, делотворноста и надзорната функција на Собранието.....	14

## ТЕМА БР. 2: ЕДНАКВОСТ ЗА СИТЕ

16

Историјат и тековна состојба.....	16
Јакнење на законодавството за спречување и заштита од дискриминација.....	17
Справување со социјална исклученост.....	19
Права на користење на јазиците.....	22



## ПРАШАЊА И ОДГОВОРИ

### Зошто има потреба за отворен и сеопфатен дијалог со граѓаните во врска со успешната демократска транзиција во Република Северна Македонија?

Во изминатиот период, особено по 2016 г., Република Македонија<sup>1</sup>, мина низ драматично влошување на демократското владеење. Авторитарните тенденции ја заробија државата и ги приватизираа политичките институции. Партискиот клиентелизам, нескротливата корупција и делумната демократија станаа најголемите актуелни проблеми. Изборот на новата Влада на 1 јуни 2017 г. даде надеж и ветувања за демократски промени. Во пост-авторитарниот период кој следеше на површина избија три прашања од суштинска важност: 1) одново воспоставување и јакнење на основните демократски институции во земјата, 2) Справување со структурните демократски недостатоци во земјата и формалните и суштинските, кои се провлекуваат од прогласувањето на независност во 1991 г. и 3) јакнење на еднаквоста на граѓаните и зголемување на социјалната кохезија во земјата.

И покрај формалните демократски промени, суштинската демократизација е процес за кој ќе биде потребно многу време. Сè уште преовладува елитистичко одлучување, а сеинклузивната политичка дебата, којашто ги надминува партиските и етничките линии е сè уште во зародиш. Од овој процес исто така отсутвуваат перцепциите и учеството на граѓаните. Нивните гледишта за темелните вредности на демократијата и нивното практично применување во секојдневниот политички живот едвај и да се слушаат во јавниот дискурс.

Националната демократска дебата го премостува јазот создаден со фрагментираниот и неинклузивен демократски дијалог, јакнејќи ја културата на информирана јавна дебата во земјата. Дебатата има за цел да го зајакне ангажманот на општата јавност со националните чинители во национална демократска дебата која ќе отвори сенационален дијалог за механизмите потребни за делотворна демократска транзиција во Северна Македонија.

<sup>1</sup> Во склад со Спогодбата од Преспа, во овој документ се користи името Северна Македонија за периодот по 12 февруари 2019 г., а за периодот пред ратификацијата на Спогодбата од Преспа се користи името Република Македонија.

## Која е целта на овој документ?


Овој документ претставува преглед на две теми за дискусија од делиберативното истражување на јавното мислење. Во него се содржани:

1. Информации за демократијата и состојбата со демократскиот развој во земјата;
2. Претходни податоци за двете теми: демократски институции и еднаквост за сите;
3. Неколку можни приоди кон политиките во однос на двете теми, а застапени се и аргументи за и против во однос на процесот на успешна демократска транзиција на земјата.

Има повеќе теми за кои може да се дебатира во овој контекст, но со оглед на временското ограничување, дебатата и следствено овој документ се фокусираат врз демократските институции и еднаквоста, како две главни теми поврзани со процесот на успешна демократска транзиција. И покрај тоа што овој документ не ги изнесува сите можни приоди кон политиките и аргументите за и против таквите политики, сепак служи како основа за поттикнување на дискусиите. Ве поттикнуваме да дискутирате за аргументите за и против кои се изнесени во овој документ и да изнесете ваши аргументи со цел збогатување на дебатата. Аргументите во однос на алтернативните патишта се повеќе од очекувани.

## Дали информациите дадени во овој документ се урамнотежени и непристрасни?

Во изготвувањето на овој документ беше многу важно застапените информации да се објективни, урамнотежени и непристрасни. Консултирани се експерти со различно гледање на дискутираните теми, а документот е изготвен со помош на нашите партнери. Експертите кои го прегледаа документот со цел да се утврди дали информациите се избалансирани и точни и чии коментари се вградени во овој документ се:



- >>> Д-р Малинка Ристевска Јорданова
- >>> Д-р Џемали Саити
- >>> Д-р Марија Ристеска
- >>> Д-р Симонида Кацарска
- >>> м-р Биљана Котевска
- >>> м-р Јован Близнаковски
- >>> м-р Игор Јовановски

# ДЕМОКРАТИЈА

Демократијата и како концепт и како политичка пракса доаѓа од стара Грција. Зборот демократија доаѓа од старогрчкиот збор „demos“, што значи народ и „kratos“, што значи моќ на владеење; значи демократијата може да се протолкува како „моќта на народот“: начин на раководење кој зависи од волјата на народот.<sup>2</sup>

## Што е демократија?

Поаѓајќи од познатата изрека на Абрахам Линколн, демократијата е владеење на „народот, од народот и за народот“. Со други зборови демократијата претставува збир на формални правила, постапки и институции, но и начин на живот. Тоа е состојба на општеството, која се карактеризира со тенденција за постигнување рамноправност.<sup>3</sup>

Во светот има многу различни модели на демократско владеење, па затоа понекогаш полесно е да се разбере идејата за демократија во смисла на тоа што демократијата дефинитивно не претставува. Следствено, демократијата не е автократија или диктаторство, при што владее едно лице; таа не е олигархија, при што владее еден мал сегмент од општеството. Ако добро се разбере, демократијата не треба да претставува дури ниту „владеење на мнозинството“, ако тоа значи дека интересите на малцинствата целосно се оставени на страна. Демократијата, барем во теоретска смисла, е управување во име на народот, според неговата „волја“.<sup>4</sup>



<sup>2</sup> <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy>

<sup>3</sup> Mary Kaldor, Ivan Vejvoda. 2002. Democratisation in Central and Eastern Europe. (Демократизација во Централна и Источна Европа) Continuum, London.

<sup>4</sup> <https://www.coe.int/en/web/compass/democracy>

## Зошто демократија?

Идејата за демократијата ја црпи нејзината морална сила и оттука привлечноста за јавноста од двете клучни начела:

1. **Индивидуална автономија:** Идејата е дека никој не треба да биде подложен на правила кои му ги наметнале другите. Луѓето треба да можат да имаат контрола на сопствените животи (во разумни рамки).
2. **Рамноправност:** Идејата е дека секој треба да ги има истите можности за да влијае на одлуките кои ги поаѓаат луѓето во општеството.

Овие начела се интуитивно привлечни и помагаат да се објасни зошто е толку популарна демократијата. Се разбира, сите сметаме дека е правично да имаме исто толку шанси да одлучуваме за општите правила како и другите!

Проблемите настануваат кога станува збор за тоа како овие начела да се применат во практиката, затоа што потребен е механизам да донесување одлуки како да се помират спротивставените гледишта. Со оглед на тоа што нуди едноставен механизам, демократијата има тенденција да претставува „владеење на мнозинството“; но владеењето на мнозинството може да значи дека интересите на одредени луѓе никогаш не се застапени. Вистинскиот начин за застапување на интересите на сите луѓе е да се користи процес на одлучување со консензус, при што целта е да се најдат точките на поврзување на заедничките интереси.<sup>5</sup>

## Формална наспроти суштинска демократија?

Како што се истакнува во влијателната студија на Калдор и Вејвода за состојбата на демократијата во Источна Европа, има разлика меѓу формалната и суштинската демократија.

1. Формалната демократија претставува збир на формални правила, постапки и институции кои ја формираат правната и политичка рамка за нормално функционирање на демократијата. Тука се застапени прашањата како што се владеење на правото, поделба на власта, слободни и правични избори, слобода на изразување и слично.<sup>6</sup>
2. Суштинската демократија претставува состојба на општеството кое го карактеризира неговата тенденција кон постигнување рамноправност. Во овој контекст, меѓу другото, од суштинско значење е карактерот на уставот и перцепцијата за човековите права, улогата на политичките партии, како инструменти за демократско политичко учество, улогата на медиумите, администрацијата, граѓанското општество и слично. Тоа се всушност можностите поединците да учествуваат и влијаат врз условите во кои живеат.<sup>7</sup>

На кратко, формалната демократија претставува формално-институционална рамка за демократијата, а суштинската демократија е нејзиното преточување во секојдневниот живот на граѓаните во дадено општество. Имено, и формалната и суштинската демократија се сметаат за идеални типични категории, додека во практиката тие се испреплетени.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Mary Kaldor and Ivan Vejvoda, *Democratisation in Central and Eastern Europe* (Демократизација во Централна и Источна Европа) (Continuum, London) 4.

<sup>7</sup> Kaldor and Vejvoda, *Democratisation in Central and Eastern Europe*, (Демократизација во Централна и Источна Европа) стр. 3.

# Северна Македонија и демократијата

## Клучни настани

Република Македонија се стекна со независност во 1991 г. Во нејзиниот прв Устав, земјата се прокламира како либерално-демократска држава, заснована на начелата на демократијата и владеењето на правото. Во 2001 г., по краткиот вооружен конфликт, се донесоа измени на Уставот. Еднаквите колективни права на различните етнички заедници се подвлекуваат како една од основните политички начела на државата. Во 2019 г., по консултативниот референдум за договорот за името со Грција,<sup>8</sup> со уставните амандмани името на државата се смени во **Северна Македонија**.

## Клучни политички фази; постигања наспроти предизвици

Од независноста во 1991 г., има одреден број на постигнувања:

- Во земјата се спроведе транзиција од претходниот еднопартиски систем на социјалистичка демократија со планска економија кон либерална, плуралистичка демократија, заснована на владеењето на правото и начелата на слободниот пазар.
- Се институционализираа слободата на говор, изразување и слободата на печатот, а македонските граѓани имаат слобода на избор од бројни политички мислења.
- Организираните политички партии станаа главните политички актери, додека изборите се тест за нивните конкурентски идеи. Се одржува политичката стабилност (со одредени поголеми исклучоци, како што е краткиот вооружен конфликт од 2001 г.). И покрај одредени проблеми, во текот на годините македонските и партиите на етничките Албанци соработуваат во рамките на институциите.

Исто така, има и предизвици, како што се:

- Поделбата на власта никогаш не е целосно спроведена, со цел да обезбеди независност и функционален систем на спреги и кочници меѓу законодавната, извршната и судската власт.
- Процесот на демократизација е под контрола на политичките елити, а корупцијата и партискиот клиентелизам се главни карактеристики на процесот на транзиција.
- Меѓу-етничките односи останува кривки во текот на сите овие години и генерално граѓаните се исклучени од постапките на одлучување.
- И покрај тоа што е уставно гарантиран, суверенитетот на народот и натаму е формален, а не суштински.

На кратко, годините на транзиција се обележани со неурамнотежена борба за демократија, односно формална процедурална демократија преднички пред суштинската, односно егалитарната демократија.

<sup>8</sup> Имено законскиот праг од 50% (околу 900.000 граѓани) од гласачите не беше постигнат, исто така поради организираниот бојкот на референдумот од страна на противниците на Спогодбата. Од тие што гласале, повеќе од 600.000, големото мнозинство (повеќе од 90%) гласале за промена на името. Видете: <https://www.bbc.com/news/world-europe-45699749>

## Рангирањето на земјата во однос на демократијата

Врз овие основи, во влијателната надворешна анализа- годишниот извештај за 2016 г. на Фридом хаус, политичкиот систем на Македонија најпрво е карактеризиран како „транзициска влада или хибриден режим“. Ова рангирање сè уште е важечко. Со други зборови, тоа е систем на управување во кој иако се одвиваат избори, граѓаните немаат никакви информации за активностите на оние кои ја спроведуваат реалната власт, што пак се должи на недостаток на граѓански слободи. Ова може да се илустрира со резултатот во однос на демократијата од Фридом хаус, кој е во опаѓање од 2011 г. стигнувајќи до најниската вредност во 2017 г. Во 2018 г. резултатот е малку подобрен.<sup>9</sup> Видете ја подолната табела.

Држави во транзиција и рангирање според демократијата: Република Македонија<sup>10</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Демократско управување со државата	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.25	4.25	4.75	5.00	4.75
Изборен процес	3.50	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.50	3.75	4.00	4.00
Граѓанско општество	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.50	3.25	3.25	3.25
Независни медиуми	4.25	4.25	4.50	4.75	4.75	5.00	5.00	5.25	5.25	5.00
Локално демократско управување	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	4.00	4.00	4.00
Судска рамка и независност	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.25	4.50	4.75	4.75
Корупција	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.25	4.25	4.50	4.75	4.75
<b>Рангирање според демократијата</b>	<b>3.86</b>	<b>3.79</b>	<b>3.82</b>	<b>3.89</b>	<b>3.93</b>	<b>4.00</b>	<b>4.07</b>	<b>4.29</b>	<b>4.43</b>	<b>4.36</b>

## Македонија – заробена држава?

Пред 2018 г., демократските стандарди во земјата, кои исто така претставуваат основа на зачленување во ЕУ, беа видно влошени. Многу релевантни фактори, вклучувајќи ги и Извештаите на Европската Комисија (ЕК) ги нагласуваат недемократските тенденции и состојбата на „заробена држава“. Приватните и главно партиски поврзани интереси во значителна мера влијаеја (односно ја приватизираа) работата на државните институции, како што е владата, јавната администрација, судските органи, регулаторните агенции и медиумите.<sup>11</sup> Како резултат на ова се зголеми политичката поларизација во земјата. Граѓанските немири и континуираните протести ја пополнија демократската празнина. Меѓу-етничките односи исто така беа напнати и се зголемија внатре-етничките политички поделби. Партискиот антагонизам достигна дотогаш невидени размери и придонесе да се создаде состојба која доведе до настаните од 27 април 2017 г., кога луѓето кои протестираа насилно влегоа во Собранието, при тоа повредувајќи неколку пратеници од опозицијата.

## Пост-авторитарна демократска транзиција?

Изборот на нова влада на 1 јуни 2017 г. донесе нова шанса. Владата јасно најави враќање на патот кон ЕУ. Сега иако беше јасно дека се потребни демократски реформи, предизвикот се состоеше од тоа да се дефинира и примени најсоодветниот приод. Секако, изборот и темпото на реформи ќе биде одраз на видот на држава и општеството во кое сакаме да живееме. Тоа исто така секако ќе влијае во голема мера и на перспективите за зачленување во ЕУ. Имено, промената во политичкиот контекст се забележува и во извештаите на ЕК. Во истите овој пат се подвлекува засилената заложба на одредени чинители да се справат со политичките предизвици и про-активно да преземат одговорност. Според ЕК, во многу области воспоставена е соодветна демократска, формална / регулаторна рамка. Сепак, сè уште останува да се премости големиот јаз меѓу законите и практиката, за што пак има други причинители. Во важните област како што се правосудството, безбедноста или медиумите потребни се системски реформи засновани на инклузивен, транспарентен и меѓу-партиски процес. И владата и вкупното општество треба да се ангажираат на реформскиот процес.<sup>12</sup>

9 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/macedonia>

10 Ibid.

11 European Commission, 2016 Macedonia Report [ЕК, Извештај за Македонија за 2016 г.] [https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

12 Senior Expert Group's report of 2015 (the Priebe report) commissioned by the European Commission [Извештајот на Прибе] [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)





## ФОРМАЛНА ДЕМОКРАТИЈА / ДЕМОКРАТСКИ ИНСТИТУЦИИ

### Историјат и моментна состојба

Како што е погоре подвлечено, демократијата претставува збир на формални демократски правила, постапки и институции, но исто така и состојба на општеството, кое го карактеризира тенденцијата за постигнување рамноправност.<sup>13</sup> Во изминатите 30 години, граѓаните на (Северна) Македонија сфатија дека формалните правила не секогаш се преточуваат во функционална, партиципативна и егалитарна демократија. Како што е добро познато, партизацијата, корупцијата и неефикасноста континуирано ја поткопуваат демократијата во земјата. Во три-партитен систем, и законодавството и судството постојано се плен на извршната власт, каде е лоциран врвот на политичката моќ. Најчесто законодавецот служи само за слепо да ги следи наредбите од владата, наместо да се произнесе во свои независни иницијативи. Правосудството исто така е во проблематична состојба. Како постојан плен на политички игри и на внатрешни клиентелистички мрежи, тоа никогаш нема да ја исполни улогата на независен и непристрасен правораздавач за сите. Следствено, политичкиот систем е со недостаток; начелото на спреги и кочници никогаш не е целосно спроведено за да обезбеди подеднаква распределба на власта. Ако кон ова се додаде неефикасната, партизирана и непрофесионална администрација тогаш се комплетира повеќе од лошата слика за процесите на демократско владеење.

Во 2017 г., по изборот на новата влада, се донесоа плановите за итните реформски приоритети, односно таканаречениот План 3-6-9, по кој следеше Планот 18.<sup>14</sup> Предвидените реформи, дефинирани во плановите, произлегуваат од Програмата за работа на владата за периодот од 2017 до 2020 г., при што е земен предвид политичкиот договор од Пржино, а истата е усогласена со препораките на претставниците на ЕУ. Како одговор на критиките за слабата формална и институционална рамка во државата, двата плана предвидуваат активности во однос на структурните демократски недостатоци. Конкретно, нивните цели се насочени кон најслабите елементи од трите гранки на власта во земјата. Прво, изградба на независен, непристрасен, професионален и ефикасен правосуден систем; второ, обновување и развој на демократското опкружување преку јакнење на независноста и надзорната улога на Собранието врз работата на Владата и трето- деполитизација и професионализација на администрацијата. Во овој контекст, предложени се одреден број на системски закони и навистина е постигнат одреден напредок.

Во склад во погоренаведеното, идентификуваните клучни области за дејствување се следниве:

1. Владеење на правото- правосудна реформа и борба против организираниот криминал и корупцијата; и
2. Политичко учество – јакнење на независноста, делотворноста и надзорната функција на Собранието;

Сите овие области се поврзани со реформи кои конкретно се насочени кон јакнење на формална институционална рамка на демократијата во земјата.

13 Kaldor & Vejvoda. 2002. Democratisation in Central and Eastern Europe. (Демократизација во Централна и Источна Европа) Continuum, London.

14 <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Narrative%20Plan%206-9%20EN.pdf> and <http://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Plan.18.ENG.pdf>

## Реформа на правосудството и борба против организиранот криминал и корупцијата

Реформата на правосудството претставува целосна или делумна трансформација на судскиот и/или обвинителски систем и постапки во земјата. Меѓу другото реформата вклучува јакнење на независноста на судството, судските совети или промена во постапката за избор на судии, определување на возраста за пензионирање на судиите или јакнење на независноста на обвинителството. На кратко, независноста на судството треба да доведе до состојба во која судовите нема да бидат предмет на несоодветно влијание од останатите гранки на власта или предмет на приватни или партиски интереси.<sup>15</sup>

Судскиот систем во Северна Македонија, од една страна е оценет како ефикасен во смисла на справување со бројот на добиените предмети, но од друга страна истиот е оценет како партизиран. Политичките притисоци врз судството беа потврдени и со скандалот со прислушваните разговори во 2015 г., кои открија широко распространета корупција на високо ниво, масовно кршење на правата на приватност на комуникациите и немање контрола врз државните разузнавачки и безбедносни структури.<sup>16</sup> После долги политички преговори со посредство на ЕУ и НАТО, во септември 2015 г. се формираше Специјалното јавно обвинителство (СЈО), со задача да покренува истраги и да гони лица вмешани во делата откриени со прислушваните разговори, наместо редовното Јавно обвинителство, кое се сметаше за партизирано. Во Извештајот од 2017 г. на Групата на високи експерти за системските прашања за владеењето на правото сепак се забележува дека сè уште има контрола и злоупотреба на системот од страна на мал број на судии на позиција на моќ, а во целите на исполнување и заштита на политички интереси.<sup>17</sup> Според извештајот, овие судии и натаму вршат притисок врз пониско позиционирани судии користејќи ја нивната контрола врз системот на назначување, оценка, унапредување, дисциплинирање и разрешување, со што ваквата состојбата се квалификува како судството и обвинителството заробени од извршната власт.<sup>18</sup> Позитивно е што и покрај злоупотребите од малиот број на судии, во извештајот се забележува дека многу судии даваат сè од себе да судат чесно и правично. Генерално и покрај потребата за реформа на одредени процедурални прашања, има широк консензус дека судството во земјата не е проблематично заради неговите правни основи, туку заради практиките и однесувањето.

Во нацрт Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за 2017 г. се предлагаат мерки за овие прашања преку дефинирање на главните реформски цели. Во суштина, Стратегијата дава насоки за подобрување на правосудниот сектор преку надминување на постоечките недостатоци од **нормативен и институционален** карактер, зафаќајќи се со основните проблеми на вмешување на извршната власт и партизација на правосудниот сектор.<sup>19</sup> Предложените мерки се: 1) воспоставување на објективни не-политички критериуми за избор и унапредување на судиите и судските и јавно - обвинителските службеници во Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, 2) воспоставување на објективни критериуми засновани на заслуги за дисциплинските постапки против судиите и јавните обвинители и 3) јакнење на Специјално обвинителство, јавното обвинителство и Советот на јавни обвинители.

15 Francis Neate, Holly Nielsen. 2007. *The World Rule of Law Movement and Russian Legal Reform* (Светското движење за владеење на правото и руската правна реформа) (Justitsinform, Moscow), 5.

16 Senior Expert Group's report of 2015 (the Priebe report) commissioned by the European Commission (Извештајот на Прибе) [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

17 Senior Expert Group's report of 2017 (the Priebe report) commissioned by the European Commission (Извештајот на Прибе) [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14\\_seg\\_report\\_on\\_systemic\\_rol\\_issues\\_for\\_publication.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2017.09.14_seg_report_on_systemic_rol_issues_for_publication.pdf)

18 Ibid.

19 Министерство за правда, 2017 Стратегија за реформа на правосудниот сектор, достапна на: <http://pravda.gov.mk/toc1/94>

Во однос на мерките под број 1 и 2, по донесувањето на нацрт Стратегијата, беа донесени Законот за измена на Законот за судови и Законот за Судски совет, кои имаат за цел да го подобрат процесот на оценување на судиите и условите за назначување на судии. Во однос на мерките предвидени под број 3, следеше донесувањето на измените на Законот за Совет на јавни обвинители. Во целите на јакнење на борбата против корупција на носители на високи функции и да се овозможи и интегрира работата на Специјалното јавно обвинителство (СЈО) предложен е нов Закон за Јавното обвинителство. За да се обезбедат анонимни пријави за корупција и поделотворно кривично гонење во случаите на организиран криминал и корупција беа донесени нови закони за заштита на сведоци и укажувачи, како и измени на Кривичниот законик, со што се заокружува правната рамка предложена во Стратегијата. Во овој контекст, исто така е донесен и нов Закон за спречување на корупција и се избраа новите членови на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК).



Следат клучните предлози и аргументите за и против донесувањето на предложената рамка.

Владење на правото и реформа на правосудниот систем	Аргументи за	Аргументи против
Воспоставување на објективни и неполитички критериуми за избор и унапредување на судии:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Се јакне независноста на судството, со оглед на тоа што во моментот истото е видно исполитизирано</li> <li>2. Се воведуваат подобрени критериуми за назначување и избор на судии во основните и вишите судови (задолжителна обука на Академијата за судии, континуирана служба во судството, добро реагирање) и</li> <li>3. Се воведуваат прецизни дисциплински мерки и постапки за разрешување на судии од судската функција</li> <li>4. Се подобрува објективноста и перцепцијата на јавноста за судството во земјата</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Редифинирањето на критериумите за избор, унапредување и разрешување секако ќе имаат влијание. Сепак, без ослободување на системот од корумпираните судии, новиот Закон ќе му даде легитимитет на составот на судиите, кој што пак бил подложен на силно политичко влијание во текот на годините.</li> </ol>
Воспоставување на објективни критериуми засновани на заслуги за оценување на работата на судиите и јавните обвинители	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Се јакне компетентноста на судството, која во изминатите години беше особено компромитирана</li> <li>2. Се воведуваат мерливи квантитативни критериуми, како што се број, вид на одлуки и решени случаи, споредено со бројот на затворени случаи на месечна основа за да се следи работата на поединечни судии</li> <li>3. Се воведуваат мерливи квалитативни критериуми за работата на судиите, како што се почитување на роковите за преземање на процедурални дејствија, донесување и објавување на судските одлуки, со број на потврдени, изменети и укинати пресуди во споредба со вкупниот број на затворени случаи</li> <li>4. Се подобрува ефикасноста на судството и во суштина одново се воспоставува надзорната улога на Судскиот совет</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Судскиот совет и Советот на јавни обвинители се главните тела надлежни за оценување Во изминатите години истите беа злоупотребувани од мал број на моќни и политички корумпирани судии и обвинители. Оттука и покрај постојатите критериуми за оценка, доколку нема целосна промена на составот на овие две тела, односните закони можат делумно да ги запрат, но не и целосно да ги искоренат штетните практики.</li> </ol>
Обезбедување на независноста на СЈО, интегрирање на СЈО во нормативната и институционална рамка	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Се обезбедуваат објективни постапки за назначување и разрешување на јавниот обвинител во земјата, без несоодветно политичко влијание</li> <li>2. Одново се воспоставува интегритетот на СЈО, со проширување на надлежностите, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на Јавното обвинителство</li> <li>3. Се дефинираат односите меѓу Јавното обвинителство и Специјалното обвинителство, преку обезбедување на институционална рамка за борба против организираното криминално дело и проширување на опфатот за истраги на двете обвинителства</li> <li>4. Зачувување на автономијата на СЈО што е од суштинска важност за расчистување на скандалот со нелегалното прислушување</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Донесувањето на нов Закон за Јавно обвинителство е обележано со недостаток на јасна рамка за финансиската и структурна независност на СЈО и тоа секако може да ја попречи неговата делотворност во предложената рамка</li> <li>2. Покрај тоа, тука се оние кои го застапуваат аргументот дека со Законот ќе се даде легитимитет на пристрасните постапки на СЈО против опозицијата, што пак остава простор за натамошно гонење на политичка основа.</li> </ol>
Обезбедување заштита и сведочење за изворите на информации во особено чувствителни случаи на корупција на носители на високи функции	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Се подобрува ефикасноста на истражните постапки и последователните судења</li> <li>2. Се отвора простор за заштита на сведоци и укажувачи, што е од суштинска важност за постапките во сложени случаи на организиран криминал и корупција на високи функционери</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Законските и институционални недостатоци за спроведување на такви програми од минатото, како што е протекување на информации во јавноста за заштитени сведоци, фрлаат сенка на сомнеж за капацитетот за справување со овие прашања</li> <li>2. Во оваа смисла, од донесувањето на Законот за укажувачи во 2016 г., нема поднесено ниту една пријава од укажувач. Тоа укажува на ниската јавната свест за улогата на укажувачите, јавна недоверба и недостаток на политичка волја за спроведување на законот.</li> </ol>

Владеење на правото и борба против корупција	Аргументи за	Аргументи против
Воспоставување на реформиран национален анти-корупциски систем	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Се јакне ефикасноста и независноста на Државната комисија за спречување на корупција и законската и институционална рамка против корупција, со оглед на тоа што сегашната улога на Комисијата не е целосна</li> <li>2. Се прошируваат надлежностите на ДКСК во многу критични области, кои се подложни на корупција, вклучително и областа на финансирање на политичките партии</li> <li>3. Се враќа јавната доверба во работата на ДКСК; подобрените постапки за избор и разрешување исто така помагаат во овој контекст</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Мозните случаи на непотизам и политичко вмешување во изборот на членовите на ДКСК фрлаат сенка на сомнеж врз реформата на системот за борба против корупција</li> <li>2. Новиот Закон за спречување на корупција носи фискални импликации за државниот буџет, односно ги утврдува потребните средства за примена на законот против корупција. Сепак, нема јасна финансиска независност на ДКСК. Имено, нејзиниот буџет го одобрува Собранието еднаш годишно, по претходно барање на Комисијата Оттука, има простор за политичко вмешување, што пак може да ги доведе во прашање независноста и делотворноста на ДКСК во следниот период</li> <li>3. Системот за борба против корупција зависи од функционирањето на бројни институции, вклучително на Јавното обвинителство и од координацијата на институциите, што значи дека една институција не може да биде гаранција за успех.</li> </ol>



## **Јакнење на независноста, делотворноста и надзорната функција на Собранието**

Во либералните парламентарни демократии, Собранието е централната демократска институција. Воопштено, современиот парламент има три функции: застапување на гласачите, донесување закони, надзор врз работењето на Владата преку јавни и надзорни расправи. Во Северна Македонија, слабите законодавни и надзорни функции на Собранието се постојана карактеристика на работата на Собранието. Како што се подвлекува во Извештајот на ЕК за 2016 г., Собранието треба „значително да го подобри неговото работење како форум за конструктивен политички дијалог и застапување. Треба да се стави фокус врз активното учество на сите партии застапени во Собранието, соодветни консултации и оценка на влијанието пред донесувањето на законите, кредибилен функционален надзор на работењето на Владата и разузнавачките служби, воспоставување на политичка одговорност за нелегалното прислушување, капацитети за следење на заштита на човековите права и основни слободи во земјата.“<sup>20</sup> По упадот во Собранието во 2017 г., кога разбеснетата маса на луѓе ги нападнаа и претепаа парламентарците од опозицијата, реформата на Собранието стана повеќе од потребна. Собранието не само што треба да ја зајакне својата независност од Владата, органите за спроведување на законот и особено безбедносните и разузнавачките служби, да ја подобри неговата делотворност во извршувањето на секојдневните демократски должности на застапување, туку Собранието треба исто така да се рedefинира како кредибилен демократски форум на граѓаните кој бескомпромисно ќе ја почитува сувереноста на граѓаните. За жал, во изминатите 25 години, ваквото работење на Собранието е само редок случај.

Оттука и во Планот 3-6-9 и во Планот 18 се разгледува прашањето на Собранието и донесени се одреден број на мерки. Во суштина, јакнењето на делотворноста, отчетноста и независноста и овозможување на надзорната функција на Собранието и собраниските тела врз работата на Владата и нејзините безбедносни и разузнавачки служби се од примарно значење. Во целите на јакнење на делотворноста на Собранието, се донесе нов Кодекс на однесување за пратениците, по што следеа активности (кои се сè уште во тек) за постигнување прифатлив политички договор за измена на Деловникот на Собранието, што е пак од суштинска важност за јакнење на делотворноста и независните капацитети на Собранието. Имено и двата документа имаат за цел да влијаат и да воспостават правила со кои сите главни одлуки и активности на Собранието и сите други активности ќе се одвиваат во рамките поставени од истите. Од друга страна, постапките се конкретни методи кои се користат за да се применат политиките во практика во секојдневното работење на оваа институција. Со цел да се зајакне отчетноста на Владата пред Собранието, покрај редовните воведени се и тематски пратенички праша еднаш неделно, во траење од еден час. Во правец на демократски отчет на Собранието пред граѓанскиот сектор, активирана е и функционира нова алатка наречена е-прозорец, со која на граѓаните им се овозможува да се пријават за присуство на пленарните седници. За да се чуе гласот и да се зајакне учеството на маргинализираните заедници во работата на Собранието, на 23 февруари 2018 г., за прв пат во Собранието се формираше меѓу-партиска собраниска група за правата на припадниците на ЛГБТИ<sup>21</sup> заедницата.

20 European Commission, 2016 Macedonia Report, (ЕК, Извештај за Македонија за 2016 г.) достапно на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)

21 ЛГБТИ е кратенка за лезбејки, геј, бисексуални, транс и интерполови лица.

Следат клучните предлози и аргументи за и против донесувањето на предложената рамка.

Собрание	Аргументи за	Аргументи против
Обезбедување на надзорната улога на собраниските комисији врз работењето на Владата	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Јакнење на авторитетот на комисиите- нешто што евидентно недостасуваше во изминатите години</li> <li>2. Јакнење на професионалните критериуми и експертиза на комисиите за вршење надзор на работењето на Владата</li> <li>3. Јакнење на компетентноста и капацитетот на комисиите за контрола на работата на Владата</li> <li>4. Јакнење на вкупната ефикасност на Собранието, што не беше случај во изминатите години</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Освен доколку не се интегрираат во посилна законска рамка, придружена од одлучна политичка иницијатива за вистинска демократизација на Собранието, надзорните механизми и градењето на капацитетите ќе бидат само парцијално решение на проблемот.</li> </ol>
Обезбедување на ефикасни институционални механизми за „пратеничките прашања“ - главна форма на законодавен надзор и служба за гласачите	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Со тоа треба да се зголеми бројот на темите и фреквентноста на расправите по пратенички прашања</li> <li>2. Би се подобрила способноста на Собранието да ја испитува работата на Владата</li> <li>3. Се зајакнува институционалната автономија на Собранието наспроти Владата</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Само парцијално решение за проблемот. Зависи исто така од политичка поддршка и кооперативноста и волјата за соработка на различни министерства при давањето на релевантни одговори (што претходно не беше случај) Исто така зависи од соодветно медиумско известување.</li> </ol>
Овозможување на опозицијата да претседава со значаен број на комисији	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Јакнење на надзорната улога на опозицијата врз владејачкото мнозинство</li> <li>2. Би се поттикнале меѓу-партиски иницијативи за подобрување и унапредување на дијалогот меѓу собраниското мнозинство и опозицијата</li> <li>3. Се зајакнува меѓу-партиската доверба и кохезија наспроти Владата</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Посилната контрола на опозицијата може да доведе до блокада на Собранието, што беше чест случај во претходните години</li> <li>2. Се уште недостасува јасна институционална рамка за меѓу-партиска соработка Потребни се посилни мерки и политики за да се надмине огромниот јаз создаден од недовербата меѓу пратениците од собраниското мнозинство и опозицијата</li> </ol>
Овозможување посеопфатен и одлучен надзор од страна на Собранието врз работата на безбедносните служби	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ова би ги спречило политичките злоупотреби на безбедносните служби, кои резултираа во сериозни кршења на човековите права во изминатите години</li> <li>2. Со ова би се дал легитимитет на иницијативите за соодветно градење на капацитетите на собраниските комисији (како што се работилници и обуки и соодветна професионална подготвеност на ова поле на пратениците кои вршат надзор на работата на безбедносните служби), што не беше случај во претходните години</li> <li>3. Со ова исто така би се зголемила инклузивноста и транспарентноста на надзорниот процес; се отвора простор за инволвираност на НВО секторот во овој процес</li> <li>4. Се обезбедуваат подобри механизми за заштита на човековите права и уставниот ред во земјата.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Посилните нормативни и процедурални проверки на работењето на безбедносните служби може да ја попречат нивната ефикасност</li> <li>2. Сеопфатни иницијативи за една до две повремени работилници за членовите на комисиите не се доволни. За делотворен надзор потребна е јасна рамка за континуирано градење на капацитетите (професионалните и стручните).</li> <li>3. Делумно делотворни освен доколку не се обезбеди посилно учество на независните НВОа/ експерти на ова поле</li> <li>4. Инсистирањето на строга заштита на човековите права и либералните слободи може да ја загрози националната безбедност за чувствителни прашања, како што се спречување и борба против странски терористички активности</li> </ol>
Зголемување на бројот на иницијативи за граѓанско учество во работата на Собранието	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Зајакнување на транспарентноста на Собранието</li> <li>2. Зајакнување на постоечките иницијативи за граѓанско учество во работата на Собранието, на пример преку механизмот е-прозорец</li> <li>3. Интензивирање на дебатата за вклучување на маргинализираните заедници во работата на собранието (лицата со попреченост, ЛГБТИ заедницата итн.)</li> <li>4. Зголемен број на модалитети за политичко учество и јакнење на демократската одговорност на Собранието пред граѓаните</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Се попречува репрезентативниот карактер на Собранието со овозможување на директно демократско учество во неговото работење на граѓаните и НВО</li> <li>2. Се разводнува делотворноста на Собранието со оставање простор на бројни граѓански иницијативи, при што се остава простор за популистички, наместо рационални функционални политики</li> <li>3. Се остава простор за неконтролирана експанзија на дискурсот за либералните човекови права (како дебата за правата на ЛГБТИ заедницата), што е спротивно на традиционалните вредности во општеството</li> <li>4. Се зголемуваат практиките на егалитаризмот наспроти либералниот индивидуализам</li> </ol>



## ЕДНАКВОСТ ЗА СИТЕ

### Историјат и тековна состојба

Рамноправноста е уставно начело уште од стекнувањето на независноста во 1991 г. и според Уставот сите граѓани во земјата се еднакви пред законот. Сепак, во праксата, земјата има проблеми да ја постигне вистинската рамнотежа во воспоставување на еднаквоста за сите граѓани. Најпрво, по 1991 г., периодот на транзиција особено тешко влијаеше на многу семејства, предизвикувајќи економско осиромашување. Покрај поткопаната социјална држава и растечката социјална нееднаквост, се влоши родовата рамноправност, со што истата стана цел на сè погласните конзервативци во општеството. Крајот на 80-тите и 90-тите исто така беше период кога земјата ги редуцираше прават на не-мнозинските етнички заедници. Последното вакво редуцирање на крајот доведе до немири и на крајот до конфликтот од 2001 г., но и до обновена заложба за еднаквост изразена во форма на уставни амандмани. Оттука, начелото на рамноправност, заедно со начелото на правична застапеност, се подигна на ниво на темелни вредности на Уставот.

Неодамна, Владата го промовираше концептот на „едно општество за сите“ и се ангажираше на јавен дијалог за изнаоѓање начини за негување на еднаквоста во земјата.<sup>22</sup> Одреден напредок беше постигнат со донесувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, потоа со предложениот пакет на социјални реформи и Законот за употреба на јазиците. Сепак, последователните настани покажуваат дека определбата за преземање вистински напори за постигнување на еднаквост може да се стави под знак прашалник. И натаму продолжува практиката на партиско вработување, кое пак го компромитира начелото на правична застапеност. Покрај тоа, реформата на законодавството за борба против дискриминација беше дочекано со отпор од страна на конзервативните сили, вклучувајќи и од најголемите цркви и верски заедници во земјата, а верските чувства беа наведувани како пречка за унапредувањето на заштитата од дискриминација. Сето погоре наведеното непропорционално повеќе влијаеше врз жените.

Во склад во погоре наведеното, идентификуваните клучни области за дејствување се следниве:

3. Јакнење на законодавството за спречување и заштита од дискриминација
4. Посеопфатна и поделотворна социјална заштита и помош за сиромашните слоеви; и
5. Законодавство за правото на употреба на јазиците, со што се заокружува спроведувањето на Охридскиот рамковен договор.

Сите овие области се предмет на реформи кои се силно поддржани, но на кои исто така силно им се спротивставија јавни личности. Сепак, дебатата беше отежната од нецелосни и понекогаш лажни информации. Во време кога повиците за обединување на поделениот народ доаѓаат од сите страни, сметаме дека е важно да се чуе вашиот глас со цел ние да разбереме какво е мислењето на јавноста за овие прашања.

<sup>22</sup> Нацрт Стратегијата за едно општество и интеркултурализам се дискутира низ целата земја во летото 2019 г. Во Стратегијата, поимот Едно општество го опфаќа следново: признавање на сите разлики, гарантирање и обезбедување на еднаквост, социјална правда, еднакви можности, инклузија и учество на граѓаните во процесот на одлучување и постигнување социјална кохезија.



## Јакнење на законодавството за спречување и заштита од дискриминација

Како што беше погоре нагласено начелото на еднаквост е уставно загарантирано уште од независноста на земјата во 1991 г. Оттогаш истото е преточено во поединечни законски одредби содржани во многу закони. Сепак, нема сеопфатно законодавство за справување со нерамноправноста и дискриминацијата. Граѓанското општество бара закон за заштита од дискриминација уште од 2004 г., многу години пред истото да стане одредница поврзана со процесот на пристапување кон ЕУ. Со Законот за работни односи од 2005 г., сите основи за дискриминација предвидени во ЕУ, вклучувајќи ја и сексуалната ориентација се заштитени според законот на полето на работните односи, Сепак, до 2008 г., ниту една влада не покажа политичка волја да ја преземе водечката улога во преземање активности за изготвување на предлог сеопфатен закон во оваа област. Во тој период, ЕУ го постави законодавството во оваа област како одредница во процесот на доделување на Шенген визна либерализација.

### Кои се стандардите предвидени во законодавството на ЕУ?

Во 2000 г., по повторниот наплив на расизам, ЕУ одлучи да ја зајакне заштитата од дискриминација врз основа на раса и етничка припадност на најразлични полиња, вклучително и социјална заштита, образование и вработување и ги подигна минималните стандарди за заштита. По ова следеше донесување на законодавство со кое во ЕУ се предвидоа минималните стандарди за заштитата од дискриминација при вработување врз повеќе основи на дискриминација – религија, уверување, сексуална ориентација, попреченост или возраст. Родот и родовата еднаквост се веќе разработени во законодавството и политиките на ЕУ (уште од 70-тите години), со што се заштитува жената на сите полиња на социјалниот живот, а се заштитува и од дискриминација поврзана со бременоста и породувањето. Сето ова законодавство заедно често се нарекува „Директивите на ЕУ за еднаквост“.

### Што всушност подразбираат овие ‘минимални стандарди’ предвидени во законодавството на ЕУ?

Сите директиви на ЕУ во врска со еднаквоста ги поставуваат само минималните стандарди за заштита од дискриминација. Секоја земја може да ги задржи овие минимални стандарди или пак да направи нешто повеќе. Сепак минималните стандарди мора да се исполнат и одржуваат. Ова значи дека задачата на законодавството е да коригира ситуации во кои со одредено лице незаконски нерамноправно се постапува на една или повеќе основи на дискриминација. Следат неколку примери за тоа што значи ова. Незаконски е: доколку не ве повикаат на разговор за вработување само затоа што сте Турчин; ви се одбие здравствена заштита само затоа што сте лезбејка; сте лишени од вашето право на глас затоа што местото за гласење не е пристапно за количка. Овие стандарди исто така бараат и давање минимални процедурални и институционални гаранции дека законот ќе биде делотворно применет. Така на пример, со овие минимални стандарди се става помал товар во постапката врз лицето кое покренува случај против дискриминација. Со минималните стандарди се бара формирање или назначување на тело кои ќе работи на решавање на случаи на дискриминација.

Првиот Закон за спречување и заштита од дискриминација во земјата беше донесен во 2010 г. во скратена собраниска постапка и истиот не беше усогласен со минималните стандарди.

Ова се некои примери за неисполнување на минималните стандарди:

1. Сфаќањето на попреченост само како ментална или физичка попреченост, оставајќи ги настрана останатите форми на попреченост, како што е сетилната попреченост (на пример луѓе со попречен вид), без јасно пропишана заштита со закон.
2. Сексуалната ориентација беше изземена од донесената верзија на законот, иако оваа основа е дел од минималните стандарди на ЕУ.
3. Товарот во постапката за лицето кое порекнува случај против дискриминација е претежок, повеќе од она што е пропишано со законодавството на ЕУ.
4. Начинот на кој беше формирана Комисијата за заштита против дискриминација (исто така нарекувано и тело за еднаквост) не ја гарантира нејзината независност и ефикасност.

Од 2010 г., Европската комисија ја повикува земјата да го усогласи законот со минималните стандарди на ЕУ, а истиот повик го упатуваат и националните и меѓународните граѓански организации. Оваа препорака е дел од секој годишен извештај. Беше изготвен нацрт закон со кој се решија сите спорни точки, вклучително и погоре наведените.<sup>23</sup> Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација беше донесен во март 2019 г. Следните аспекти може да се издвојат како можности или предизвици во контекст на донесувањето на законот.

Предлог	Аргументи за	Аргументи против
Целосно спроведување на новиот закон против дискриминација	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Проширен личен опфат:</b> сега повеќе луѓе може да ја искористат заштитата од дискриминација</li> <li>2. <b>Подобрена институционална рамка:</b> Телото за еднаквост е реформирано и стои на поцврсти правни основи кои ја овозможуваат неговата независност</li> <li>3. <b>Признавање на повеќе форми на дискриминација:</b> Дискриминацијата се случува во многу форми. Новиот закон признава повеќе вакви форми на дискриминација отколку претходниот закон</li> <li>4. <b>Поголем потенцијал за справување со системската дискриминација:</b> Со новиот Закон државата има повеќе алатки за систематско справување со дискриминацијата</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Недостаток на политичка волја:</b> Особено оспоруваниот процес на донесување на Законот се чини дека укажува на тоа дека нема политичка волја да се даде поддршка за спроведувањето на овој Закон.</li> <li>2. <b>Спротивставување на основите на сексуална ориентација и родов идентитет:</b> Имаше значителен отпор против вклучувањето на овие основи во законот, што пак е индикација за тоа дека какви било други активности во врска со овие две основи за дискриминација исто така ќе бидат дочекани со спротивставување.</li> <li>3. <b>Предизвици за телото за еднаквост:</b> Немањето политичка волја покажува дека може да се очекуваат одредени проблеми, како што е обезбедување на добар состав на членови на Комисијата или обезбедување на достаточни ресурси за поддршка на независната работа на ова тело со целосно спроведување на надлежностите кои му се доделени според Законот.</li> <li>4. <b>Поставување на потенцијално опасни преседани со што се поткопува независноста на националните институции за човекови права:</b> Законот предвидува прекин на мандатот на сегашниот состав на Комисијата за заштита од дискриминација.</li> </ol>

<sup>23</sup> Во јуни 2018 г. до Собранието беше доставен нацрт Закон, кој остана блокиран во следните 7 месеци. Покрај тоа, се зајакна и порасна противењето на конзервативните сили, вклучувајќи ги тука и најголемите цркви и верски заедници во земјата. Верските чувства се наведуваа како пречка за унапредување на заштита од дискриминација.

## Справување со социјална исклученост

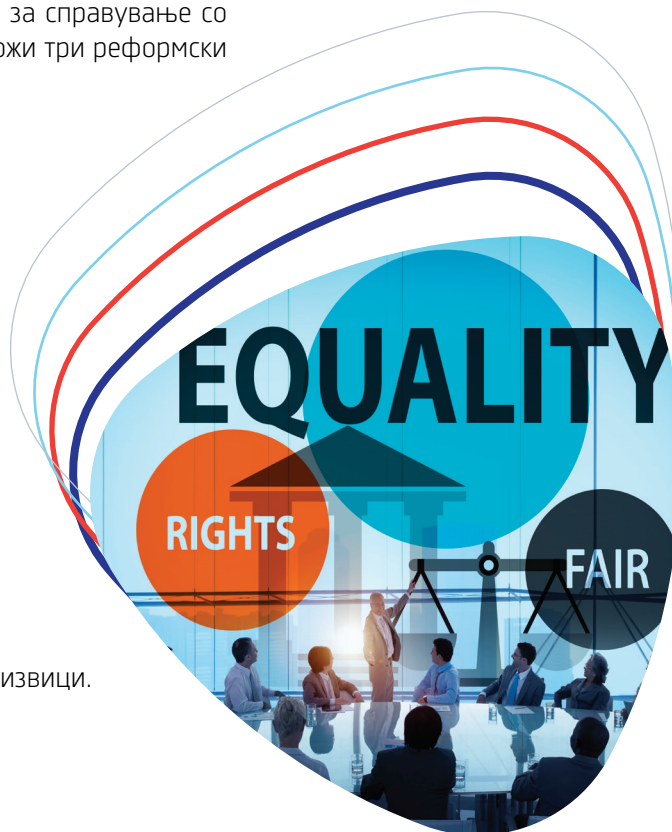
Приватизацијата и транзицијата во 90-тите години стави многу луѓе во ризик од сиромаштија или пак ги втурна во сиромаштија. Во 2017 г., 460.300 луѓе (една четвртина од населението во земјата) живеело во сиромаштија.<sup>24</sup> Стапката на невработеност била 25,5%, а се проценува дека 26,4% од оние кои се вработени живеат изложени на ризик од сиромаштија или социјална исклученост.<sup>25</sup> Од вкупното население, 41,1% живеат во ризик од сиромаштија или социјална исклученост (споредено со просекот во ЕУ кој изнесува 23,5%).<sup>26</sup> Во просек жените заработуваат 12,5% помалку за работа со иста вредност. Процентот на лица во таканаречено ранливо вработување- значи лица кои се вработени во неформалниот сектор, се само-вработени или работат неплатено (обезбедување грижа за член на семејството) изнесува 21.8% (споредено во просекот во ЕУ кој изнесува 11.8%).<sup>27</sup> 26.160 семејства се корисници за парична социјална помош.<sup>28</sup> Истражувањата одново и одново потврдуваат дека мерките за социјална заштита не се делотворни и дека не ги задоволуваат реалните потреби на корисниците.

Критериумите за стекнување пензија исто така стануваат сè построги. Со оглед на тоа што најголемиот број на луѓе кои останале без работа во периодот на транзицијата сега се ближат или веќе се на возраст за пензионирање, построгите критериуми значат дека многу од нив нема да се стекнат со право на пензија. Тешката состојба со социјалното осигурување и сиромаштијата ги погодува и постарите и во одредени аспекти ги прави особено ранлив дел од популацијата.

Сегашната Влада, меѓу другото, беше избрана и врз основа на ветувањето дека ќе преземе активности за справување со овие прашања. Следствено, Владата предложи три реформски пакета:

1. Реформа на социјалната заштита: Предлогот за донесување на нов Закон за социјална заштита треба да донесе промени во вкупниот приод кон социјалната заштита.
2. Пензиска реформа: Со предлогот за донесување на нов Закон за социјална сигурност на постарите за прв пат ќе се воведат таканаречена 'социјална пензија'

Сите овие чекори носат можности, но и предизвици.



24 [http://www.stat.gov.mk/pdf/2018/4.1.18.94.pdf?fbclid=IwAR1Cbt8\\_fJw5l\\_5dwPHWhjEzN6cvl5\\_H3gthh\\_Ufr-ZMXXigTgtmcNeaYYQ](http://www.stat.gov.mk/pdf/2018/4.1.18.94.pdf?fbclid=IwAR1Cbt8_fJw5l_5dwPHWhjEzN6cvl5_H3gthh_Ufr-ZMXXigTgtmcNeaYYQ)

25 <http://tinyurl.com/y4ctrlkw>

26 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database?fbclid=IwAR15rZOEFUaFWgK6D7l615G1wmOK-3BlwqAqrkT5Vgpq340el4FI3uzrqTw>

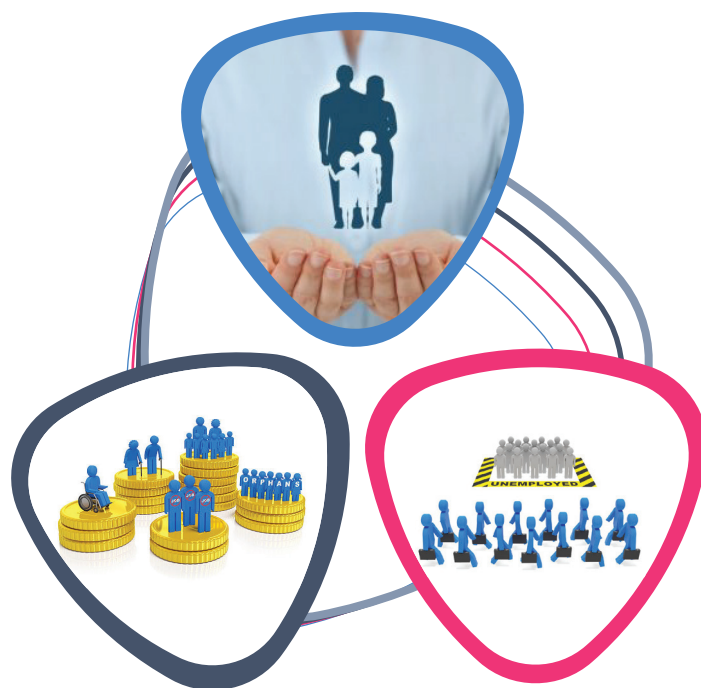
27 [http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/14452.pdf?fbclid=IwAR14LgGzn1IZVd6CHRPa6fMNUdyJFh\\_dhXl1jUbhHFOzD7-VxoEltT290sl](http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/14452.pdf?fbclid=IwAR14LgGzn1IZVd6CHRPa6fMNUdyJFh_dhXl1jUbhHFOzD7-VxoEltT290sl)

28 <http://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=3>

Предлог	Аргументи за	Аргументи против
Целосно спроведување на реформата на социјалната заштита	<p><b>1. Зголемување на социјалните услуги:</b> Предложената реформа ќе го зголеми бројот на социјални услуги кои се обезбедуваат за лицата кои имаат потреба од социјална заштита</p> <p><b>2. Проширување на опфатот на социјална заштита:</b> Се зголемува бројот на луѓе кои ќе можат да ги користат програмите за социјална заштита, а се прошируваат и категориите на корисници.</p> <p><b>3. Активности точно насочени против сиромаштијата:</b> Понудените мерки и зголемениот износ на социјална помош имаат поголем потенцијал да ги извлечат погодените луѓе над прагот на сиромаштијата и да спречат повторно да потпаднаат по таквиот праг.</p> <p><b>4. Поголем потенцијал за систематски приод кон прашањата поврзани со социјалната заштита:</b> Со новиот Закон државата ќе има повеќе алатки насочени кон систематично идентификување, управување и обезбедување на потребите од социјална заштита на семејствата и на поединците (и како поединци и како членови на семејства)</p>	<p><b>1. Зголемена јавна потрошувачка:</b> Оваа реформа значи дека од јавниот буџет ќе мора да се извлекуваат повеќе средства за социјални потреби. Ова подразбира помалку средства за други потреби.</p> <p><b>2. Сомнително влијание врз активирањето:</b> Не е до крај сигурно какво влијание ќе има повисоката парична социјална помош врз активирањето на лицата на пазарот на трудот и дали ова нема да значи поттикнување на зависноста од социјална и државна помош. Законот предвидува обврски кои се насочени кон справување и одбегнување на ваквиот потенцијал, но сепак таквата можност постои</p>



Предлог	Аргументи за	Аргументи против
Воведување на социјална пензија во земјата	<p><b>1. Обезбедување на поголема социјална безбедност за ранливите постари лица:</b> пензиите ќе помогнат да се подобри социјалната сигурност на луѓето кои се на возраст за пензионирање, но не се стекнале со право на друг вид пензија, ниту пак имаат некаков друг извор на приходи.</p> <p><b>2. Ублажување на влијанието на транзицијата и приватизацијата:</b> Има голема веројатност оваа мерка да им помогне на луѓето кои го изгубила правото на пензија заради бурните настани од 90-тите години кога или останале без работа во периодот на транзиција и приватизација или нивниот работодавач не ги плаќал придонесите. Со ова реално многу луѓе во земјата останаа без можност за стекнување социјална сигурност на постара возраст, без оглед на годините на стаж пред да останат без работа или пред нивното претпријатие да престане да ги плаќа придонесите (вообичаена пракса).</p>	<p><b>1. Ограничен опфат:</b> мерката ќе има ограничен опфат во однос на бројот и социјалните категории кои истата ќе ги опфати. Ова се должи на фактот што само едно лице од семејството може да се стекне со ваква пензија, потоа таквата пензија треба да биде единствениот извор на приходи, а примателот на ваквата пензија треба да има барем еден ден платени пензиски придонеси.</p> <p><b>2. Зголемена јавна потрошувачка:</b> Оваа реформа значи дека ќе треба да се наменат повеќе средства од јавниот буџет со цел да се исплати социјалната пензија, со оглед на тоа што за оваа цел не се плаќани придонеси.</p> <p><b>3. Намален потенцијал за справување со сиромаштијата:</b> Со оглед на тоа што за лицето кое ќе се стекне со социјална пензија, истата треба да биде единствен извор на приход и со оглед на тоа што износот на ваквата пензија е е определен на помалку под 100 евра, не може да се очекува дека ваквата пензија ќе може да ги извлече и држи настрана луѓето од сиромаштија.</p> <p><b>4. Потенцијална индиректна дискриминација на жените, а особено жените од руралните области:</b> Мерката е дефинирана на начин на кој истата не може да ја користи лицето чиј сопруг /сопруга добива пензија/ друг вид на приходи. Жените од руралните области иако извршуваат земјоделски работи, ретко се регистрираат како „самостоен земјоделец“, па следствено ретко уплаќаат придонеси на нивно име. Кога ќе стигнат на возраст за пензионирање, жените остануваат без приходи, без пензија или парична социјална помош на сопствено име.</p>



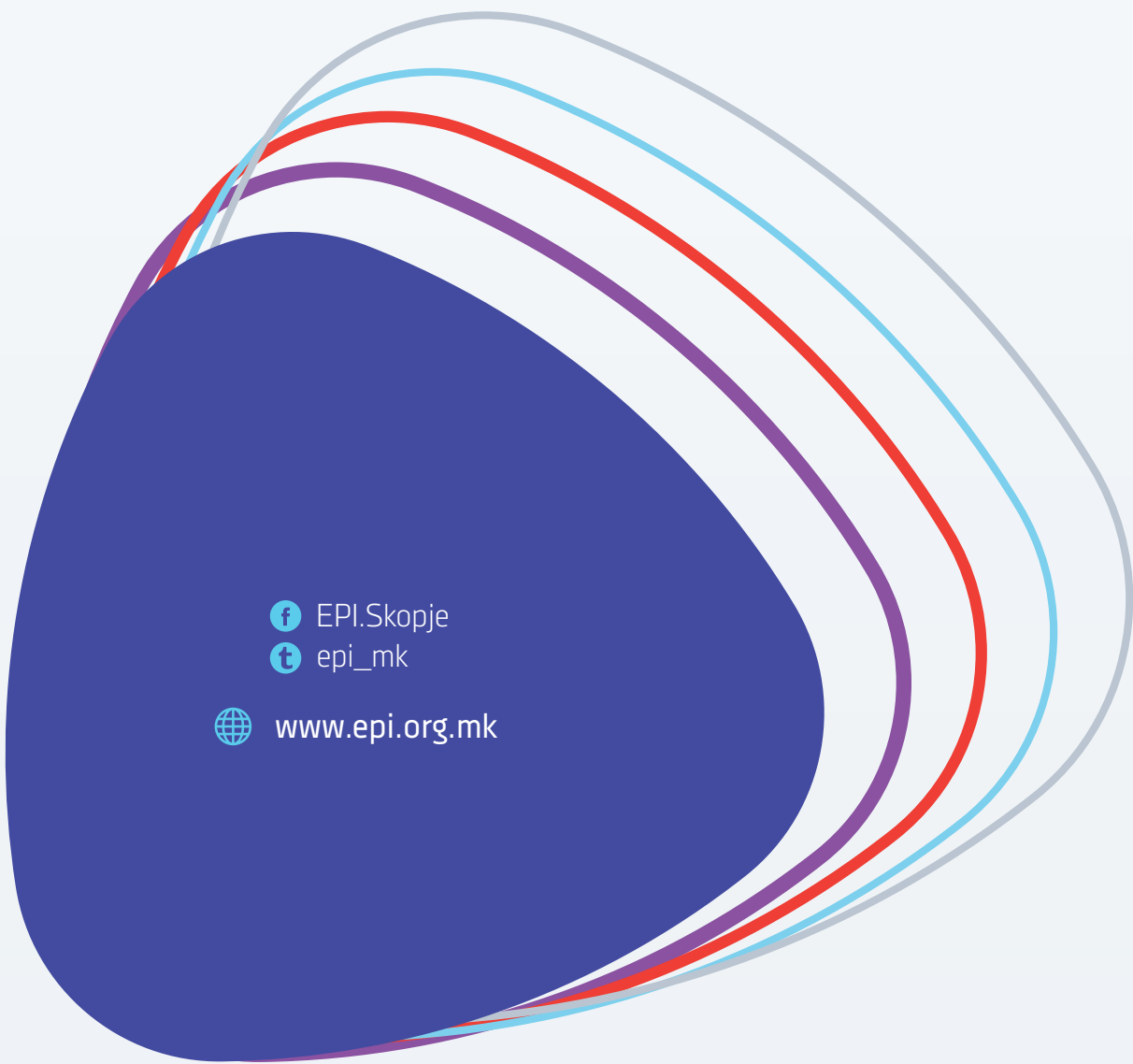
## Право на користење на јазиците

Со Охридскиот рамковен договор од 2001 г. земјата ја презеде обврската да спроведе реформа на начинот на заштита на правото на користење на јазиците на национално ниво. Се донесоа пакет на закони и механизми, а со ниту еден од нив не се успеа целосно да се регулира статусот на вториот најкористен мајчин јазик во земјата - албанскиот јазик. Во 2008 г., со Законот за користење на јазиците на не-мнозинските заедници се направи обид да се реши ова прашање, но не се постигна никаков напредок. Во 2018 г., Владата го предложи, а Собранието го донесе Законот за употреба јазиците, кој предвидува солидни правни основи за статусот и користењето на албанскиот јазик. Законот иста така предвидува поцврсти правни гаранции дека истиот ќе биде соодветно применет, пропишувајќи и санкции.

Сепак, два факта фрлија темна сенка на донесувањето на законот. Прво, Законот беше донесен во особено оспорувана постапка. По одбивањето од страна на Претседателот да го потпише указот за прогласување на Законот и второто гласање за истиот во Собранието, Претседателот повторно одби да го потпише указот. Второ, на донесувањето на овој Закон остро се спротивстави дел од јавноста, но и филолозите. Филолозите особено се противат на фактот што законските гаранции кои се воведуваат со овој закон се многу послабни отколку гаранциите за користењето на македонскиот јазик.

Предлог	Аргументи за	Аргументи против
Целосно спроведување на новиот Закон за јазиците	<ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Подобен пристап кон јавните услуги:</b> Законот ќе овозможи на дел од населението да го користат правото на пристап кон јавните услуги на нивниот мајчин јазик. На пример, тие ќе можат на мајчин јазик да прашаат зошто нема вода на нивната улица, или да поднесат барање за издавање на извод на матичната книга на родени</li><li><b>2. Зајакнато чувство на лојалност на јазичните заедници кон државата (државните институции):</b> Фактот што ќе можат да комуницираат со државните институции на нивен мајчин јазик може да има позитивно влијание во однос на зајакнување на чувството на лојалност кон државата</li><li><b>3. Заложба на Владата за надминувањето на јазот меѓу етничките заедници:</b> Овој Закон ја покажува заложбата на државата да ги приближи, односно да го премости јазот во односите меѓу етничките заедници.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li><b>1. Оспорувана постапка на донесување на Законот:</b> Законот беше донесен во постапка, која според одредени лица е со сомнителна законитост.</li><li><b>2. Зголемување на јазот меѓу двете најголеми етнички заедници:</b> Законот наиде на отпор и беше сметан за напад врз македонскиот јазик и неговиот статус.</li><li><b>3. Проблеми со спроведувањето:</b> Законот треба да се спроведува дури и во населени места каде воопшто не живеат Албанци, што, како што може да се очекува, ќе се покаже како тешка задача, вклучително и заради потребните човечки ресурси</li><li><b>4. Зголемена јавна потрошувачка:</b> Со Законот се зацврстува користењето на албанскиот јазик до степен до кој неизбежно ќе треба да се алоцираат повеќе средства од јавниот буџет со цел да се покријат трошоците за неговото спроведување.</li></ol>





 EPI.Skopje

 epi\_mk

 [www.epi.org.mk](http://www.epi.org.mk)