

Дами и господа,

Почестена сум што ја имам оваа можност да учествувам на денешната Конференција. Мојата дискусија е а посветена на правата на припадниците на заедниците, односно на меѓународните и европските стандарди во оваа област, како и на компаративниот преглед на моделите кои постојат во западно-европските и балканските земји. Потоа следат сублимирани добрите практики и нивната примена во однос на Македонската реалност, но не како законски трансплант туку како извор на идеи и ориентација.

Првиот дел е посветен на **МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ** како основа за архитектонската надградба за унапредување и остварување на правата на заедниците на државно ниво (ДИШИ – Колку што мене ми е познато)

### **Причини За Постојење +Принцип На Недискриминација И Еднаквост**

Националните малцинства отсекогаш го привлекувале вниманието на меѓународната заедница, посебно на ООН, бидејќи целта за која таа е создадена е глобален мир. А од друга страна различноста на помалите групи во рамките на една држава, може да креираат нестабилност и конфликт, посебно во фрагментирани општества.

Поради тоа, заштитата и остварувањето на правата на заедниците се смета како едно од клучните прашања за одржување на мирот и јавниот ред во една држава, а со тоа и на регионално и на глобално ниво.

Покрај тоа, еден од клучните принципи на меѓународната заедница е забраната за дискриминација, еднаков третман пред законот, како и овозможување на еднакви услови. Последното претставува база за примена на афирмативни мерки, тнр. мерки за позитивна дискриминација, преку која се креираат подобри услови за енда општествена група, која била на маргините на општеството со цел нејзина интеграција. Овие мерки секогаш се времени, односно додека не се постигне еднаквост во однос на условите и шансите за општествената групата која ја таргетира.

На крајот, разновидноста на населението во денешниот свет се смета за предност поради тоа што се овозможува крос-фертилизација на идеи и знаење. За да се здобие со придобивките тоа општество мора да понуди адекватна заштита и слободни услови за развој на секоја заедница, без оглед на раликите кои постојат во однос на религијата, културата, јазикот, традициите.

Во членот 6, Рамковната конвенција бара од државите – потписнички да го поттикнуваат **духот на толеранцијата и на меѓукултурен дијалог** во функција на постигнување на социјална кохезија. За остварување на целта потребно е да се вложат напори во градење на општествената интеграција посебно во полето на употребата на јазиците, образованието и културата. Право да се биде дел од општеството им припаѓа на сите кои се наоѓаат на територијата на државата, без оглед на нивните карактеристики. Поради тоа се бара ефикасна заштита од дискриминација, од злосторства на омраза или говор на омраза за сите поединци со заштитени карактеристики.

### **ДЕФИНИЦИЈА НАЦИОНАЛНИ МАЛЦИНСТВА**

Од анализата се гледа дека различни земји имаат различна историја во врска со создавањето на малцинските заедници на државна територија. Од западноевропските земји се гледа дека кај нив трендот со демографската различност започнува повеќе со имиграцијата, дали од економски или политички причини, како и од историски детерминанти, пр. империјализмот и колонијализмот. Факт е дека границите постојано се менувале и се менуваат, дека миграцијата постојано носи различности со себе и како резултат државите-нации се трансформираат во „пост-национални„ држави. Впрочем, овие причини се цитирани во прилог на недостаток на дефиниција за национални малцинства во Европскиот документ *par excellence*, односно Рамковната Конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа. Но оваа флексибилност оневозможува сите групи да добијаат заштита на Европско ниво, бидејќи тоа зависи од волјата на државата.

За целите на оваа анализа, малцинствата се дефинирани согласно дефиницијата на Капоторти (Capotorti), специјален известувач на Подкомисијата за превенција на дискриминацијата и заштита на малцинствата. Тие се дефинирани како група која по бројност е помала во однос на останатото население, која е во недоминатна положба, а чии припадници - државјани на државата – поседуваат етнички, религиозни или јазични карактеристики по кои се разликуваат од остатокот на населението и покажуваат, дури и ако е само имплицитно, солидарност со цел очување на нивната култура, традиција, религија или јазик.

Поради тоа, во предвид се земени телата согласно ефектите кои ги остваруваат во однос на унапредувањето и остварувањето на правата на заедниците, а не во однос на групата која ја таргетираат, односно малцинства кои традиционално живеат на одреден простор, енклави кои се створиле поради промена на границите или пак економски мигранти, да не набројувам понатаму.

## МЕЃУНАРОДНИ И РЕГИОНАЛНИ СТАНДАРДИ – Листа

Да прејдеме конкретно на меѓународните стандарди кои се прифатени од РМ

Покрај **Декларацијата за правата на припадниците на националните или етничките, религиозните и јазичните малцинства**<sup>1</sup> кој на глобално ниво претставува каталог на малцинските правата, посебни права се предвидени во низа Конвенции на ОН, како што се Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација, Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација на жената, како и Конвенцијата за правата на детето, покрај одредбите кои се предвидени во Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права.

На Европско ниво, пред се тука се правните инструменти на Советот на Европа, како Конвенцијата за заштита на човековите права, и се разбира Рамковната Конвенција за заштита на правата на малцинствата, Европската повелба за регионални и малцински јазици и заложбите на ОБСЕ.

## **ПРАВА**

Во однос на правата кои претставуваат стожер на меѓународната заедница пред се е универзалниот **принцип на недискриминација и на еднаков третман** му се посветени не предвидува никакви ограничувања на правото да не се биде дискриминиран по основ на раса, боја на кожата, религија, пол, општествен статус и друга заштитена карактеристика, ниту пак предвидува негова дерогација во воена и вонредна состојба.

Комитетот за човекови права нашол повреда на член 26 од Пактот кога државата финансирала само римокатолички училишта<sup>2</sup> и кога лицата кои служеле војска, а биле со друго државјанство, добиле помали пензии во споредба со државјаните.<sup>3</sup>

Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација - Комитетот кој го надгледува спроведувањето на Конвенцијата од страна на државите утврдил повреда кога државните органи пропуштиле да спроведат истрага за наводи на лица дека биле дискриминирани кога не им било дозволено да влезат во дискотека поради тоа што биле Роми.<sup>4</sup> За ова постојат и методи за докажување односно тестирање на ситуации, со луге кои се за тиа обучени со цел да се види дали навистина постои прекршување на правото на недискриминација.

Од аспект на индивидуални права, Европскиот суд утврдил повреда на правото да не се биде подложен на тортура или друг понижувачки или нехуман третман во случајот Кипар против Турција (2001), поради понижувачките услови во кои живееле Грците од Кипар, а кои биле резултат на дискриминацијата со која се

<sup>1</sup> Усвоена со резолуција на Генералната Асамблеа на ООН бр. 47/135, 1992.

<sup>2</sup> Комуникација бр. 694/1996 против Канада.

<sup>3</sup> Комуникација бр. 196/1985 против Франција.

<sup>4</sup> Комуникација бр. 29/2003 против Србија.

соочувале поради нивното етничко потекло, раса и религија.<sup>5</sup> Во случајот Тимишев против Русија (2005) Европскиот суд утврдил дискриминација кога на апликантот не му бил дозволен влез на одредена територија исклучиво поради неговото етничко чеченско потекло. Утврдена е повреда на ЕКЧП од страна на Франција кога член на судската порота јавно се декларирал како расист, а обвинетиот бил по потекло од Алжир.<sup>6</sup>

**Еднаков пристап до државна и јавна служба** е дел од правото на учество во јавните работи бара вработувањето во државна и јавна служба, унапредувањето и престанокот на службата да се одвива врз основа на критериуми кои се објективни и разумни, без било какви политички влијанија и дискриминација. Во врска со припадниците на национални малцинства како илустрација може да послужат комуникациите против Франција од 1988 и 1989 година. Имено, државен службеник кој учествувал во кампања за двојазични патни знаци се жалел дека бил суспендиран од должноста поради уништување на знаци на патот. Друго лице се жалело дека немало пристап до вработување во државна служба од истата причина. Комитетот за човекови права ги отфрлил барањата, сметајќи ги за недоволно образложени.<sup>7</sup>

**Пристап до државна служба** е потенциран во рамките на полициската служба во рамките на документите на ОБСЕ. Поточно, Препораките за вршење на полициската служба во мулти-етничките општества со појаснение од 2006 упатуваат на тоа дека е потребно демографскиот состав на населението да се рефлектира во полицискиот состав во државата на сите нивоа. Поради тоа потребни се ефективни политики за вработување на припадниците на малцинствата во полицијата, кои би вклучиле специјални мерки, обука и превенција на дискриминација. Водичот од Љубљана за интеграција на разноликите општества бара државната и јавната администрација да ја рефлектираат разноликоста во општеството преку соодветна застапеност на припадниците на малцинствата во судството, образованието, јавното здравство и институциите за социјална заштита за поголема општествена интеграција.

**Правото на сопствената култура** е тесно поврзано со идентитетот на еден народ. Така покрај материјалните објекти и градби, тоа ги опфаќа традицијата, вештините, знаењето како и природните ресурси кои се поврзани со историјата, религијата и традицијата на една заедница. Комитетот за човекови права се произнел за опсегот на правото на култура и на културното наследство во кој спаѓаат и традиционалните економски активности, како ловот. Тој не утврдил повреда на правото на култура на малцинството Сами, кога државата дозволила вршење на економски активности во близина на нивното свето место, што им пречело на хабитатот на елените, кои тие традиционално ги ловеле.<sup>8</sup>

Рамковната конвенција бара креирање на позитивни услови за **одржување и развој на културата** на малцинствата и забранува секаква пракса на асимилација спротивно на волјата на поединецот. ОБСЕ - **Да се биде или не припадник на малцинство** е личен избор и како таков не смее да биде причина за било каков неповолен третман.<sup>9</sup> Правата на припадниците на малцинствата спаѓаат во рамките на меѓународната грижа (Копенхаген 1990). Забранети се активностите кои би биле преземени со цел да се смени **демографскиот состав** на населението на една територија (Хелсинки 1992).

**Културните права** подразбираат одржување и развој на сите аспекти на културата на заедниците, односно јазикот, литературата, религијата, како и презервација на културните и историските споменици и објекти (Виена 1989). Државите имаат и негативна обврска во областа на продукцијата на материјали на малцинствата од областа на културата (Виена 1989, Копенхаген 1990).<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Европски суд за човекови права, *Factsheet on racial discrimination (Брошура во врска со расна дискриминација)* 2013.

<sup>6</sup> Ремли против Франција (1996).

<sup>7</sup> Комуникации бр. 347/1988 и 348/1989.

<sup>8</sup> Комуникација бр. 511/1992 против Финска.

<sup>9</sup> Висок комесар за национални малцинства, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies (Водич од Љубљана за интеграција на разноликите општества)* 2012.

<sup>10</sup> Види исто, Висок комесар за национални малцинства, *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies (Водич од Љубљана за интеграција на разноликите општества)* 2012.

**ОБСЕ Правото на здружување** во културни здруженија и невладини организации од домашен и меѓународен карактер, како и формирање на образовни, религиски и културни институции е исто заштитено со Документот од Копенхаген од 1990 година. На овие форми на здружување им следува техничка и финансиска помош. Ова право е значајно и од аспект на правото на националните малцинства да бидат **консултирани и вклучени во носењето на одлуки** и формулирањето на политики кои ги тангираат од областа на културата, образованието, медиумите, поради нивно достоино претставување во разни советодавни тела или органи со моќ на одлучување. Препораките од Лунд за ефективно учество на националните малцинства со појаснение од 1999 година одат токму во оваа насока. За ефективно учество на малцинствата државите може да организираат советувања, референдуми, водење на преговори, барање на одобрение од засегнатото малцинство, итд. Препораките го разработуваат нетериторијалниот концептот на културната автономија. Се предвидува и примена на симболи и други форми на културно изразување на малцинствата. Водичот од Љубљана за интеграција на разноликите општества акцентот го става на вклучување на малцинските групи во процесот на носење одлуки, кои инаку би биле маргинализирани, со што би се предизвикала фрагментација на општеството.

Иако како такво не фигурира во ЕКЧП, правото на култура е предмет на опсежна пракса на Европскиот суд согласно Членот 8. Во случајот Чиубутару против Молдова (2010) каде што властите одбиле да го впишат апликантот како Романец, поради тоа што неговите родители не биле регистрирани како Романци. Европскиот суд сметал дека Молдова морала да утврди постапка каде што врз основа на објективни критериуми, како што се јазикот, името, емпатија со припадниците на заедницата, апликантот можел да ја докаже својата национална припадност.<sup>11</sup> Во врска со членот 10 кој ја штити слободата на изразување, во случајот Алинак против Турција (2005), апликантот кој бил припадник на Курдското малцинство, бил осуден за новела базирана врз вистински настани, кои опишувале тортурата извршена врз селани. Европскиот суд сметал дека уметничката форма на содржините со кои не се согласувале властите, укажувала повеќе на длабока траума отколку на повик за насилство, како што сметале властите.

**Правото на употребата на јазикот** е повеќеслојно и ја опфаќа употребата на јазикот во судски и определени управни постапки, во јавните медиуми, изучувањето на мајчиниот јазик. Основна цел е заштита на европското културно наследство. Повелбата предвидува употреба на малцинските јазици во одредени судски постапки, и во случај кога странката добро го познава официјалниот јазик. Трошоците во ваков случај ги сноси државата, освен ако ја одбила примената на оваа одредба. Повелбата исто дава можност за издавање на документи и за комуницирање со институциите и органите на малцинските јазици. Јазичните права се предмет на заштита и на Рамковната конвенција во баланс со заштитата на јавниот интерес согласно принципот на пропорционалност. Европскиот суд се има произнесено за низа прашања поврзани со оваа материја. Тој утврдил повреда на ЕКЧП кога била забранета употребата на малцинскиот јазик во театар, и покрај тоа што не постоел доказ дека на овој начин би се повредил јавниот ред и мир Улусој и др. против Турција (2007)<sup>12</sup>, како и кога на апликантката не и било дозволено да го промени начинот на кој било напишано нејзиното име со образложение дека го нема во речникот на турски јазик - Ѓузел Ердагоз против Турција (2008).

ОБСЕ - Препораките од Осло кои се однесуваат на јазичните права на националните малцинства и појаснувањето од 1998 година во поголем детал ги разработуваат овие права. Треба да се дозволи употреба на личните имиња и имињата на здруженијата и компаниите согласно обичаите, традицијата и лингвистичките системи на малцинствата. Истото важи за патните знаци и топонимите<sup>13</sup>, во зависност од бројноста на малцинската заедница. Кога припадниците на малцинствата го бараат тоа, треба да им се обезбедат и документи и јавни исправи на нивниот јазик, како и да им се обезбеди комуникација со управни,

<sup>11</sup> Во Сејдиќ и Финци против БиХ (2009), етничките карактеристики ги сочинуваат и религијата, културното и традиционалното потекло и аспекти на живеење.

<sup>12</sup>).

<sup>13</sup> Id.

судски и државни органи на нивниот мајчин јазик, земајќи ги капацитетите на државата и бројноста на малцинството како репер.

Во однос на **правото на образование**, постои и отворена можноста за родителите да ги школуваат своите деца во други установи, како и правото на недржавни актери да основаат училишта, се додека тие исполнуваат минимум стандарди, што е од особена важност за малцинствата. Образованието треба да ги усмери децата кон развивање на почит за својот сопствен културен идентитет и јазик, но и за вредностите во државата во која живеат, и пошироко. Поаѓајќи од фактот дека преку децата може да се изградат мостови помеѓу традиционално историски поделени групи, Комитетот за правата на детето во својот општ коментар бр. 1 е дециден во потребата преку образованието да се развие свеста кај децата за мултикултурализмот, различноста и потребата за толеранција.

Правото на интегрирано образование за припадниците на малцинството е илустрирано во случајот на Европскиот суд за човекови права Сампанис против Грција (2008). Децата на апликантот, Роми по потекло, прво биле одбиени во училиштето, а потоа биле ставени во специјално училиште. Тоа било сторено поради тоа што родителите од друго етничко потекло го блокирале училиштето протестирајќи против одлуката да се примат деца - Роми. Европскиот суд нашол повреда на оваа одредба, класификувајќи ја целата постапка како дискриминаторска.

**Правото на образование** и воспитување, односно подигање на деца го штити пренесувањето на јазикот, културниот идентитет и религијата од родителите на децата. Во рамките на изучување на историјата и културата треба да се вметнат и содржини за изучување на историјата и културата на малцинствата, како и содржини со кои би се поттикнале толеранцијата и прифаќањето на различноста. Покрај образование на мајчин јазик, се бара и изучување на државниот јазик за да се постигне поголема кохерентност во општеството.

**Слободата на изразување** на малцинствата преку јавните медиуми е заштитена со Рамковната конвенција.<sup>14</sup> Од државите се очекува да обезбедат поддршка на медиумите и на квалитетните програми, вклучувајќи ги и вестите за припадниците на малцинствата. Тие е пожелно да бидат вклучени и како членови на регулаторните тела на медиумите. Државите треба да определат и мерки за поттикнување на медиуми во приватна сопственост со цел унапредување и заштита на културата, уметноста, историјата, јазикот и традицијата на малцинствата. Од посебна важност е пристапот кон медиумите да се обезбеди во руралните и потешко достапните средини, каде што традиционално живеат малцинства.

Заедниците треба да имаат вистински пристап и кон државните медиуми кои треба да емитуваат содржина на нивни јазик. Уредничката политика мора да остане независна, а припадници на заедниците да бидат вклучени и на ова ниво.<sup>15</sup> Можноста да се слушаат содржини емитувани од медиуми на малцинскиот јазик од страна на други држави не значи намалување на обврската на земјата да овозможи емитување на содржини во етерот на малцински јазик. Впрочем Водичот за употреба на малцинските јазици во радиодифузните медиуми од 2003 е експлицитен дека треба да постои државна политика за употреба на јазиците на заедниците во медиумите, како и дека треба да постои државно финансирање за остварување на оваа цел.

Рамковната конвенција предвидува **ефективно учество** во културниот, економскиот и социјалниот живот, за кое како услов се јавува нивна консултација при носењето на законодавни и административни мерки кои директно ги засегаат, учество при изготвување на планови и програми, изработка на студии, и слично. Одредбата која е карактеристична за Рамковната конвенција овозможува **соработка со државите** со кои малцинствата чувствуваат врска поради јазикот, религијата, традицијата, итд. Ова право се остварува и преку финансирање на проекти од страна на тие држави за унапредување на правата на малцинствата, потпишување на билатерални договори со државата во која живеат малцинствата, итд.

---

<sup>14</sup> Советодавен комитет на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Тематски коментар бр. 3, *The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention (Јазични права на припадниците на националните малцинства согласно Рамковната конвенција)* (2012) стр. 14-17.

<sup>15</sup> Препораките од Осло кои се однесуваат на јазичните права на националните малцинства и појаснувањето од 1998.

## (ОБСЕ) -

**Право на човечки контакт** преку слобода на движење, прекугранично патување и употреба на средства за комуникација, вклучува контакти помеѓу припадниците на малцинствата, како и контакти со лица кои потекнуваат од држави со кои припадникот на малцинството чувствува сродност (Виена 1989, Копенхаген 1990). Болзано/Бозен препораките за национални малцинства во меѓудржавните односи (2008) регулираат многу прашања во врска со прекуграничната и меѓународната соработка во доменот на заштитата на националните малцинства. Државата која е заинтересирана да потпомогне некое национално малцинство во друга држава мора да се придржува кон меѓународните правила и да бара одобрување од неа, на пример при финансирање на проекти, доделување на стипендии, носење законска регулатива, итд.

П – 1. Дали имате некој коментар на овој дел, на пр. интегрирано разнолико општество за кое се залагаат меѓународните стандарди во однос на фрагментирано општество?

2. Од горенаведените права на кое сметате дека треба повеќе да се посвети внимание во Македонија и преку кои мерки?

## 4. Компаративен преглед на законите и на институционалната поставеност на остварување и унапредување на правата на заедниците

Следи еден сублимиран приказ на моделите кои се екстрахирани од компаративниот преглед на вкупно 12 земји од ЕУ и од Западниот Балкан, односно на Данска, Естонија, Ирска, Литванија, Обединетото Кралство, Словенија, Србија, Холандија, Хрватска, Црна Гора, Шведска и Швајцарија. Грузија е исто така анализирана, со цел да се добие поголем диверзитет на искуствата и механизмите за заштитата на етничките малцинства кои доаѓаат од Кавказот. Ваквата заштита е повеќеслојна, односно се работи за низа институции и тела кои се разликуваат по својата структура, надлежност, функција, членство и место во државната организација.

На крајот на компаративната анализа, има табеларен приказ на сите анализирани земји, односно на нивните тела од интерес за анализата поставени врз неколку параметри, а тоа се видовите на членови, надлежности, овластувања и извор на средства

Органите и институциите кои се грижат за реализирање и унапредување на правата на заедниците, покрај избраните институции, главно влегуваат во три категории. Во **првата категорија** се вбројуваат органите како дел од извршната власт. Тие ги координираат активностите на другите надлежни институции и тела, даваат техничка помош и доделуваат грантови за проекти.

Во **втората група** спаѓаат советодавни тела каде што членуваат номинирани и избрани претставници на припадниците на малцинствата, кои ги застапуваат интересите на малцинствата. Тие главно се од консултативен карактер и преку нив се одржува дијалогот со државните и локалните органи.

Во **третата категорија** спаѓаат тела од научен карактер, како на пример институти кои ја следат состојбата со заедниците, вршат анализи и изготвуваат студии. Горенаведените органи може да се надлежни само за правата на едно национално малцинство, на група национални малцинства, за интеграција на имигрантите или пак да имаат општа надлежност. Презентацијата повеќе се фокусира на поинтересните органи и тоа од земјите на западна Европа, поради краткото време но и поради тоа што сметам дека тие ви се попознати.

### ДЕЛ ОД ИЗВРШНАТА ВЛАСТ

Се појавуваат во разнолоки форми согласно потребите на државите, но и повеќе видови на органи и нивоа на власта учествуваат во креирањето и спроведувањето на интегративните мерки.

МИНИСТЕР/СТВА (Шведска *Министер за интеграција (укинато)*, *Министерство за деца, еднаквост, интеграција и социјални работи Данска (активностите прешле на др. Министерства)*, Грузија, Црна Гора - *Министерство за човекови и малцински права*

Кога како политичка определба фигурира Интегративната политика со цел да се надминине општествената фрагментација врз основа на потекло, етничка или религиозна припадност, Министерствата се задолжени да предвидат мерки за креирање на еднакви можности во областа на вработувањето, школувањето, развој на претприемаштвото, подобрување на знаењето на државниот јазик, преземање на мерки на општинско ниво и поддршка за општините кои покажуваат позитивни резултати, како и за интер-ресорска координација на политиките и преземените мерки.

Интересни примери за следење на општествената интеграција е Данска, каде што постои национален барометар за интеграција, кој врз база на испитувања и статистички податоци ја мери успешноста на интеграцијата преку определен сет на индикатори.<sup>16</sup> На пример, постојат прецизни податоци за бројот на невработени лица од различно етничко потекло и за дојината на невработеноста во споредба со Данците, за школскиот успех на децата кои припаѓаат на етнички малцинства во споредба со Данските деца, за тоа колку лица од друго етничко потекло се пријавуваат на приемни испити за разни државни служби и колку го поминуваат испитот, со анализа за причинско-последичните врски помеѓу различните фактори. Пример, сите кандидати за полиција кои припаѓале на етничките заедници, а кои се откажале од посетување на настава биле посебно интервјуирани за причините. За некои мерки за еднакво и правично вработување на пример како чувари во затвор, констатирано е дека целта е постигната и тие се укинати.

Во врска со вработувањето во јавната администрација, определен е процент на вработување за припадниците на заедниците кој се сака да се постигне во определен подолг временски временски период (пример 7 години), а надлежното Министерство постојано врши мониторинг врз администрацијата со цел да се исполни определената норма на прогресивното вработување. Со новата влада во 2015 година, ингеренциите за интеграција преминуваат на Министерството за имиграција, интеграција и домување.

Понатамошен интересен пример е *министерство за помирување и граѓанска еднаквост во Грузија* кое што ги имплементира, објаснува и координира политиките и програмите за интеграција на Владата на локално и регионално ниво и ги подржува ваквите иницијативи, ја информира јавноста, врши консултација со меѓународни организации и обезбедува фондови за проекти насочени кон интеграција и граѓанска еднаквост. Министерството, односно Канцеларијата на министерот објавува годишни извештаи за имплементација на концептот и акциониот план за толеранција и граѓанска еднаквост и врши проценка на тоа што е имплементирано од акциониот план со примена на научна методологија. За вршење на своите надлежности Министерството ја фасилитира работата на меѓу-ресорска Комисија, поради тоа што голем број на органи се инволвирани во примената на концептот и акциониот план. Во органиграмот на Министерството, кое вкупно има 30 вработени, доминираат функциите за граѓанска интеграција, за односи со меѓународни организации и право, за политичка анализа и односи со јавност, како и за проектем менаџмент.

### ***Потоа би ја истакнала Канцеларијата на Владата во Р. Словенија***

Словенија - Нејзиниот директор го бира Владата на предлог на Премиерот. Канцеларијата ги има следните надлежности:

-Мониторинг на примената на уставните и законските одредби за заштита на правата на одредени национални заедници и обезбедување на заштита на тие права, како и вршење анализи и подготвување на препораки за подобрување на состојбата за потребите на Владата,

<sup>16</sup> <http://integrationsbarometer.dk/>, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/country/denmark>.

- Координација со други тела надлежни за посебните правата на националните заедници на државно и локално ниво, како и со институти и организации кои вршат истражувања и работат на тематиката на етнички заедници,
- Извршување на задачи во однос на статусот, одговорноста, правата и можноста за развој на националните заедници во надлежност на Владата и вршење на стручни, професионални и управни работи,
- Соработка со Република Хрватска во заштитата на правата на Италијанската заедница,
- Разработување на проблемите на специјални права на одредени заедници,
- Подготвување на анализи, материјали, препораки и сугестии за Владата и за нејзините тела, како и следење на ефектите од одлуките во врска со етничките малцинства,
- Спроведување на одлуките на Владата на ова поле,
- Одржување на редовни контакти со претставници на НВО-ата и локалната самоуправа од заедниците,
- Соработка со парламентарната комисија за етнички заедници,
- Учество во работни групи и тела на институти, органи формирани од Владата кои работат на оваа тематика,
- Учество на меѓународни семинари, конференции, консултации поврзани со заштитата на националните заедници и билатерална и мултилатерална соработка со ЕУ, Совет на Европа, и
- Планирање и мониторирање на употребата на фондови од страна на одредени заедници согласно финансискиот план на заедниците.

*Следен интересен пример од извршната власт е Управниот комитет за интеграција на Естонија 2020<sup>17</sup>*

Управниот комитет формиран согласно Стратегијата за интеграција и социјална кохезија на Естонија 2020, работи под надлежност на Министерството за култура. Покрај Фондацијата за интеграција во него членуваат вработени од министерствата и други претставници на органите кои имаат надлежности во делот на имплементацијата и примената на други значајни стратегии за интеграција. Со него раководи Министерот за култура.

Управниот комитет ги има следните надлежности:

- го потврдува извештајот за резултатите од имплементацијата на планот на интеграција кој Министерот за култура го презентира на Влада еднаш годишно;
- дава предлози до Владата преку Министерството за култура за измени на Интегрирање на Естонија 2020 и за нејзиниот план за имплементација; и
- иницира подготовка на посебни делови од развојниот план базирано на резултатите од евалуацијата и го потврдува финалниот план за интеграција пред да се достави до јавноста и Владата.

Тој ги има следните овластувања:

- да добива извештаи за извршување на плановите, како и анализи на ефективност од сите надлежни тела најдоцна до 15 јануари;
- да добива предлози за измена на планот за имплементација од сите надлежни органи најдоцна до 31 јануари;
- да ги добие неопходните документи и релевантните информација било на писмено или усно од државните органи и од локалната самоуправа;
- да вклучува претставници од државните органи или локалната самоуправа, од НВО-а, експерти, странски експерти и други лица во своите дискусии со цел успешно решавање на проблемите; и
- да формира работни групи и експертски тела.

<sup>17</sup> Стратегија за интеграција и социјална кохезија во Естонија "Интегрирање на Естонија 2020", Анекс III.



1. *Работната група за интеграција на Естонија 2020* работи во прилог на извршување на целите на Управниот Комитет преку -редовно прибира информација за планот за имплементација на стратегијата за интеграција, и др. стратегии од значење, редовно врши анализа на развојот и процесот на интеграција, приготвува извештаи за извршени активности за минатата година и го презентира на Управниот комитет најдоцна до 1 март; - подготвува материјали за Управниот комитет и подготвува посебни планови за развој согласно предлогот на Управниот комитет и ја координира имплементацијата.

*Оддел за заштита на правата на националните малцинства и заштита на правата на Литванците во странство (расформиран)*

За целите на анализата вреди да се спомне ова тело земајќи ги во предвид неговите надлежности и поставеноста во хиерархијата на извршната власт. Одделот бил формиран во 1989 година под надлежност на Владата. Дел од неговите надлежности се однесувале на:

- формулирање и имплементирање на политики за заедниците,
- утврдување на меѓународни договори,
- доделување на финансиска поддршка за организациите и асоцијациите на заедниците,
- формирање на фолклорен центар,
- градење на капацитетите на организациите на заедниците за дизајнирање и спроведување на проекти со цел да си обезбедат финансирање од други извори,
- подготовка на извештаи за меѓународните организации,
- учество во разни проекти (пр. зголемен пристап кон вработувањето за заедниците),
- едукација за мултикултурализам и толеранција,
- поддршка на саботни и неделни школи, и
- печатење на гласник со информации од интерес за заедниците.

Одделот имал формирано постојана експертска група со консултативна функција. Нивната главна задача била анализа на законите и предлагање на приоритети, принципи и процедури од значење за функционирање на Одделот. Под Одделот бил формиран и Совет на националните заедници во кој членувале претставници на заедниците. Советот обезбедувал координативна функција со заедниците, целел кон одржување на етничкиот соживот и предлагал мерки до Одделот, Собранието, Владата и други тела со цел унапредување и одржување на меѓуетничките односи.

*Интер-министерски консултативен комитет за човекови права Холандија* преставува алка, која можеби на други места недостасува помеѓу различните министерства и нивните органи, како и со невладиниот сектор.

Се работи за платформа на министерствата со цел да се интегрираат човековите права во политиките и законодавството, како и да се обезбеди адекватно известување до меѓународните организации за состојбата на човековите права, врз база на информациите доставени од страна на министерствата и други органи. Комитетот е надлежен за одговор и имплементација на препораките на меѓународните организации во врска со човековите права. Тој игра улога и во спроведувањето на Националниот акционен план за човекови права на Холандија.

## ФОНДОВИ И ФОНДАЦИИ (Естонија, Обединето Кралство, Црна Гора)

*Покрај Фонд за заштита и остварување на правата на малцинствата Црна Гора*<sup>18</sup> кој е интересен и поради тоа што има резервирани средства од буџетот, кои изнесуваат 0,15% (смадени за определени

<sup>18</sup> <http://www.fzm.me/1/index.php?lang=en>.

ставки), како и од други извори.<sup>19</sup> Тој подготвува критериуми за распределба на средства и поднесува годишен јавен извештај за распределба на средства.

*Радиодифузниот фонд за ирски јазик – УК* Овој фонд е етаблиран и финансиран од Департментот за култура, уметност и слободно време со цел да се добие квалитетна продукција и радиодифузија на ирскиот јазик. Тој почетно бил формиран за три години, но Владата продолжува да го финансира. Радиодифузниот фонд за ирски јазик е менаџиран од страна на агенција за промоција на ирскиот јазик која е поддржана од Владата. Преку фондот се финансираат проекти добиени на јавен конкурс со цел промоција и развој на ирскиот јазик. Тој е управуван од Комитет составен од претставници кои доаѓаат од агенцијата што го менаџира, од ББС, од претставници од радиодифузен сервис на Ирска, од тело надлежно за промоција на ирскиот јазик на целиот остров и од двајца независни претставници од ирските гледачи. Департментот за култура, уметност и слободно време има статус на набљудувач. Радиодифузниот фонд е етаблиран согласно договорот „Добар петок“, за деволуција на власта на Северна Ирска и согласно меѓународните обврски кои Обединетото Кралство ги преземало согласно Повелбата за регионални и малцински јазици.

#### *Фондација за интеграција<sup>20</sup> Естонија*

Фондацијата е непрофитна организација востановена од страна на Министерството за култура во 1998 година. Нејзините задачи се: да прибира средства, да иницира и помага во работата со проекти, да подготвува информации, студии, како и да ги координира проектите и донациите од државата, од домашни и од странски донатори. Проектите се бираат на отворен конкурс на кој може да конкурираат државни органи, органи на локалната самоуправа, здруженија и поединци. Таа има востановено и датабаза на проекти и донатори. Фондацијата има организирано обуки на државни службеници кои работат на општествена интеграција. Има работено на проект за зголемување на вработеноста во заедниците во неколку града (финансиран од државни фондови) и организираше кампањи за зголемена видливост на заедниците.

Фондацијата има главна улога при имплементирањето на програмата за интеграција, посебно во делот за мониторинг. Во овој дел таа ги набљудува процесите на интеграција, подготвеноста и капацитетот на заедниците и на државните органи за постигнување на целите на програмата.<sup>21</sup>

Национални институции согласно Париските принципи за независни институции за човекови права

### **Обединето Кралство Комисија за еднаквост и човекови права**

Комисијата за еднаквост и човекови права<sup>22</sup> е национална институција за човекови права, согласно принципите од Париз, востановена 2006 година. Таа е независно тело, со ингеренции утврдени со закон<sup>23</sup>, со цел да се спротивстави на дискриминацијата, да промовира еднаквост и да ја развива свеста кај јавните органи за примената и заштитата на човековите права во сите сфери на јавното и приватното живеење. Комисијата е составена од комесари чии број варира меѓу 10 и 15, кои се утврдени од Секретарот на Државата.

Ова тело изготвува своја стратегија преку јавна консултација, врши преглед на прогресот кој е направен во сферата на човековите права, изготвува индикатори за негово мерење и подготвува јавен извештај на секои три години.<sup>24</sup> Тоа ја следи примената на легислативата за заштита на човековите права и за тоа ја советува и

<sup>19</sup> Втор извештај за имплементирање на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Совет на Европа, 2012, стр. 42-43, Службен весник на Црна Гора бр. 13/08.

<sup>20</sup> Повеќе за Фондацијата која во 2010 се споила со фондацијата за миграција може да се види на нивната веб страница <http://www.meis.ee/about-the-foundation>.

<sup>21</sup> Извештај на Естонија согласно Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, стр 26-27.

<sup>22</sup> Официјална веб страница на Комисијата <http://www.equalityhumanrights.com>.

<sup>23</sup> Закон за еднаквост од 2006, 2010 и законските измени <http://www.legislation.gov.uk>.

<sup>24</sup> *Human Rights Review 2012 (Преглед на човековите права)* 2012.

подготвува препораки упатени кон Владата. За ситуацијата со човековите права ги известува Парламентот и Владата, која е задолжена да ја консултира Комисијата пред да направи одредени законски измени. Комисијата подготвува водичи за примена на законите од аспект на еднаквост и забрана на дискриминација и дава правна помош.

При извршување на својата заштитна функција, доколку Комисијата смета дека некое лице не се придржува кон законските обврски, му укажува на тоа и бара во строго одреден рок да ја запази таа обврска и да ја информира за преземените чекори. Таа може да побара и пристап кон информации и документи од важност за нејзината работа.

Комисијата претседава со РИО<sup>25</sup> форумот, кој ги обединува Народниот правобранител, инспекторите и регулаторите кои вршат регулаторна и надзорна функција во голем број на сектори, како што се здравство, а кои се заинтересирани за човековите права и еднаквоста. Форумот редовно се среќава за размена на знаење и искуства со цел преточување на човековите права во пракса.

## **Научно-истражувачки институции**

### **Холандија Национален институт за човекови права<sup>26</sup>**

Холандскиот национален институт за човекови права започнал со работа во 2012 година, како институција согласно Париските принципи.<sup>27</sup> Се работи за автономна институција со надзорна и советодавна улога, која цели кон унапредување, промовирање и целосно спроведување на човековите права.<sup>28</sup> Со него раководат комесари, кои се назначени од посебен советодавен совет. Вработените во службата имаат статус на државни службеници.

Еден сегмент од работата на Институтот претставува обезбедувањето и заштитата на правата на помалобројните заедници во Холандија. Фокусот е ставен на еднаков третман, вклучување на пазарот на трудот без дискриминација и расизам, алармирање за случаи и ситуации кои се квалификуваат како дискриминаторски. Со создавањето на Институтот, Комисијата за еднаков третман е апсорбирана во него.

Институтот подготвува анализи, студии, извештаи, наоди, препораки, и дава информации согласно опсегот на својата работа. Тој врши надзор (мониторинг) и подготвува годишни извештаи со посебен осврт на меѓународните обврски. Годишниот извештај е јавен. Институтот влегува во дијалог со Владата од која добива повратна информација. Неговите извештаи се дебатираат и во Парламентот, а тој има право да дава свое мислење до организации на работодавачи, на работници, итд.<sup>29</sup>

Институтот дава свој придонес кон националниот акционен план за човекови права и врши проценка на легислативата за еднаков третман и други закони од аспект на заштитата на човековите права. Во директен контакт со странките дава правни совети и ги упатува во соодветната институција. Тој врши истраги за наводи за повреди на човекови права. Преку писма им укажува на разни органи дека во одреден сегмент може да настане повреда на човековите права и им дава препораки за нивно запазување.

Институтот има пристап кон сите информации и документи кои според разумна проценка му се нужни за извршување на задачите. Органите имаат законска должност да ја дадат бараната информација или документи согласно принципите на вистинитост, навременост и сеопфатност, освен ако не се работи за државна тајна, национална безбедност или инкриминација на близок роднина.

Институтот е умрежен со здружението на општините, неколку општини, невладини организации, универзитет и Amnesty International. Тие соработуваат во насока на развивање на свеста и разбирањето на јавноста за остварување на човековите права на локално ниво.

<sup>25</sup> Кратенка за регулатори, инспектори и омбудсман.

<sup>26</sup> Официјална страница на Институтот [www.mensenrechten.nl](http://www.mensenrechten.nl).

<sup>27</sup> Закон за востанување на Институтот од 24 ноември 2011.

<sup>28</sup> Министерство за внатрешни работи и односи во Кралството, *The National Action Plan on Human Rights (Национален акционен план за човекови права, Холандија)* 2014, стр. 23.

<sup>29</sup> *Annual Status Report on Human Rights in the Netherlands (Годишен извештај за статусот на човековите права во Холандија)*, стр. 4.

Институтот е автономна национална институција согласно Париските принципи, финансиран од државата.<sup>30</sup> Покрај следењето на другите човекови права, тој ја има главната улога во следењето, мониторингот и вршење на анализа на состојбите на малцинските права. Членовите на неговиот управен одбор се назначени од академските институции, од кои барем еден припаѓа на организација која се грижи за правата на малцинствата. Институтот ужива слобода во истражувачките дејности. Тој подготвува годишни извештаи, каде што е обработена и состојбата со малцинските права и врши проценка на легислативата од аспект на човекови права. Институтот имплементира проекти за толеранција во соработка со други надлежни тела и институции на културата и врши едукација на јавноста. За својата работа поднесува извештаи до Собранието. Институтот формира Совет за човекови права за дијалог со НВО-ата и води интензивна меѓународна соработка.

#### *СОВЕТОДАВНИ ТЕЛА (Данска, Естонија, Обединето кралство, литванија)*

##### *2. Совет за етнички малцинства – Данска*

Тој е советодавен орган на Министерството за деца, еднаквост, интеграција и социјални работи. Дел од неговите членови се назначени од Министерот, дел се претставници на најголемите општини, а дел се избрани од одборот кој ги претставува сите општини. Покрај прашањата за бегалците и емигрантите, тој коментира и во врска со прашања битни за етничките малцинства со фокус на етничката различност и нееднаквоста што може да доведе до дискриминација. Министерството исто може да побара негово мислење и коментар на акциони планови. Советот се сретнува со претставници на Министерството редовно, односно на секои три месеци. Покрај овој национален совет, постојат и совети за интеграција на локално ниво, чие етаблирање е поддржано од Советот за етнички малцинства.

##### *Совет на етнички малцинства под Министерството за култура – ЕСТОНИЈА*

Главна задача на Советот, е да го советува Министерот за култура во врска со унапредувањето на правата од областа на културата на етничките малцинства и нивното активно учество. Членовите на Советот се сретнуваат на секои 3 месеци за да разменат мислења и да дебатираат за проблемите во областа на културата. Членовите доаѓаат од здруженијата за култура на заедниците, а новинарите се исто поканети во својство на експерти. Советот има и еден член од Министерството за култура. Со Советот претседава потсекретарот за културна разновидност и меѓународни односи, а го координира Виш специјалист во Одделот за културна разновидност.

Советот работи во работни групи, кои меѓу другото се интересираат за улогата на медиумите во креирање на заеднички информативен простор, можности за финансирање на здруженијата за култура, активности на културните здруженија и нивните контакти со земјите со кои имаат сродност и учество на младите во општествениот и културниот живот. Помеѓу 2008-2013, под негова капа соработка оствариле 32 здруженија на културата. Преку Советот се одвива и советувањето за имплементација на планот за интеграција на Естонија 2020 за поголема отвореност и создавање на расположение поволно за општествена интеграција. Советот е востановен во 1997 година, а неговите надлежности се регулирани со подзаконски акт на Министерството за култура.

##### *Група за вработување на етничките малцинства<sup>31</sup> УК*

Ова тело е спонзорирано од Одделот за работа и пензија и е под надлежност на Министерството за Труд. Составено е од претставници на релевантни организации и експерти. Групата има пред се советодавна и експертска функција во доменот на вклученост на заедниците на пазарот на трудот. Ги идентификува

<sup>30</sup> Закон за институт за човекови права на Данска, Акт бр. 553 од 18 јуни 2012.

<sup>31</sup> Повеќе информации на <https://www.gov.uk/government/groups/ethnic-minority-employment-stakeholder-group>.

барииерите за вработување на припадниците на етничките малцинства и нуди решенија за нивно надминување. За имплементирање на своите цели, Групата утврдува годишна програма на работа со одобрение на Министерот, во која се земаат во предвид релевантните планирани активности на други тела. Таа се поврзува и координира со други тела (пр. Одделот на Владата за еднаквост), советодавни групи и асоцијации на етничките малцинства, подготвува извештај за прогресот на реализација на приоритетите и евалуација на својата советодавна работа. Во врска со советодавната функција, како и некои други аспекти од нејзината работа, Групата е врзана со принципот на доверливост. Таа има етаблирано портал со статистички податоци за вработување на етничките малцинства.

## **Литванија** Куќа на националните заедници

Куќата на националните заедници е јавна институција етаблирана од страна на Министерството за култура. Таа е наменета за одржување на курсеви за литванскиот јазик и јазикот на заедниците, организира настани од културата и им овозможува на НВО-ата од заедниците да ги негуваат своите обичаи, традицијата и културата, преку нудење бесплатни простории и услуги. Нејзините задачи се однесуваат на решавање на прашања од стратешко значење за заштита на идентитетот на малцинствата и развој на нивната култура, учество во законодавниот процес, потоа има советодавна функција и зема учество во разни тела и комисии. Таа е претставена преку Совет во кој членуваат претставници на заедниците. Дијалогот се води со Министерството за култура, каде што тие ги даваат своите предлози и дискутираат битни прашања за заедниците.

### **4.1 Добри практики идентификувани од споредбената анализа**

Од горенаведениот преглед произлегува дека една од главните цели за кои се формирани некои од органите е да допринесат кон интегрирано и функционално општество. Концептот на интегрирано општество не го опфаќа само образованието или правичното претставување туку и економската интеграција и интеграција на трудот во приватната сфера преку идентификување на проблеми и изнаоѓање на соодветни солуции.

За детектирање на причинско-последичната врска, мониторинг врз реализирањето на правата и законите, изготвување на анализи, вршење на едукација и изнаоѓање иновативни решенија за актуелните проблеми, земјите на ЕУ се потпираат на врската помеѓу науката и практиката преку вклученоста на научните институти со широки ингеренции во однос на мониторингот на остварување на правата на заедниците и нивно унапредување. Тие се бават со анализи, подготовка на извештаи, едукација и спроведуваат проекти од оваа област. Во Литванија, соработката со науката и експертите на Одделот за заштита на правата на националните малцинства и заштита на правата на Литванците во странство се одвивала преку посебно експертско советодавно тело. Во Естонија, новинарите се вклучени како експерти во работата на Советот за национални малцинства.

Одреден број на земји имаат предвидено или востановено фондации (пример Естонија) или фондови (пример Обединетото Кралство и Црна Гора) за **финансирање на проекти** за унапредување и остварување на меѓуетничката интеграција, на културниот идентитет и на други права на заедниците, за нивно посеопфатно вклучување во општествениот живот, координација на проекти и донации. Парите се обезбедуваат од државата, од единиците на локалната самоуправа, од ЕУ и други донатори, итд. Фондацијата на Естонија проактивно бара донатори, врши проценка на капацитетите на заедниците, ги гради капацитетите на заедниците за апсорпција на фондовите и врши мониторинг. Таа одржува и датабаза на проекти и донатори. Обединетото кралство пак времетраењето на Фондот го продолжува со одлука на Извршната власт. Во фондот за ирска радиодифузна дејност во носењето на одлуки се вклучени и гледачите и телата кои се задолжени за промоција на ирскиот јазик. Црна Гора претставува позитивен пример во однос

на обезбедување на средства за Фондот преку законски утврден процент на буџетот наменет за негово финансирање.

Органите кои се под капата на извршната власт, *suma summarum*, ги имаат следните **надлежности**:

- Подготовка на политики, стратегии, законски проекти, организирање на јавни дискусии, проценка на предлог законите од аспект на заштитата на човековите и малцинските права (пример Србија),
- Подготовка на мислења, анализи и студии (пример Холандија),
- Следење на состојбите со правата на етничките заедници (пример Обединетото Кралство),
- Надзорна функција преку која се врши преглед на прогресот кој е направен во сферата на човековите права, се изготвуваат индикатори за негово мерење и се врши проценка на имплементацијата на акциониот план (пример Холандија, Грузија),
- Известување за состојбите утврдени преку следењето и надзорот и давање на информации. Извештаите може да се јавни (пример Грузија) или пак телата може да се обврзани на доверливост. Извештаите обично се доставуваат до Владата и до Парламентот (пример Обединетото Кралство),
- Градење на стручност и капацитети во однос на прашањето за малцинствата (Литванија),
- Организирање на бази на проекти, донатори, припадници на заедниците, НВО-а (Естонија),
- Координативна функција, преку координирање на активностите и проектите со други државни и локални тела и НВО-а (пример Литванија, Обединетото Кралство),
- Едукација, развој на свест (пример Холандија)
- Финансирање на проекти за развој на културата на припадниците на помалите заедници (Обединето Кралство) и
- Развивање на меѓународна соработка, придонес кон извештаите за состојбата со правата на заедниците на меѓународните организации (Литванија).

Како позитивна пракса се издвојува РИО форумот на Обединетото Кралство, кој ги обединува службените лица кои вршат регулаторна и надзорна функција, Народниот правобранител и Комисијата за еднаквост. Преку него заеднички функционираат и се усогласуваат повеќе тела со различни надлежности, кои работат заедно за иста цел. Поддршка за општините кои поцелосно ја имплементираат интеграционата политика како добра пракса е идентификувана во Шведска.

Во однос на **овластувањата** согласно статусот на орган кој е предмет на разгледување се идентификува следната пракса:

- Прибирање на податоци и информации од државни и локални тела, НВО-а, граѓани итд. Во Естонија, во прописот стои точно определен рок до кога се доставуваат извештаи, анализи и предлози,
- Прибирање на информации на писмено и усно со повикување на службеното лице, односно отворен пристап до секое лице кое има податоци од значење за ситуацијата на припадниците на заедниците (пример Естонија),
- Вклучување на претставници на разни тела, на НВО-ата, експерти со цел успешно решавање на проблемите (пример Естонија),
- Изработка на програми за работа и за мониторинг и подготовка на редовни јавни извештаи (пример Холандија, Грузија и Данска),
- Поврзување, известување, давање предлози и дијалог со Владата, министерствата и други високи органи (пример Словенија, Грузија),
- Преземање на мерки за примена на интегративната политика во разни области како што се едукација, вработување, домување, и
- Давање на задолжително претходно мислење (пример Словенија).

#### 4.2 Примена на идентификуваните добри практики на АОПЗ

Проблемот којшто е дефиниран од документите на Агенцијата опфаќа недоследности во Законот, недостаток на пари и на законски овластувања за целосно вршење на сите задачите предвидени во Законот, недостаток на адекватен follow-up од страна на Владата, недоволна координираност со органите со кои што има допирни точки во однос на надлежностите, недоволен и ненавремен одговор на своите барања од страна на другите државни тела. Со оглед на горенаведеното, добрите практики утврдени преку споредбената анализа би можеле да се применат во однос на функционирањето на АОПЗ со цел надминување на тешкотиите со кои се судрува при вршењето на своите законски надлежности. При тоа треба да се има во предвид дека законите и механизмите за заштита на заедниците на различни држави се резултат на нивните специфични услови и околности. Преземање на законски транспланти се чини неефикасно доколку не се замат во предвид специфичностите на ситуацијата и на културата во Македонија.

### *1. Меѓуетнички интегрирано општество*

Потребно е концептот на меѓуетнички интегрирано општество постојано да се разјаснува и промовира од страна на АОПЗ, но и од страна на Владата, на Рамковниот Секретаријат и од другите надлежни тела. Точно треба да се дефинира што тоа опфаќа покрај интегрираното образование. Меѓуетнички интегрираното општество треба јасно да фигурира и во нивните стратешки и програмски определби. Согласно тоа, нужно е да се организираат советувања и семинари на оваа тема за државните службеници, за НВО-ата како и за учениците и младите. Овој концепт не е резервиран само за помалубројните заедници, туку напротив треба да им биде јасно образложен и разјаснет на сите кои живеат во Република Македонија, без оглед на етничката припадност.

Притоа, меѓуетнички интегрираното општество треба да се сфати во поширока смисла, односно во сите негови димензии, кои покрај политичката и културната ја вклучуваат и **економската страна**. Оттаму, АОПЗ би можел согласно своите законски надлежности, кои го опфаќаат и вработувањето, да го вклучи и вработувањето и олеснувањето на водењето на сопствен бизнис за припадниците на помалубројните заедници во приватниот сектор во својата годишна програма на работа. АОПЗ би можел прво да се фокусира на ранливите групи, како што се жените или лицата кои живеат под границата на сиромаштија, а кои припаѓаат на заедниците. За ова е нужна и соработка од организацијата на работодавачите и стопанските комори, како и од Бирото за вработување.

АОПЗ би можел да биде и поангажиран во приближување на културата на помалите заедници до мнозинското население каде преку разни активности и програми би им било овозможено и на останатите да уживаат во нивните културни придобивки. Овие настани би можеле да се организираат и во географските области каде што типично живеат заедниците. АОПЗ би можел да дефинира некаков вид на награда за општините кои се поуспешни во имплементација на интеграционите политики по примерот на Шведска.

За дефинирање и примена на концептот за меѓуетничко интегрирано општество потребно е АОПЗ да биде соодветно екипирано со стручни човекови ресурси за општествена интеграција и за нејзините правни и политички аспекти (пример Грузија).

### *2. Соработка со научни институции и експерти*

Согласно законот, АОПЗ е надлежна за подготвување на анализи, извештаи, методологии од сферата на своето работење. За успешно остварување на овие задачи неопходно е системско поврзување со научните и едукативните институции, со цел користење на нивните капацитети. АОПЗ би требал да има и поширока соработка со Академијата за наука и уметност на Република Македонија.

Оваа соработка би можела да се оствари преку изготвување на заеднички проекти и истражувања, учество на различни настани и конференции, организирање на група на експерт на АОПЗ како советодавно тело по

примерот на Литванија, формирање на ростер на експерти, итд. Впрочем методологијата на Партиципативниот форум предвидува вклучување на експерти. Би можело да се размисли претставници од науката да бидат застапени како негови полноправни членови, а не само спорадично. По примерот на Естонија и новинарите би можеле да бидат вклучени како експерти, со што би се зголемила транспарентноста и би се обезбедило редовно известување за работата на АОПЗ.

Во евентуалните законски измени, тематиката на соработка со науката и академијата би требала да се разработи, со точна назнака за можностите за соработка, за видовите на поврзување, како и за предвидените финансиски средства.

Во оваа насока може да се размислува и за соработка и поврзување на регионално и меѓународно ниво со научни и државни институции со цел координирано унапредување и остварување на правата на припадници на заедниците кои се распространети територијата на повеќе држави, како на пример Власите, Турците, Ромите (пример Литванија).

### 3. Фонд на АОПЗ

По примерот на Обединетото Кралство, може да се размислува за пилот фаза во која би се испитале можностите за работа на овој фонд, како и капацитетите на АОПЗ за негово раководење, а која би била утврдена со програма на Влада. По примерот на Црна Гора, би можело и однапред да се утврди процент од буџетот кој би бил алоциран за работата на Фондот во рамките на АОПЗ.

Согласно горенаведените добри практики, АОПЗ може да востанови база на проекти и донатори, да изврши увид во капацитетите на различни заедници за апсорпција на фондовите, да покрене активности за прибирање средства од донаторите, да организира обуки за пристап кон финансиски средства (пример програмите на ЕУ и средствата кои ги обезбедува Владата за НВО-ата) како и да поттикнува спонзорства од приватни компании.

### 4. Надлежности и овластувања

Според законот АОПЗ има голем број на овластувања во сферата на следењето, надзорот и доделување на средства за проекти. Во праксата, согласно Оценката на спроведувањето на законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во РМ,<sup>32</sup> воопшто не се врши надзорната функција на примената на законите, ниту пак распределбата на средства од фондот, кој Впрочем никогаш не заживеал. Една од причините е нејаснотијата на членот 13 кој ги пропишува надлежностите на АОПЗ. Изготвување на методологија за акциони планови на Владата за извршување на програмата на АОПЗ претставува уште еден пример кој ја отежнува примената на законот.

Според анализата, телата имаат и соодветни овластувања за извршување на законски одредените задачи. Поради утврдените проблеми кои го отежнуваат функционирањето на АОПЗ, се предлага да се прифатат и применат некои од решенијата согласно искуствата на земјите пренесени од споредбената анализа.

Во однос на **надзорната функција**, и во случај доколку не се разјасни законот, АОПЗ би можел да развие програма и методологија за надзор над спроведување на определени закони согласно своите законски надлежности и капацитети на годишно ниво. За ова би можел да се потпре на искуствата на Холандија, Данска или Словенија. Би требало да се идентификува тековната ситуација во одредената област во која се врши надзор, да се развие методологија, да се утврдат индикатори, заинтересирани страни, надлежни тела, да се прегледа нивната работа, да се приберат информации и врз основа на тоа да се изготви извештај. Овој извештај, кој би бил поднесен до Влада, со предлог конкретни мерки за корекција на утврдените недостатоци,

---

<sup>32</sup> Ристеска, 2014.



би требало да биде презентирани и дискутирани со телата кои биле предмет на надзорот. Извештајот би требал да биде презентирани и до инспекторите, Народниот правобранител, и регулаторите по примерот на Обединетото Кралство (РИО Форум). Би било пожелно овие извештаи да бидат јавни и редовно да се поднесуваат до Собранието. Така извештајот не би останал „да виси во воздух“ туку би добил и соодветен follow-up. За овие активности би била информирана Владата. За успешно вршење на надзорната функција на спроведување на законот, АОПЗ би требало да добие и соодветна обука од Министерството за правда.

Надлежноста да се подготви методологија за акционен план на Владата по програма на АОПЗ не е лесна за извршување, бидејќи бара голема координација и усогласеност со други надлежни тела, одредување на приоритети, како и одобрение од Владата за конкретната дејност и обезбедени средства (кохерентен пристап). Во однос на надлежноста за подготовка на **методологијата за акциони планови** на Владата, може да се искористи искуството на Литванија и Србија, кои имаат изготвено Акционен план за интеграција на Ромите.

Со оглед на тоа дека АОПЗ не врши **заштитна функција** во смисла на давање правна помош и водење на индивидуални постапки, туку се фокусира на трендови и на анализи на состојбата, не би требало да се споменува заштитната функција во документите, за да не дојде до забуна во однос на неговите ингеренции. Единствено ова функција би одела во насока на информирање и алармирање на надлежните органи, пример Народниот правобранител и Комисијата за заштита од дискриминација.

За адекватно и квалитетно вршење на своите функции, покрај *know-how* АОПЗ би можел да развива различни **дatabази на податоци** (пример Естонија) кои би биле редовно ажурирани, анализирани и достапни на јавноста. Ваквата активност би допринела АОПЗ да стане препознатлив партнер во сферата на спроведувањето и развивањето на правата на заедниците и на меѓуетничката интеграција.

Во насока на меѓуетничката интеграција АОПЗ би требал да има акцентирана надлежност во однос на **едукација на граѓаните, градење на меѓуетничка доверба и развој на општествената свесност** по ова прашање (пример Данска).

Иако Законот предвидува широки надлежности за АОПЗ, листата на **овластувања** за нивно вршење не е целосна. По углед на анализираниите земји, АОПЗ би требало да ги има прецизно утврдени следните овластувања:

-Прибирање на податоци од сите области каде што АОПЗ има надлежности и нивна обработка. Би требало да се предвиди автоматска обврска за сите држатели на информации за редовно и ажурно доставување на податоци до АОПЗ. За оваа цел, по примерот на Естонија, треба да се определи точен временски рок во кој надлежните тела мораат да ги достават редовните информации до АОПЗ (пример, до 15 јануари тековната година).

-Да се предвиди со Закон дека на барањата за информации и податоци од АОПЗ, телото мора да одговори и да ги достави во точно утврдениот временски рок (пример во рок од 15 дена или месец дена за покомплексните барања, по приемот на барањето од АОПЗ).

-Во случај на повреда на горенаведените обврски, АОПЗ да има овластување веднаш да ја извести Владата и да побара итна достава на податоци.

-Да се предвиди овластување за подготовка и доставување до Влада на предлози, мерки и препораки по своја иницијатива, како и за задолжителна претходна консултација за акти од опсегот на АОПЗ со оглед на духот на Законот кој дава визија на АОПЗ како центар на знаење и информација за состојбите со заедниците (пример Литванија, Обединето Кралство).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Види член 16 од Законот.

-Со закон АОПЗ би требал да добие законска основа за подготовка на подзаконски акти што би овозможило подобро да се уреди неговата работа, на пример во однос на Партиципативниот форум, прибирање на податоци и креирање на бази на податоци и сл.

-АОПЗ би требал да биде овластен да врши проверка на податоците и информациите кои ги добива од органите (и од невладиниот сектор) и за секоја недоследност и неточност на добиените податоци да ја извести Владата, доколку на повторно барање не добие точни податоци.<sup>34</sup>

-АОПЗ би требал да добие јасни овластувања за вршење на едукација и подигање на свеста за правата на припадниците на заедниците и како тоа допринесува за едно интегрирано општество и кои се неговите предности во однос на поделено општество.

-АОПЗ би можел да добие овластување да востанови јавен конкурс или награда за општината кој е најнапредна во имплементацијата на интегративните мерки.

---

<sup>34</sup> Види Ристеска, Оценката на спроведувањето на законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во РМ, 2014.