



Center for Research and Policy Making



HOW TO ELIMINATE

DISCRIMINATION

IN THE PUBLIC SECTOR?

КАКО ДА СЕ ЕЛИМИНИРА

ДИСКРИМИНАЦИЈАТА

ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР?

SI TË ELIMINOHET

DISKRIMINIMI

NE SEKTORIN PUBLIK?



European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

ENGLISH	6
MACEDONIAN / МАКЕДОНСКИ	72
ALBANIAN / SHQIP	142

The project “**How to eliminate discrimination in the public sector? Assessing the implementation and the effectiveness of anti-discrimination policies in the public institutions in the Republic of Macedonia**” is part of the Think and Link Programme of the “The European Fund for the Balkans. A joint initiative of the Robert Bosch Foundation, the Compagnia di San Paolo, the ERSTE Foundation and the King Baudouin Foundation. Hosted by NEF

PUBLISHED BY:

Center for Research and Policy Making
Cico Popovic 6-2/9 1000, Skopje
Tel/fax +389 3109932
www.crpm.org.mk crpm@crpm.org.mk



PROJECT COORDINATOR:

Ana Mickovska-Raleva

RESEARCH TEAM:

Riste Zmejkoski
Anastas Vangeli



COMMUNICATION AND PUBLISHING:

Riste Zmejkoski

DESIGN:

Petar Pavlov

PRINTED EDITION:

200 copies



We appreciate if you send us your comments or remarks to the following e-mail: crpm@crpm.org.mk

ABOUT CRPM

CRPM is the leading Macedonian think tank. Since 2004 we are engaged in policy analysis, seeking to improve laws and regulations to aid the ‘Europeanization’ of Macedonia. We also deliver trainings, make evaluations and conduct surveys of public opinion. The CRPM regularly organizes forums, roundtables, and debates that serve to the objective of offering to policy makers “just-in-time” policy recommendations that are product of comprehensive policy re-search, well argued and focused on Government actions on the policy issue subject to the CRPM’s re-search interest. The research activities and analysis of CRPM’s team are followed with advocacy efforts that are fully aligned with the communication and advocacy strategy of the organization.

The **CRPM** team provides relevant and timely analyses anchored in political and economic realities in the following policy areas:

- a. Sustainable Development (Local Economic Development of Municipalities; Resource Management; Energy Efficiency);
- b. Macedonian Politics;
- c. Human Development (Health and Health Care; Education and Social Policy; Youth and Children Policy);
- d. EU and International Affairs;
- e. Good governance and budget monitoring;
- f. Migrations,

CRPM is an organization that has a mission to promote good governance and development in Macedonia on the basis of relevant, evidence based policy research, capacity building and trainings, evaluations, analyses and surveys, without regard to and independently of the particular interests of any group of the society, either political, social or economic.



- | Assessing the implementation and the effectiveness of anti-discrimination policies in the public institutions in the Republic of Macedonia

How to eliminate
DISCRIMINATION
in the public sector?



TABLE OF CONTENTS

1. INTRODUCTION	11
1.1. Definitions of main terms	13
2. POLICY FRAMEWORK ON PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION	15
2.1. International legal framework on protection against discrimination: How does Macedonia compare?	15
2.2. National policy framework on protection against discrimination	17
2.2.1 Legal framework.....	18
2.2.1.1 Constitution of the Republic of Macedonia	18
2.2.1.2 Antidiscrimination Law.....	19
2.2.1.3 Other relevant laws and strategic documents .	23
2.2.2 Institutional framework	26
2.2.2.1 Ombudsman	26
2.2.2.2 Constitutional Court	26
2.2.2.3 Standing inquiry committee for protection of civil freedoms and rights	27
2.2.2.4 Commission on Protection against Discrimination (Antidiscrimination Commission)	27
2.2.2.5 Institutions for protecting the rights of non-majority communities.....	30
2.2.2.6 Bodies on Equal Opportunities for Men and Women	31

3. PUBLIC SECTOR DISCRIMINATION AS PRESENTED BY THE MEDIA	33
4. DISCRIMINATION IN THE PUBLIC SECTOR IN PRACTICE	36
4.1. Scope, structure, patterns	36
4.2. Most frequent discriminatory grounds.....	41
4.2.1 Discrimination on grounds of ethnic origin.....	41
4.2.2 Discrimination on grounds of political affiliation/ orientation	46
4.2.3 Discrimination on grounds of sex	52
4.2.4 Discrimination on grounds of disability	55
4.2.5 Discrimination on grounds of sexual orientation	58
4.2.6 Discrimination on the ground of age.....	61
4.2.7 Discrimination on ground of religion/belief	61
4.2.8 Discrimination on the ground of living with HIV.....	62
4.3. Awareness of the rights and the protective mechanisms	63
5. CONCLUSION	67
6. FURTHER STEPS.....	69



LIST OF ABBREVIATIONS

AC - **Antidiscrimination Commission** (full name: Commission for Protection against Discrimination)

CRPM – Center for Research and Policy Making

CSA – Civil Service Agency

CSO – Civil Service Organization

EC – European Commission

ECRI – European Commission against Racism and Intolerance

FOSIM – Foundation Open Society Institute Macedonia

IHR – Institute for Human Rights

LGBTI – Lesbian, gay, bisexual, transsexual, intersex

MCMS – Macedonian Center for International Cooperation

NGO – Non-governmental organization

OFA – Ohrid Framework Agreement

OSCE – Organization for Security and Cooperation in Europe

ODIHR – OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights

UN – United Nations

1. INTRODUCTION

Discrimination has been a contentious issue in the Macedonian society for the last few years. The public and expert debates were initiated during the preparation of the Antidiscrimination Law, but erupted after the adoption of the law by the Parliament in April 2010. While the adoption of antidiscrimination law has been assessed as positive by the international community and the domestic public, numerous concerns were expressed by experts¹ primarily related to its appropriateness to the Macedonian setting, the exclusion of certain grounds of discrimination and the setup of the Antidiscrimination Commission.

Bearing in mind that since the adoption of the Law, no research has been carried out assessing its effectiveness in resolving cases of discrimination, this analysis aims to shed light on the implementation of the antidiscrimination policies in the public sector and their effect on specific vulnerable groups of citizens. The study initially provides an overview of the Macedonian antidiscrimination policy, assessment of the legal and institutional framework, followed by an analysis on different types of discriminatory actions.. Besides the inclusion of the typically protected grounds, which are related to employment ethnic origin, religious affiliation, gender, sexual orientation and disability, the analysis also includes the ground of political affiliation, which is considered to be very prominent in Macedonian context., Further, the study includes subsection on protection on the HIV infected people which have not received appropriate legislative attention so far and as such need greater affirmation for awareness raising purposes. Finally, the study assesses the protective mechanisms available, draws conclusion

¹ IHR, Reaction on the carrying of the Antidiscrimination Law; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Studiorum, How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, 2010; Macedonian Helsinki Committee, Comments on the Draft Law on Protection from Discrimination (19.02.2010), available at: <http://www.mhc.org.mk/>



which underscores the weakest aspects of the antidiscrimination policies, and provides recommendations for overcoming the same. The research process commenced with the notion that the concept of discrimination in the public sector can be analysed from two main perspectives:

1. Discriminatory treatment of the public sector representatives (individuals, institutions) towards the citizens (users of the services) in general; and
2. Discriminatory treatment of the public sector institutions towards their current and potential employees.

The analysis, though recognizing that both perspectives are important to be studied; focuses on the second one. Hence, the data elaborated primarily refers to the hiring/dismissal policies which can be considered as discriminatory towards certain groups of people, as well as the potential improvements of the general antidiscrimination policies.

The study combines desk research data i.e. international and domestic reports, statistical data, media clippings with field research, i.e. conducting semi-structured interviews with experts and stakeholders in the area of antidiscrimination. In cases when an interview could not be arranged, a questionnaire with open questions was sent to be personally filled in by the stakeholders.

In total 9 interviews with experts in human rights and antidiscrimination were conducted focusing primarily on the legal aspects of the current antidiscrimination policy; 12 interviews with NGOs working in the field of antidiscrimination and/or representing different vulnerable groups were conducted, focusing on their opinions and experiences with the new policy framework; along with interviews with representatives of 3 political parties; and representative(s) of the bodies for protection against discrimination (the Ombudsman, the Antidiscrimination Commission and the Constitutional Court).

While the vast majority of contacted stakeholders responded to the request for an interview, by the end of the data collection period, the research team did not receive responses from: one political party, one NGO, two human rights experts, one trade union representative, representative of the Ministry of Justice, and the office of the Helsinki Committee in Macedonia. In order to overcome the lack of data from these sources, official documents of the organizations/institutions in combination with statements (as reported by the media) were used.

1.1. DEFINITIONS OF MAIN TERMS

Discrimination²

Direct discrimination occurs when an individual is treated unfavourably by comparison to how others, who are in a similar situation, have been or would be treated and the reason for this is a particular characteristic they hold, which falls under a 'protected ground'.³

Indirect discrimination occurs when a neutral rule, criterion or practice affects a group defined by a 'protected ground' in a significantly more negative way by comparison to others in a similar situation.⁴

2 For the purposes of the paper, the definitions used are taken/adapted from two different sources (see below)

3 European Union Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights - Council of Europe

Handbook on European non-discrimination law, 2011. Retrieved from: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DACA17B3-921E-4C7C-A2EE-3CDB68B0133E/0/FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ENG.pdf (5.12.2011), p.22

4 Ibid, p.29



Positive discrimination/Affirmative action

*'Activities of the state directed towards reverse discrimination. It is manifested as reducing, decreasing or eliminating of the factual inequality existent at the moment, which occurred as a result/consequence from a previous continuous discrimination.'*⁵

Public sector

*'The public sector is part of the economic and administrative life; it deals with delivery and allocation of goods and services by and to the state, under the supervision of the central, regional or local government.'*⁶ Hence, for the purpose of this study, the public sector includes: ministries, state agencies, local government units, as well as public educational, health, defense and similar institutions.

5 Najcevska M, Kadriu, B. (2008) Glossary of terms related to discrimination, MCMS, p.8
6 Najcevska M, Kadriu, B. (2008) Glossary of terms related to discrimination, MCMS, p.45

2. POLICY FRAMEWORK ON PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION

2.1. INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK ON PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION: HOW DOES MACEDONIA COMPARE?

This section outlines the major universal (UN) and European (EU and Council of Europe) documents regulating antidiscrimination, points out the ones that Macedonia has signed and ratified, and also briefly notes several difficulties regarding their implementation.

Republic of Macedonia is signatory of nearly all UN treaties related to human rights and antidiscrimination⁷, although some have not been ratified yet. Specifically,

- ✓ The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) 1965 was ratified on 18 January 1994
- ✓ The International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) 1966, signed on 18 January 1994 and the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights was ratified 12 December 1994
- ✗ The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 1966, ratified on 18 January 1994; although the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights has not been ratified
- ✓ The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) 1979 was ratified on 18 January 1994; The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms

⁷ See: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>



of Discrimination against Women (1999) was ratified in 2003; while the Amendment to article 20, paragraph 1 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women has not been accepted yet.

- ✓ The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) 1984 was ratified on 12 December 1994
- ✓ The Convention on the Rights of the Child (CRC) 1989 was ratified on 2 December 1993
- ✓ The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) were signed on 30 March, 2007 and 29 July, 2009 respectively and have been ratified on 5 December, 2011
- ✗ The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (1990) has not been signed nor ratified

Concerning the EU and Council of Europe conventions, the major ones referring to human rights and anti-discrimination have been ratified or are expected to be ratified soon.

- ✓ The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 was ratified in April 1997
- ✗ The European Social Charter 1961 was ratified in March 2005, while the revised 1996 version is not yet ratified
- ✓ The Framework Convention for the Protection of National Minorities was ratified in April 1997
- ✗ The European Charter for Regional or Minority Languages was signed in July 1996 but has not been ratified, and the Law which is expected to ease its implementation, according to the Secretariat for European Integration, is planned to be carried by November 2012.
- ✓ The Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation has been ratified in November 1991
- ✓ The Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for work of Equal Value has been ratified in November 1991

Regarding the EU directives, 4 important directives, which regulate the European minimum standards for anti-discrimination, need to be transposed: the 43rd for equal treatment irrespective of racial and ethnic origin⁸, the 78th⁹, 54th¹⁰ and 73rd¹¹ for equal employment opportunities.¹²

It can be concluded that nearly all major international and EU Conventions related to human rights and antidiscrimination have been ratified. However, there are concerns that they have not been appropriately transposed in the Macedonian legislation and some are not implemented at all. This is expected to represent a serious hindrance during the final adjustment of the Macedonian to the EU legislative (especially the specific antidiscrimination directives).¹³

2.2. NATIONAL POLICY FRAMEWORK ON PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION

The following section explains the national legal and institutional framework and focuses on the newly adopted Antidiscrimination Law (2010) and the newly formed Antidiscrimination Commission. The review does not engage in analysis of all laws and institutions which regulate discrimination, but focuses on the ones which are related to the public sector.

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>

9 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>

10 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

11 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:EN:PDF>

12 Interview with Zaneta Poposka – representative of OSCE and human rights expert [4.08.2011]

13 Interview with Mirjana Najcevska, human rights expert (12.10.2011), Interview with Uranija Pirovska, representative of the Ombudsman's office (5.09.2011)



2.2.1 LEGAL FRAMEWORK

2.2.1.1. CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

The principle of non-discrimination is incorporated in the legal order of the Republic of Macedonia. The equality of the Macedonian citizens is upheld in Article 9 of the Constitution of the Republic, which establishes the principle of nondiscrimination stipulating that: citizens of the Republic of Macedonia are equal in their freedoms and rights, regardless of sex, race, color of skin, ethnic and social origin, political and religious beliefs, property and social status. All citizens are equal before the Constitution and law. The Constitution provides for equal protection of all citizens, through a procedure based upon the principles of priority and urgency.¹⁴

Under Article 110, the Constitutional Court protects the freedoms and rights of the individuals and citizens relating to the freedom of conviction, conscience, thought and public expression of thought, political association and activity. It also includes prohibition of discrimination against citizens on grounds of sex, race, religious, national, social and political belonging.

Importantly, in the amendments of the Constitution from 2001, articles stipulating positive discrimination of the non-majority communities have been included. The Amendment V regulates the right of use of language of the communities; Amendment VI relates to the just and fair representation of all ethnic communities in the government and all other public institutions, at all levels; while Amendment VII refers to the equality of the religious communities and groups.

14 See: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT\(2006\)005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT(2006)005-e.pdf)

2.2.1.2. ANTIDISCRIMINATION LAW

The Law on Prevention and Protection against Discrimination (hereinafter: Antidiscrimination Law)¹⁵ was adopted in 2010, as a result of the pressure by several domestic CSOs and the international organizations (especially the EC) for creating an appropriate legislation on the issue.

The civil sector was the main initiator for adoption of the Law several years before it has reached the Macedonian ‘to do’ list as a requirement from the EU.¹⁶ A draft law was prepared by a coalition of NGOs, on the basis of which they were invited to participate in the official consultation process in the Parliament. The draft version of the law was reviewed by OEDIHR and the EU’s Venice Commission and received certain suggestions for improvement. However, apart from several amendments which were incorporated in the end, the final version of the Law did not include many crucial elements of the draft law prepared by the civil sector. Hence, many of the organizations involved consider the consultative process to have been only declarative.¹⁷ However, others believe that the 11 amendments which have been additionally included (out of 33 proposed) significantly contributed towards the improvement of the Law, especially in the areas of independence of the Commission and widening of the forms of discrimination; which represents a sign of a satisfactory consultative process.¹⁸

The Law enumerates the prohibited discriminatory grounds and the areas where the law is applicable; it also includes section on the terminology used, the forms of discrimination and the permissible exceptions. Further it contains section on the setup of the Commission, explanation of the procedure for protection against discrimination, the protection provided by the courts and provisions on sanctions¹⁹.

¹⁵ Law on Prevention and Protection against Discrimination, Official Gazette of RM, 50/2010

¹⁶ Interview with Biljana Kotevska, human rights expert (10.08.2011)

¹⁷ Macedonian Helsinki Committee; FOSIM; Coalition on the Rights of Sexual Minorities

¹⁸ MCMS, Polio Plus

¹⁹ Fines range from 400 to 1000 EUR



During the drafting process of the Law, the initial setback was how to define discrimination. Partial consensus was reached on the following definition:

“Discrimination is every unjustified legal or actual, direct or indirect differentiation or unequal treatment, i.e. omission (exclusion, restriction or a preferential treatment) of a person in comparison to other persons, based on gender, race, colour of skin, gender, affiliation with a certain marginalized group, ethnic affiliation, language, citizenship, social background, religion or religious beliefs, education, political affiliation, mental and physical disability, age, family or marital situation, property status, health condition or any other ground.”

While some from the experts render the definition to be appropriate²⁰, the majority objects regarding certain points, in particular the taxonomic statement of grounds for discrimination. They believe this could lead towards restrictive reading of the law and exclusion of actions which do not correspond to those described in the mentioned definition.²¹ In addition, the insisting on avoiding to include certain grounds for discrimination opens space for speculations that this law will not have an equal effect on all citizens.²² For example, despite many efforts to include the sexual orientation among the prohibited grounds on discrimination, these proposals were not accepted. However, the representatives of the Antidiscrimination Commission claim that this ground, though not precisely stated, is respected (protected).²³

In addition, the definition does not correspond to the ECRI's General Recommendation 7 which states that 'the use of the expression "grounds such as" in the definitions of racism and direct and indirect racial discrimination aims at establishing an open-ended list of grounds, thereby

20 Interview with Darko Pavlovski, human rights expert (12.08.2011); Interview with Rizvan Sulejmani, human rights expert and member of the AC (13.09.2011)

21 Interview with Biljana Kotevska, human rights expert (10.08.2011)

22 Interview with Luan Imeri, human rights expert (8.08.2011);, Interview with Margarita Caca Nikolovska, former judge in the Strasburg Court for Human Rights (25.08.2011)

23 which can be confirmed by the positive outcome of one case of discrimination on the grounds of sexual orientation which was filed to the Commission

allowing it to evolve with society²⁴. On the other hand, representatives of the Antidiscrimination Commission argue that the current definition represents a translation from the EU legislation, and they were following the directions provided by the international organizations (primarily OSCE and ODIHR).

Among the major remarks to the Law, the experts and stakeholder NGOs that represent certain vulnerable groups emphasize the following major arguments and amendments:

General Provisions

- ▶ The definition, as well as the other articles from the law, are not legally refined with the rest of the Macedonian legal terminology.²⁵
- ▶ The law represents a bad translation from other laws, without appropriate transposition of the elements which are crucial for proving discrimination.²⁶

Forms of discrimination

- ▶ The omission to include sexual orientation as one of the grounds for discrimination is contradictory to the Protocol 12 towards the European Human Rights Convention, which is ratified by Macedonia, according to which the national legislative needs to extend the list of discriminatory grounds (the European Court has determined that the sexual orientation is one of the grounds for discrimination).²⁷
- ▶ The Law uses several different terms to refer to people with disabilities, which should be synchronized.²⁸

24 ECRI, General Policy Recommendation No.7 on National Legislation to Combat Racial Discrimination, 2002

25 Interview with Darko Pavlovski, human rights expert (12.08.2011); Akcija Zdruzenska referring to the Law on Equal Opportunities

26 Interview with Bekim Kadriu, human rights expert (9.09.2011); Interview with Lidija Dimova, president of MCET (9.09.2011); Interview with Uranija Pirovska, representative of the Ombudsman's office (5.09.2011)

27 IHR, Reaction on the carrying of the Antidiscrimination Law; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Studiorum, How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, 2010

28 Studiorum, How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, 2010.



Commission for Protection Against Discrimination

- ▶ The positioning of the Commission in the Law does not enable conditions for its functional independence, as a result of the financial dependence on the state budget allocations, as well as the absence of professional/expert service that will support its work.²⁹ Hence, the independence of the Commission needs to be supported with a complete financial and technical independence from any state body.³⁰
- ▶ There is a high probability of overlapping of the responsibilities between the Ombudsman and the Antidiscrimination Commission which might cause legal insecurity and confusion among the citizens.³¹
- ▶ In order to harmonize the Law with the EU directives, Article 24 needs to be amended by provisioning cooperation with NGO representatives.³²

Proceedings for prevention and protection against discrimination to the Commission

- ▶ Article 25 (Paragraph 3) should be amended by '*adding right to address to the Commission in their own mother tongue to all representatives from all communities in Macedonia*'.³³
- ▶ Amending the Article 28 by adding that any time the decisions (opinions, recommendations) of the Commission are not respected, an initiative for starting a procedure in front of the responsible organ is going to be opened. Bearing in mind that there are cases where the Commission has determined discrimination, but the offender has not acted upon it, the existence of the Commission loses its point and the protective mechanisms become ineffective.³⁴

29 IHR, Reaction on the carrying of the Antidiscrimination Law; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>

30 Macedonian Helsinki Committee, Comments on the Draft Law on Protection from Discrimination (19.02.2010), available at: <http://www.mhc.org.mk/>

31 Interview with Uranija Pirovska, representative of the Ombudsman's office (5.09.2011), IHR,

32 Studiorum, How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, 2010

33 Ibid.

34 Macedonian Helsinki Committee, Comments on the Draft Law on Protection from Discrimination (19.02.2010), available at: <http://www.mhc.org.mk/>

- ▶ The procedure in front of the Commission is unnecessarily complicated. An alleged victim should file a complaint to the AC, but since the recommendations of the Commission are not legally binding, one needs to raise the case additionally in front of the courts.³⁵

Judicial protection

- ▶ The burden of proof needs to be revised in order to be harmonized with the EU directives. A mere establishment of only facts from which there has been a discrimination should be enough, in order to change the current provision which places a huge part of the burden in proving discrimination to the complainant.³⁶

Misdemeanor provisions

- ▶ The misdemeanor provisions are not precisely defined and leave space for various interpretations.³⁷ The amounts foreseen for the fines need to be '*raised in order to reflect the burden of misdemeanor, and to influence effectively and dissuasively towards the potential discriminators.*'³⁸

2.2.1.3. OTHER RELEVANT LAWS AND STRATEGIC DOCUMENTS

Labour Law³⁹

The non-discrimination standards contained in the Labour Law are also very important. The Law forbids the employers to place in unequal position people seeking employment or the employer based on his/her: race, skin colour, gender, age, health condition i.e. disability, religious, political and other beliefs, membership in trade unions, national and social origin, family status and other personal circumstances. The law stipulates equal opportunities between men and women for employment, career

35 Interview with representative of NGO DAJA (13.10. 2011)

36 Studiorum, How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, 2010

37 IHR, Reaction on the carrying of the Antidiscrimination Law; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>

38 Studiorum, How Macedonia Can Keep Pace with European Standards for Prevention and Protection Against Discrimination, 2010 (p.11)

39 Labour Law, Official Gazette of RM, 158/2010



advancement, working conditions, working time and termination of the job contracts. It also includes a special section related to mobbing, as a type of discrimination.

Law on Public Administration⁴⁰

The Law stipulates that the employment in the state administration is in accordance to two main principles – equal access to jobs in the state sector and selection based on abilities. However, it does not include provisions on mobbing⁴¹, which may represent a hindrance to public sector employees in case they want to complain on this type of discriminatory actions.⁴²

Law on Equal Opportunities for Men and Women⁴³

The Law prohibits discrimination based on gender in the social life, i.e. areas of employment, education, social security, culture and sport. It also includes articles on positive discrimination measures which are to be adopted by the state organs, other public bodies, public companies, political parties and CSOs.

For the protection of the rights, the position of Legal Advocate for Equal Opportunities was set up with a mandate to act upon complaints by citizens, as well as on a personal initiative.

Criminal Code⁴⁴

According to ECRI (2010), the criminal legislation included in the Criminal Code is well developed in terms of combating racism and discrimination. Recently, Article 39 of the Criminal Code has been supplemented with a provision that when determining sentences to be handed down, the criminal courts shall, where applicable, take particular account of the fact that an offence was directly or indirectly motivated by the national or social origin, political or religious beliefs, social or material situation, sex, race or skin colour of the person or group of persons targeted. In

40 Law on Public Administration, Official Gazette of RM, 52/2010

41 'Psychological molesting at the work place' as defined in the Labour Law

42 Interview with Borce Davitkovski, university professor teaching Public Administration and Administrative Law (12.09.2011)

43 Law on Equal Opportunities for Men and Women, Official Gazette of RM, 66/2006

44 Criminal Code, Official Gazette of RM, 37/1996

addition, responding to ECRI's recommendations, two new offences have been added: publically distributing xenophobic or racist written material or publically propagating ideas or theories which facilitate, promote or encourage hatred, discrimination or violence against a person or group on grounds of race, colour, national or ethnic origin and religious conviction (new Article 394) and disseminating xenophobic or racist material by electronic means (new Article 394(g)).⁴⁵ Finally, Article 417 states that everyone that on the grounds of race, skin colour, nationality or ethnic origin breaches the basic human rights and freedoms acknowledged by the international community – discriminates.

However, the concerns are in the rare implementation of the criminal law provisions on combating racism and discrimination, which is considered to be due to the insufficient knowledge and understanding of these provisions not only among the general public, but also among the legal professionals.⁴⁶

Is the current legal framework sufficient and appropriate?

There are different opinions among experts regarding the appropriateness of the legal framework on combating discrimination. While some consider it appropriate, although not always appropriately implemented⁴⁷, other deem it as insufficient and inappropriate to the current state of societal development. According to Biljana Kotevska '*there is a need for adopting one main strategic document on Human Rights on a state level – Human Rights Action Plan, which will put an end to the partial and non-strategic responses to human rights challenges that will not only promote and protect the rights and offer redress in cases of violation, but will also open space for advancement of rights and will serve as a safety net for the current protection of rights from retrogression.*'⁴⁸

45 ECRI Report 2011, p.13

46 Ibid, p.14

47 Interview with Darko Pavlovski, human rights expert (12.08.2011); Interview with Bekim Kadriu, human rights expert (9.09.2011)

48 Interview with Biljana Kotevska, human rights expert (10.08.2011)



2.2.2 INSTITUTIONAL FRAMEWORK

2.2.2.1. OMBUDSMAN

The Ombudsman's office has been established in 1997, with the aim to protect '*the legal and constitutional rights of citizens in the event of their violation by state bodies*'⁴⁹. While most typically, the Ombudsman reacts on the basis of individual complaints by citizens, it can also undertake its own initiatives regarding issues the office has noted, by issuing recommendations to authorities and requesting opening of disciplinary or criminal proceedings. It represents a body which has managed to keep up the public reputation of being independent, professional and impartial.⁵⁰ Hence, its work is highly valued by the international observers, although there are aspects which remain to be amended, such as including the possibility to intervene in relations between private individuals and reducing the dependence on the Government for hiring new employees in the Ombudsman's office.⁵¹

2.2.2.2. CONSTITUTIONAL COURT

According to Article 110 of the Constitution, the Constitutional Court protects the rights and freedoms of citizens related to freedom of belief, consciousness, thought and public expression, political association and the prohibition of discrimination of citizens on the grounds of: sex, race, religious, national, social and political affiliation. With regards to discrimination, the court realizes its goals in two ways: through a constitutional revision i.e. evaluation of general legal acts and through deciding on individual citizen's demands for protection against discrimination, i.e. direct protection of certain rights and liberties included in the Macedonian Constitution.

However, the initiatives concerning the assessment of discriminatory laws and acts are rather rare, and very few have been processed. According to Luan Imeri⁵², in the period from 1996-2009, 250 initiatives have been submitted to the Court. The Court has decided to process only 50 of them

49 Constitution of the Republic of Macedonia, 17 November, 1991

50 ECRI Report, 2010, p.17

51 Ibid, p.17

52 Interview with Luan Imeri, human rights expert (8.08.2011)

and found discrimination in only one case. According to certain experts, the courts in general are not skilled enough when it comes to dealing with cases of discrimination; hence the Antidiscrimination Law is expected to be utilized by citizens as much as possible in order for the courts to learn to resolve such cases.⁵³

2.2.2.3. STANDING INQUIRY COMMITTEE FOR PROTECTION OF CIVIL FREEDOMS AND RIGHTS

The Committee works in the frames of the Parliament, in the area of protecting citizens' rights and freedoms in cases of failed implementation or breach by the state organs. The Committee cannot exercise investigative and other judicial functions and its findings are the basis for starting a procedure for accountability of public office-holders.⁵⁴

2.2.2.4. COMMISSION ON PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION (ANTIDISCRIMINATION COMMISSION)

Established in December, 2010 it represents the first institution whose sole purpose is acting upon cases of discrimination in the public, as well as the private sector. The Commission has 7 members appointed by the Macedonian Parliament. They act as members of the Commission outside of their full-time jobs (some are public servants, others university professors, etc.).

According to the Commission's Rulebook⁵⁵, there are five outlined functions that this body should provide (Articles 17-21):

- 1. Protective function**, which includes providing advice and protection to individuals who have filed a complaint for alleged discrimination, through providing opinions and recommendations, information for starting a court proceeding etc.
- 2. Promotional function**, realized through activities for promotion and

53 Interview with Bekim Kadriu, human rights expert (9.09.2011); Interview with Margarita Caca Nikolovska, former judge in the Strasburg Court for Human Rights (25.08.2011)

54 <http://www.sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=67F7A08B6EC437429054B6784A6993ED>

55 Rulebook of the AC, <http://www.kzd.mk/phocadownload/delovnik-za-rabota-kzd.pdf>



education about equality, human rights and non-discrimination, public awareness raising, informing citizens about the mechanisms for protection against discrimination.

3. **Advisory-educative function**, realized through providing recommendations to public institutions for taking measures which promote equality, initiating amendments of legislative for the purpose of enhancement of the antidiscrimination policies, monitoring the harmonization with the EU legislative.
4. **Research function**, realized through preparing studies, research and training on non-discrimination, collection of statistical and other type of data, maintaining a database on cases of discrimination.
5. **Inter-institutional cooperation** which includes: exchange of experiences and good practices with state organs working in the area of human rights, with the Ombudsman and the international equality bodies.

The procedure for submitting complaints to the Commission is as follows: The citizens that want to submit a complaint should fill in a form (available at the AC's web page)⁵⁶, along with the accompanying evidentiary documents. The complainant must provide the applicant's personal data, since anonymous complaints are not reviewed by the Commission. There are no costs for the complainant. As soon as the AC receives the complaint, they initiate a phase of 'establishing the factual situation' and they need to decide on the case in 90 days after its reporting. If the Commission establish breach of the right, the decision is transmitted to the institution/organisation/individual which it has determined to have acted in a discriminatory way. If they do not act according to the opinion, a procedure can be initiated in front of the responsible body.

In contrast to the Ombudsman, the Commission is responsible for cases related to both public and private sector. However, so far very few of the complaints have referred to the private sector.⁵⁷

56 The complaint can also be submitted verbally in the AC's offices

57 Interview with Lence Kocevska, member of the AC and Advocate for Equal Opportunities and Dusko Minovski, president of the AC (21.09.2011)

Bearing in mind the above-stated, the role of the Commission is the weakest link in the Law, since the legal relevance of its decisions is relatively weak. They do not carry an legally binding decision, but only conclusion whether there was a case of discrimination; provide opinion and recommendations. The Law stipulates a follow up on the case in order to verify whether the recommendations have been acted upon, and on the basis of this – the AC can take additional steps. In case the institution does not act according to the recommendation, the Commission can propose dismissal of the person in charge or the person acting discriminatory. The problem is that the opinion has no legal enforcement power. An additional problem is the absence of possibility for appeal in case the person is not satisfied with the Commission's decisions.⁵⁸

The formal setup of the Commission also represents a potential setback. Specifically, the fact that its members are not permanently employed in the body and not everyone has a background on human rights issues, may put into question its credibility in front of the courts. Since their decisions are only declarative, this may represent a problem when there is a need to enforce them and remedy the situations.⁵⁹ However, its members consider their background to be an asset since it enables them to view the cases from various angles. They believe that in the upcoming period the membership in the AC should professionalize⁶⁰ and gradually their roles from temporary will turn into full time positions.⁶¹

Finally, although the Commission is aimed to be independent, its main funding comes from the state budget. Regardless of the possibility for developing additional fundraising schemes, currently, the minimal budget allocated for their work additionally complicates their ability to perform effectively, especially bearing in mind that this is a new body which needs to get equipped with technical, administrative and human resources for

58 Interview with Darko Pavlovski, human rights expert (12.08.2011);

59 Interview with Margarita Caca Nikolovska, former judge in the Strasburg Court for Human Rights (25.08.2011)

60 Interview with Rizvan Sulejmani, human rights expert and member of the AC (13.09.2011)

61 Interview with Lence Kocevska, member of the AC and Advocate for Equal Opportunities and Dusko Minovski, president of the AC (21.09.2011)



support of its work.⁶² This issue is currently the main impediment faced by the Commission members. Specifically, the absence of expert legal service which would assist the Commission members with collection of data, legal analysis of the cases etc. puts too much burden on its members and unnecessarily prolongs the process of taking decisions. Currently, these roles are being performed by young volunteers, which is considered as a temporary rather than a sustainable solution.⁶³

2.2.2.5. INSTITUTIONS FOR PROTECTING THE RIGHTS OF NON-MAJORITY COMMUNITIES

Secretariat for implementation of the OFA

After the armed conflict which occurred in 2001 and the peace accord – Ohrid Framework Agreement, the Secretariat for implementation of the Agreement was established. This entailed a set of changes in the fields of: decentralization, education, use of languages, use of flags etc. However, one of its main tasks is implementing the provisions of equal and just representation of all ethnic communities which live in Macedonia, which includes the activities of '*coordination, promoting and monitoring the progress of the anti-discrimination measures*'.⁶⁴

The proportional representation of the non-majority communities has so far been mostly implemented through assuring their representation in the state administration. Although the process aided towards significantly increasing their representation⁶⁵, it was criticized for the lack of open, transparent, competitive and merit-based recruitment and the focus on the Albanian community.⁶⁶

62 Interview with Biljana Kotevska, human rights expert (10.08.2011)

63 Interview with Rizvan Sulejmani, human rights expert and member of the AC (13.09.2011)

64 <http://siofa.gov.mk>

65 The overall number of civil servants from the non-majority ethnic communities was 29% by December 2009

66 EC Progress Report on FYROM, 2010

Agency for realization of the rights of communities

Even though one of the aims of the OFA was integration of all non-majority ethnic communities, as a result of the criticisms that the rights of communities which represent less than 20% of the total population of the country (e.g. Roma, Turkish, Serb, Vlach, Bosniak etc.) are not sufficiently protected, a specialized Agency for realization of their rights was established in 2008. The Agency works in the areas of: employment, use of languages, education, culture and other areas determined by the Law. The Agency is currently in a process of strengthening its professional capacities and works on several activities mainly related to awareness rising.⁶⁷

Commissions for relations between communities

The Commissions are formed in municipalities in which more than 20% of the population belong to certain ethnic community. Their aim is efficient resolving of issues and problems related to the representatives of non-majority communities, as well as improving the inter-ethnic relations between the communities living in Macedonia.

2.2.2.6. BODIES ON EQUAL OPPORTUNITIES FOR MEN AND WOMEN

The **Sector for Equal Opportunities at the Ministry of Labour and Social Policy** is the central gender equality body. The Sector works on advancing the status of women in all areas of life and enabling equal opportunities for men and women at both national and local level. The prevention and protection from violence and discrimination are a crucial part of the Sector's activities.

The national activities for gender equality formally begun in 1999 when the National Action Plan on Gender Equality was adopted, in 2006, the Law on Equal Opportunities has been adopted which initiated the process of forming mechanisms for equal opportunities through amendments in the electoral laws which lead towards increase in the number of women in the Parliament and the municipality councils. In addition, coordinators

⁶⁷ <http://www.aopz.gov.mk/>



for equal opportunities in the ministries and the municipalities have been assigned, the **Committee for Equal Opportunities in the Parliament** has been formed and since 2009 a **Legal Advocate** has been employed in the Sector with the aim to cooperate with the relevant organs in cases of discrimination on the grounds of gender.⁶⁸

While the institutional setup for protection of discrimination on the grounds of gender is well in place, the main problem with the coordinators is that they have other functions and perform this duty in addition to their everyday tasks, which does not leave much time to focus on the equality issues. In addition, in the absence of legal requirement the holders of these posts to be educated in the sphere of human rights and have knowledge in gender sensitive/responsive policy making can relust in lack of capacity to recognize certain cases of discrimination and react accordingly.

68 [http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Sektor_za_Ednakvi_moznosti_MKD\[1\].pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Sektor_za_Ednakvi_moznosti_MKD[1].pdf)

3. PUBLIC SECTOR DISCRIMINATION AS PRESENTED BY THE MEDIA

The media space in Macedonia is relatively ethnically divided. One can claim that it does not reflect an integrated whole and the media can be divided based on ethnic i.e. linguistic criteria which largely determine their contents.⁶⁹ For the purpose of this paper, the analysis of the presentation of discrimination-related issues by the media was conducted through analyzing data gathered by reviewing the web content of the electronic and print media in Macedonian language from 2009-2011 and Albanian language from 2010-2011 through searching by the following keywords: discrimination, discrimination employment, discrimination public sector. It revealed a vast difference in the manner in which media operating in Macedonian and Albanian language report about cases of discrimination.

Generally, Macedonian language media have not focused much on the issue of discrimination as a social phenomenon. The analysis revealed that the issue becomes relevant when it is raised by the NGO sector, the experts or the international organizations. It is very rarely raised by the media themselves as a research article. The role that media have is mainly informative, primarily through reporting the findings of several studies (surveys) on discrimination and the mainly political aspects of the debate over the Antidiscrimination Law. Information varies in relation to the current occurrences and the legislative changes. In 2009, the media pointed out the absence of legislation⁷⁰ and the lack of awareness

⁶⁹ Discrimination based on ethnicity, MCMS, 2009

⁷⁰ Radio Free Europe, Macedonian without an Antidiscrimination Law [Http://www.makdenes.org/content/article/1779194.html](http://www.makdenes.org/content/article/1779194.html)



concerning discrimination among the citizens, in 2010 the attention has turned towards adopting of the Antidiscrimination Law and its content⁷¹, followed by the information on the composition of the AC⁷² and the EC's criticism to the draft version of the Law⁷³. Some have reported cases of different treatment of certain groups of people (e.g. women, transsexuals, Roma, etc.), but have not specifically assessed them as discriminatory practices, which indicates their lack of awareness of the issue. This, accompanied with the vast number of discriminatory language in the articles which can be noticed in the Macedonian language media (direct or indirect discrimination visible in the titles or the text of the articles)⁷⁴, can be interpreted as a sign for low level of sensitiveness for the issue. This is partially reflected in the analysis 'Discrimination based on ethnicity'⁷⁵, where out of six interviewed editors, only three reported they believe that there is discriminatory reporting in the media.

Bearing in mind that about 25% of the population in Macedonia declares as ethnic Albanians⁷⁶, hence constituting the largest non-majority community, the analysis of the Albanian language media was deemed as very important for detecting their perceptions and feelings regarding the issue of discrimination in the Macedonian community. The analysis revealed that the Albanian language media are more prone to report on the issue of discrimination, especially when it comes to cases of ethnic discrimination of the Albanian community in Macedonia. The majority of the cases refer to the public sector, where two main streams of issues can be noticed. The most dominant - discrimination on the grounds of ethnicity (e.g. the Albanian community is less represented in certain institutions)⁷⁷,

71 Kanal 5, Helsinki Committee, The Antidiscrimination Law discriminates against homosexuals:

<http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=59192>

72 Alfa TV, Party Commission against Discrimination:

<http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mId=36&eventId=31877>

73 <http://www.time.mk/cluster/42d8a2f643/evrokomisijata-apelira-za-usoglasuvanje-na-zakonot-za-diskriminacija.html>

74 See more in: <http://soros.org.mk/dokumenti/Mediumite-i-diskriminacijata.pdf>

75 Discrimination based on ethnicity, MCMS, 2009

76 According to the last census in 2002

77 <http://www.shqipmedia.com/portal/2010/08/nga-32-promotoret-ekonomik-vetem-1-shqiptar/>; <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/335-institucione-pa-asnje-shqiptar/>

offered less secure jobs⁷⁸, the work settings are packed with Macedonian (i.e. orthodox) symbolic⁷⁹, etc.) and on the grounds of political beliefs/affiliation⁸⁰. Other forms of discrimination (gender, sexual orientation, socio-economic status, religion) are very rare in the Albanian media reports.

One of the authors of an analysis on the media and marginalized communities, Stanimir Panajotov,⁸¹ explains the importance of the media in raising awareness about the discrimination:

b Media should serve as opinion makers, and not “mirror” of society and its perceptions. Media should be active in approaching experts and individuals with expertise in the domain of anti-discrimination. Even if there are selected journalists which have proper civic education and legal background necessary, it is obvious that these journalists are either not in a position to be independent or if they are, they do not reveal interest in applying their knowledge in terms with their professional field.

Although the Antidiscrimination Law mentions media only in the part referring to the application of the law on legal persons with public authority, it does not impose further regulation of this issue in the Law on Media.⁸²

78 <http://ina-online.net/maqedoni/7414.html>

79 <http://www.koha.mk/aktuale/7892.html>

80 <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/skandal-funksionari-i-bdi-se-ismet-guri-terrorizon-administratoret-shqiptare/>

81 Interview with Stanimir Panajotov, one of the authors of Media and Marginalized Communities survey 2011, published by the Coalition “Sexual and Health Rights of Marginalized Communities”

82 Media and Marginalized Communities, Coalition “Sexual and Health Rights of Marginalized Communities”, 2011



4. DISCRIMINATION IN THE PUBLIC SECTOR IN PRACTICE

4.1. SCOPE, STRUCTURE, PATTERNS

There is limited data available based on which one could estimate the scope of the discrimination practices in Macedonia and hence determine its most frequent patterns. If relying on the number of complaints submitted to the **Ombudsman**, one could conclude that discrimination is a relatively rare phenomenon. Notably, only 16 complaints were filled in 2010 (see Table 1), mostly in the fields of employment, social and pension insurance and education.

The most frequent ground for discrimination, according to the Ombudsman's data, is ethnic origin, while lately political affiliation seems to be the dominant ground. Both are typically related to employment (employment procedure or termination of employment). Frequently the complaints are not filled as discrimination but breach of labour rights, usually as a result of fear of the possible harmful consequences.

↳ It frequently happens that people come to us with a statement that they are discriminated against, we initiate a procedure, but in the meantime they decide that we should protect their rights but not protect them from discrimination. The classic examples are the cases of discrimination in the area of labour relations.'

Uranija Pirovska, Spokesperson of the Ombudsman

The assessment of the Ombudsman is that the small number of complaints does not reflect the real situation. This is result of the insufficient awareness of the citizens and the lack of ability to recognize the forms of

discrimination, accompanied with the distrust in the institutions.⁸³

Table 1. Complaints related to discrimination received and processed by the Ombudsman's Office (2007-2010)

	2010	2009	2008	2007
Nr. of complains	16	20	21	6
Transferred from the previous year	10	8	5	9
TOTAL in process	26	28	26	15
Anonymous				
Decided to discontinue or not to initiate a procedure	12	9	16	10
Closed in other manners	2	2		
Opinions, suggestions, recommendations given	4	9	3	
Acted upon the Ombudsman's interventions	3	4	1	
All legal competences taken by the Ombudsman	1	3	1	
Not acted upon the Ombudsman's interventions		2	1	
Information to ministers		3	6	
Information to the Government				
Information to other bodies and institutions with public mandates		2		
Total	18	18	18	10
Pending cases	8	10	8	5

Source: Annual Reports of the Ombudsman 2007, 2008, 2009, 2010

As regards to the cases reported to the AC, during its nine-months functioning,⁸⁴ 35 complaints have been received. The vast majority of them refer to the public sector. The most frequent discriminatory grounds

83 Ombudsman report, 2010

84 In the period of conducting the research for this analysis



are again: ethnic origin and political affiliation, followed by social status, sexual orientation and gender as the least frequent ground⁸⁵. Out of the 16 cases processed so far, only in two has the AC found reasonable grounds for direct discrimination.⁸⁶.

According to the **Antidiscrimination Commission**'s database, the majority of claimants claim direct discrimination. However, although seeking for protection against discrimination by reporting a case to the AC, many of the claimants cannot specify the ground on which they feel discriminated. In these cases the Commission members attempt to induce the discriminatory ground through discussing the case with the claimant. However, they are not always successful in this and some of its members suggest visiting trainings from some more experienced organizations from the region in order to gain skills for assisting the claimants in defining the specific grounds for discrimination.⁸⁷

With regards to the court cases related to discrimination, the decisions of the Constitutional Court from the year 2000 onwards were analysed.⁸⁸ Out of the 28 cases related to discrimination in the public sector, assessed as relevant for the study, none was decided in the benefit of the victim of discrimination. Specifically, 23 of the cases were discarded declared inadmissible on the grounds of 'not in the Court's jurisdiction' and 'not timely lodged' and 5 were rejected mainly on the grounds of 'lack of proofs and arguments'. Even though the number of cases alleging discrimination is relatively small, political affiliation is again a dominant ground, represented in more than half (15) of the analysed cases, usually as a sole, but in times combined with other discriminatory grounds. The second most frequent ground is social status (7 cases) and religious beliefs (5 cases), while complains alleging discrimination on other grounds are quite rare.⁸⁹

The analysis of the practice of the court regarding the assessment of the

85 9 of the cases do not contain specified discriminatory ground

86 The case of a textbook of Pedagogy in which homosexuals are called 'mentally unstable' and an indirect discrimination on the grounds of ethnicity in a primary schools (see case study in the part: Discrimination based on ethnic origin)

87 Interview with Rizvan Sulejmani, human rights expert and member of the AC [13.09.2011]

88 Available at: <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

89 See example of a case in the parts 'Discrimination on the grounds of political affiliation'

constitutionality of the laws and regulations indicates that in the largest number of cases, the Court has found breach of the principle of equality in the laws and regulations from the social sphere, i.e. economic and social rights of citizens, such as the right to a social insurance, health insurance, health protection, labor relations etc.⁹⁰ Based on the larger number of verdicts which indicate discriminatory aspects in certain laws and regulations, it can be concluded that the court demonstrates greater readiness to find discrimination in assessing constitutionality of laws and by laws.

According to the Eurobarometer survey (Discrimination in the EU in 2009), the highest rate of self-reported discrimination is seen in Macedonia (25%), with discrimination on the ground of ethnic origin and age accounting for a large share of this (8% each).

In the absence of relevant data on the actual scope of the discriminatory practices, data obtained from public opinion surveys can act as proxy indicators. The survey carried by MCMS in 2010 is based on the methodology used by EU in the Eurobarometer⁹¹ survey, but adjusted to Macedonian conditions.

Hence, political party affiliation is included among the typical grounds for discrimination (see Graph 1 below). Data indicate that the majority of Macedonian citizens perceive discrimination to be frequent in the society, with political party affiliation being most frequently recognized as a discriminatory ground, followed by ethnic background. This corresponds to the data available through the institutions in charge of combating discrimination. However, the scope of the discriminatory practices reported by citizens significantly stands out when compared to the cases reported to the relevant institutions. If comparing the experiences of citizens with discrimination (32% have experienced it) and the readiness to report such cases (72% stated to be prepared to report cases of discrimination), the Ombudsman should have at least 200-300 cases related to discrimination

⁹⁰ Written response to a sent questionnaire to the Constitutional Court for the aims of the project (received 8.11.2011)

⁹¹ Discrimination in the EU in 2009, Eurobarometer



annually.⁹² This indicates that a vast array of cases is not being reported either as a result of fear of the consequences, or the lack of awareness of the potential protective mechanisms.

Graph 1: Perception of frequency of different types of discrimination



Source: Barometer of equal opportunities, MCMS, 2009

The perceptions of the scope of political discrimination are the most prominent when the employment sphere is concerned. 67% of the respondents consider that when it comes to employment, all things being equal, one is the most likely to be discriminated on the basis of political party affiliation. This type of discrimination becomes most obvious when the ruling party at the national or local level changes, and the representatives of the opposing party become 'unsuitable' for the new political elite. The following important criterion is age, considered to be a ground for discrimination by 40% of the participants.⁹³ Finally, more citizens believe that discrimination in the area of employment is more frequent in the public (79%) compared to the private sector (54%).⁹⁴

92 Interview with Aleksandar Krzalovski, MCMS (12.09.2011)

93 Barometer of equal opportunities, MCMS, 2009

94 Discrimination based on ethnicity, MCMS, 2010

4.2. MOST FREQUENT DISCRIMINATORY GROUNDS

The following section provides an overview of the most frequent discriminatory grounds, the typical patterns exhibited; illustrated with case studies for each discriminatory ground. The most frequently recognized and reported discriminatory grounds (ethnicity and political orientation/affiliation), are analysed in more detail.

4.2.1 DISCRIMINATION ON GROUNDS OF ETHNIC ORIGIN

 Ethnic discrimination is found in every segment of life in Macedonia'

Bekim Hoxha, NGO "Zgjohu"

The discrimination on the grounds of ethnic origin (ethnicity) represents the second most identified discriminatory ground by Macedonian citizens, according to surveys. According to the MCMS's survey, 13% of the Macedonian citizens have felt discriminated against on the grounds of ethnic origin during the last 12 months before the survey, while 15% have witnessed someone else being discriminated on this ground.⁹⁵

With regards to tackling this problem, several affirmative action policies have been implemented in the last decade. In particular, the changes in the Constitution made in 2001 include positive action with the principle of equitable and just representation of the representatives of the non-majority ethnic communities. However, according to the Ombudsman's data, the state management organs tend to apply this principle more often than the public enterprises. In this regard, the Defense Ministry is emphasized as a good example of applying this practice through including it in its Human resource strategy and budget allocations.⁹⁶

A strategy for affirmative action and greater involvement of the non-majority communities (which were previously less represented) in the public sector is being implemented, which resulted in employing greater

⁹⁵ Barometer of equal opportunities, MCMS, 2009

⁹⁶ Ombudsman Report, 2009



number of representatives of these ethnic communities. The public announcements for these posts included a statement that the principle of equitable representation will be followed, as regulated with the Law on Civil Servants (Article 95-a). The latest data from the Central Registry of Civil Servants depict a **commendable increase of the number of ethnic Albanian participation in the civil service** from 5.61% in 2004⁹⁷ to 24.18% in 2010⁹⁸ (see table 2).

However, the representation itself does not guarantee an equal treatment. For example, while the Albanian community has significantly increased its representation among the special police forces, indirect forms of discrimination are still felt (see Example 1).

Table 2: Participation of ethnic groups in Macedonian civil service

Ethnic group	2004		2010	
Macedonian	9686	90,25%	8733	70,34%
Albanian	602	5,61%	3002	24.18%
Turkish	79	0,74%	185	1.49%
Roma	20	0,19%	79	0.64%
Vlach	89	0,83%	94	0.76%
Serbian	172	1,60%	178	1.43%
Bosnian	26	0,24%	77	0.62%
Total	10352		12415	

Source: Agency for Civil Servants and Ministry for information society and administration

97 25.12.2007 – source: Agency for Civil Servants (from Risteska, 2011)

98 Ministry for information society and administration <http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf> (from Risteska, 2011)

▲ EXAMPLE 1: Albanian police officers are sent to dangerous actions

A group of Albanians employed in the special units of the Macedonian police feel threatened and discriminated in many aspects of their work place to the police. They say that because of their nationality, they do not receive the deserved treatment from their work which includes extensive subsequent risks.

'Just because we are Albanians they are sending us into the most dangerous actions, but when it comes to get a job promotion, we are left aside', states an Albanian policeman.

They plan to realize meetings with representatives of OSCE, foreign embassies and the Ombudsman. And they will also meet Ali Ahmeti as chairman of the party in power, to explain them this problem better.

'If no action is taken, then we must leave our jobs, because this treatment to us is inconsistent with the laws and standards required by the EU', says a member of the special unit in the Ministry of Interior.

Problems and treatment among members of the Albanian police units, mainly those employed in the special units remains a taboo topic and few have addressed the issue to the media.

Source: <http://ina-online.net/maqedoni/7414.html> (06/08/2011)

In addition to this, serious concerns are stated by the Ombudsman and the EC regarding the inclusion of the smaller ethnic communities (i.e. those constituting less than 20% of the population) and their representation at the decision-making positions.⁹⁹ For illustration, the Turks and the Roma who represent 3.85% and 2.66 %¹⁰⁰ of the population in Macedonia in 2010 only participated with 1.49% or 0.64% in the civil service respectively¹⁰¹. The differential treatment of different non-majority communities has resulted in setting new agencies whose main purpose would be to take

99 Ombudsman Report, 2010; EC report, 2010

100 State statistical office: http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf

101 Ministry for information society and administration <http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf>



care of the equitable representation of the smaller communities. However, overcomplicating the institutional structures is not the best solution when it comes to enabling everyone equal opportunities. Moreover, it might create even greater ethnic divisions and distrust and hence increase the indirect discrimination within the society. As Risteska (2011) puts it:

bThe implementation of the principle for just and equal representation of minorities in the Macedonian public administration causes number of frustrations among the Albanian, Turkish, Roma and Macedonian community. We must start dealing with these frustrations with a long term commitment of meaningful integration of the minority groups in the civil service rather than just taking care of the numbers.'

She adds that the shift in the implementation of the OFA's strategy for equal and just representation from a '*period of positive discrimination and some merit in the recruitment (2004-2006)*' to a '*period of spoil system and no merit in recruitment (2006-2011)*' has caused frustrations among all ethnic communities'. While the Albanians are frustrated because many of them despite being formally hired in the civil service still haven't been accommodated in an actual job post, but stay at home while still being paid¹⁰² and cannot move forward in their careers; the Turkish, Roma, Vlach, and Bosnian minority on the other side feel less important than the Albanians and complain of being negatively discriminated in the process of implementation of the OFA. Finally, the frustration appears among the Macedonian majority which rightly objects on the double standards in recruitment applied for the minority groups.¹⁰³ Moreover, if we bear in mind that the ethnic discrimination in the public sector usually comes hand-in-hand with the political discrimination¹⁰⁴ the dividing lines between citizens become even more apparent.

102 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=28343&kategorija=7>

103 Risteska, M. (2011) CRPM Policy brief no. 19: Ten years after the OFA. Time for meritocracy!

104 SIGMA (2008) Public service and administrative framework assessment

In this regard, and bearing in mind the fact that in 2010 the majority of complaints received by the Ombudsman's office concerned the incorrect implementation of the principle for just representation of the smaller non-majority communities in the public administration, the Ombudsman (2010)¹⁰⁵ concludes that:

bThe current model of application of the system for just representation of the communities does not enable essential change in the application of this affirmative policy.'

Hence, one can rightfully argue that while the current policy setup initially aimed at protecting the rights of the communities and shielding them from discrimination, its implementation has caused a whole set of new discriminatory practices. However, on the other hand it has raised the citizen's awareness of the issues related to discrimination, although has not yet resulted in them being more active in demanding their rights. While the majority of the cases of discrimination on the grounds of ethnicity have not been reported to the relevant institutions, or if reported have not been resolved positively, there are such which were resolved in the benefit of the claimant (see Example 2).

▲ EXAMPLE 2: Cannot speak Turkish, but employed to teach in Turkish speaking classes

A primary school in the town of Radovish opened a call for a gym teacher. The teacher employed was Macedonian by ethnic origin, while the classes he was supposed to teach were Turkish. The AC received a claim upon which they acted by consulting with the Education Inspectorate. Since the regulations for the job posts did not require a Turkish teacher, but only a teacher that speaks Turkish, it was determined that the teacher can teach once he takes a Turkish language proficiency test. However, since the teacher did not speak Turkish, the call was revoked and another teacher of Turkish ethnicity was employed.

Source: Antidiscrimination Commission

¹⁰⁵ Ombudsman report , 2010



While this is not the best case for illustrating the effectiveness of the institutional mechanisms, currently, so far it is the only case of discrimination on the ground of ethnic origin in the public sector resolved by the Antidiscrimination Commission. . The establishing of violation nevertheless gives a ray of hope that the institutional mechanisms have the potential of recognizing discrimination on the ground of ethnicity and reacting appropriately.

4.2.2 DISCRIMINATION ON GROUNDS OF POLITICAL AFFILIATION/ORIENTATION

Discrimination on grounds of political (non)affiliation (or even political orientation) is the most frequently perceived ground of discrimination among the Macedonian citizens. MCMS's survey indicates that more than half of the surveyed citizens believe that the opposing political affiliation from the affiliation of the ruling party is the most widespread discriminatory ground, especially when it comes to employment in public institutions. In addition, 18% have reported to have personally been discriminated on the grounds of political party affiliation in the last 12 months while a quarter of the respondents have witnessed someone being discriminated on this ground. The EC¹⁰⁶ also expressed concerns regarding this issue:

bConcerns remain regarding politicisation of the public service. There have been reports of replacement of trained professionals with appointees of limited experience in several institutions. Also, senior management positions have been filled in the absence of appointment criteria, sometimes with staff under temporary contracts.'

Unfortunately, as the EC notes, although '*the number of complaints submitted concerning replacement or dismissal from work by municipal civil servants to the CSA increased following the municipal elections¹⁰⁷, the CSA reported that most of the complaints were rejected as unfounded*'.

106 EC Progress Report on FYROM, 2010

107 This is considered to be as a result of the change of the political party in power in different municipalities which results in the change of the structure of the municipal employees

In the legislative analysis of discrimination in the field of employment, Vanja Mihajlova concludes that although the Labour Law predicts that the potential candidate should be requested supporting documents for fulfilling only the required conditions for the job, the practice of requesting evidence for political party membership (typically for the party in power) is becoming more and more frequent. This represents breach of the Constitution (the principle that citizens have equal access to every work post under equal conditions) and the legislation in this area (Law on public administration according to which the employment in the public service is based on transparency, expertise and competence), and is gaining force as a result of the omission to include the concept of discrimination on the grounds of political affiliation in the Labor Law.¹⁰⁸

Discrimination on the ground of political affiliation is especially prominent in the area of new public sector employment. In certain cases, positions have been filled up without opening a public competition¹⁰⁹, while often despite the appropriate procedure (i.e. opening a public competition, interviews with potential candidates etc.), the candidates which have political links to the parties in power have significantly greater chance to be selected/employed.

Xhevati Ademi¹¹⁰, a representative of a political party himself states that:

On the last public competition announced by the Macedonian government, if you see the lists of the employees, over 80 percent have a connection with the political party in power. This phenomenon in reality should be criticized'

More than half of the complaints filed to the Constitutional Court (from 2000 onwards) state this ground for discrimination related to public institutions and most follow the same/similar line of arguments: the institution had changed the systematization of the work posts which lead towards the claimant to be fired or reassigned to a lower position, typically not relevant

¹⁰⁸ Mihajlova, V., (2011) Discrimination in Employment and realizing the employment rights and legal protection, Legal Dialogue No.4, Available at: <http://www.ihr.org.mk/mk/pravendijalog/pravendijalog-br4/135-diskriminacija-pri-vrabotuvanje>

¹⁰⁹ http://www.kapital.mk/mk/dneven_vesnik/74008/shto_se_otkrica_revizorite_samo_poslednata_godina_.aspx?iId=2370

¹¹⁰ Interview with Xhevati Ademi, political party representative (10.10.2011)



to his/her professional and/or educational background (See examples 3 and 4). Other cases include: changing the working conditions; assessing employees members of the opposing party with lower grades, re-naming the job titles, which requires receiving a new work contract, etc.¹¹¹ While from the legislative point of view the procedure is regular, there are threats of indirect discrimination and an abuse of the power by the management of the institution (belonging to the political party at power at that time).

▲ EXAMPLE 3: Fired because of opposing political affiliation

16 people from the Public company for managing living and business space (Javno pretprijatie za stopanisuvanje so stanben i deloven prostor)- Strumica have been dismissed from the Company, after a decision on reduction of the staff as a result of 'economic, technological and structural changes'. The fired argue that this was done on the grounds of their political affiliation. Specifically, out of the total 21 dismissed employees, 15 (the claimants) were members of the political party different than the party to which the Director of the Company belonged. They claim that five of them were initially reassigned to different positions, for which everyone knew are going to be abolished.

Further on, they argue that with the Rulebook for amending the Rulebook on the organizational structure, two of the work posts have been abolished, in order to be re-included in the new systematization, but now including the word 'head of' instead of 'manager'. The complaint states that the Company has neither included new technologies nor has implemented structural reforms in the meantime.

The Constitutional Court has reached a decision that the political party affiliation in this case is an accidental fact, and not the main ground for termination of their employment.

Source: Constitutional Court, Decision No. 67/2004-0-0, Date: 12/08/2004

¹¹¹ Interview with Magdalena Nestorovska, representative of the SDSM political party (24.11.2011)

The reality is that this has become part of the everyday functioning of the political parties in Macedonia. They have promises (for employment, position upgrading, etc.) to the membership and are expected to uphold them if they want to stay in power; and on the other hand there are no independent mechanisms (courts etc.) which would react to such manipulations. Nade Naumovska from FOSIM¹¹² argues that the courts should have groundbreaking cases resolved in the benefit of the claimant, which would represent a blueprint for further similar cases. However, there are no such cases yet. While everyone agrees that this form of discrimination is perhaps the most widespread in public institutions, so far very few cases of discrimination on grounds of political affiliation have been submitted to the courts and none has been won. The experts claim that these types of cases do not even get reviewed by the courts; hence this type of discrimination has never been criminally prosecuted. Margarita Caca Nikolovska, a former judge in the European court for human rights in Strasburg argues that proving discrimination on grounds of political affiliation is not as difficult as people usually believe; the most difficult thing is to encourage citizens to report such cases.¹¹³ Magdalena Nestorovska, a representative of a political party currently in opposition confirms this stating that the public sector employees only discuss these issues among themselves, but during the time they are employed, they almost never dare to use other legal instruments. This is mostly due to their distrust that the Ombudsman, for example, has a power to change anything, due to the lack of legally binding power of its recommendations; but also because of the fear for additional 'revenge' actions which might even strengthen the discrimination (see Example 4). On the other hand, Lence Kocevska from the AC believes that discrimination on the grounds of political affiliation is difficult to be proven since none of the cases are supported with written evidence, and the courts are reluctant to accept oral claims.

¹¹² Interview with Nade Naumovska, representative of FOSIM (25.08.2011)

¹¹³ Interview with Margarita Caca Nikolovska, former judge in the European Court for Human Rights (25.08.2011)



Cases such as those stated in Example 4 are numerous and this type of discrimination is becoming common practice of each political structure which comes to power.¹¹⁴ This adds fuel to the already highly politicized Macedonian society and therefore represents an issue which should be more seriously addressed by the institutions responsible for protecting citizens' human rights and combating discrimination.

¹¹⁴ Statement of sociology professor Ilija Aceski, available at: <http://www.balkaninsight.com/en/article/political-discrimination-on-the-rise-in-macedonia>

⚠ EXAMPLE 4: A functionary terrorizing administrators at their work place

An Albanian administrator employed in the Directorate of Public Revenues (DPR) Skopje, complains of discrimination at his work place from the DPR's management, only because he was employed at the institution when the opposition party (DPA) was in power.

A. Ziberi was removed from office along with 11 other colleagues in 2008, but all returned back to work in 2010 with a court decision. After the court decided that there is no law that approves to remove them from their work posts, he is experiencing a real hell.

Even though A.Ziberi is a lawyer, he is set for more than one year to work in a desk job that requires no professional-educational preparation, but only high school background. Totally degraded after returning to work because of the court decision, his work place was unfairly changed without giving him a reason why such decision was taken by the institution. Even though his wage is up to 40% lower than the average wages in the DPR, Ziberi has agreed to work at the counter (wicket) and do the job he was reassigned to, thinking it would be temporary until the appeal of the decision that the DRP brought to his work place, but all this proved to be ineffective. The discrimination achieved its culmination when the Deputy / Director of DRP Skopje Ismet Gurri, entered one day at A. Ziberi office and without giving any reason he begun to offend Ziberi, threaten his life and attempted to physically attack the administrator in question, taking as reasons only Ziberi's party colours which were differently than those of Mr. Gurri. After this incident, A. Ziberi urgently left his workplace, and filed the case to the Directorate General of DRP and then to the police. But until now there has been no action taken by the Department to attempt to solve the problem in question and to the greatest irony, the General Department decided to defame and degrade even more Ziberi by changing his work place from the counter (wicket) venue to a switchboard operator.

The case has not yet been reported to the relevant institutions for protection from discrimination

Source: <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/skandal-funksionari-i-bdi-se-ismet-guri-terrorizon-administratoret-shqiptare/>



4.2.3 DISCRIMINATION ON GROUNDS OF SEX

Discrimination on grounds of sex is among the least frequently perceived types of discrimination among the citizens. Hence, the most problematic issue is to recognize these types of discriminatory practices from the community, but also from the victim.¹¹⁵ Currently, it is perceived as more frequent among the Albanian community; but interestingly, women do not perceive it as more frequent than men. It is among the discriminatory grounds whose frequency is not perceived to have changed during the past five years.¹¹⁶

This form of discrimination is so intertwined in the everyday life of the Macedonian citizens that most of its indirect forms are not even perceived and recognized as discriminatory. It has cultural and civilizational roots which are afterwards translated into the governance structures of the country. For example, women are still vastly lagging behind men with regards to their representation at the management positions in the public sector.¹¹⁷ In the local government, the percentage of women at the managing positions is about 33%, while in the executive government level it is 42%.¹¹⁸ In addition, only two (out of 18) ministerial positions are held by women, one (out of four) deputy prime ministerial positions and none (out of 85) municipality mayor positions.¹¹⁹

Discrimination on the grounds of sex is most often indirect and multiple, i.e. certain groups of women are more vulnerable to discrimination. Specifically, when it comes to employment in the public administration, women from Macedonian, Vlach and Serb ethnic origin compare better than those of Albanian, Roma and Turkish ethnic origin (see Table 2).

115 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.html>

116 Barometer for equal opportunities, MCMS, 2009

117 State or municipality secretary, director of sector

118 CSA, Central Registry of Civil Servants, 2010

<http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf>

119 <http://www.vlada.mk/#>

Table 3: Composition of central public administration
by gender and ethnicity

	Macedonian	Albanian	Turkish	Roma	Vlach	Serbian
Male	3988	2042	105	45	47	48
	46%	68%	57%	57%	50%	46%
Female	4745	960	80	34	47	52
	54%	32%	43%	43%	50%	54%

Source: CSA, Central Registry of Civil Servants, 2010

<http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf>

In addition, there is no female civil servant of the Albanian ethnic community holding the highest public administration position (Secretary General or State Secretary), which is also the case with the other non-majority communities in Macedonia. Also, only two female representatives of the Albanian ethnic group are State Advisors, and eight are Heads of Sectors. Only one woman from Turkish ethnic origin is appointed Head of Sector, from Vlach origin (1 head of sector), Roma (1 state advisor and 2 head of sectors), and the Serbian community (2 state advisors and 3 head of sectors). However, if compared to their male counterparts holding the same positions, women from Albanian ethnic origin appear to be the least represented group. In comparison, ethnic Macedonian men and women are relatively equalized concerning the positions they hold, while both men and women from the smaller ethnic communities are insufficiently represented.¹²⁰

In terms of recruitment, the Labour Law provisions on procedures for selections of candidates explicitly ban discriminatory requirements, based on gender (Article 24) by stating that “*the public announcement of a vacancy should not suggest that the employer gives preference to one gender over the*

120 CSA, Central Registry of Civil Servants, 2010



other except if the gender is necessary for the job position that is advertised”¹²¹. A new aspect in the Labor Law is the inclusion of articles prohibiting sexual harassment (Article 9).

However, the principle of equality in access to work (equality of opportunity) is not stated within the criteria for establishment of labour relation. The absence of special provision that prohibits the inquiries of marital or family status of women on behalf of the employer brings the job applicants in an unequal position. Evidence shows that employers do inquire about the marital or family status of applicants. A CRPM study¹²² indicates that up to 13% of the surveyed women applicants were asked about their plans to have family or get married at a job interview and 7.3% report that they believe they were not offered the job because of those plans. The rest refused to answer these questions, which might indicate that they were cautious to talk about these issues. Although there aren't data available regarding the respect of the policies prohibiting gender discrimination when hiring new employees, anecdotal evidence indicates that public sector employers are more careful in this regard, compared to the private sector employers.¹²³

However, while the Legal Advocate for equal opportunities is responsible for protecting citizens from gender discrimination both in the public and the private sector, so far, only few complaints for discrimination in the public sector have been filed, with none being resolved in the benefit of the claimant.¹²⁴ Generally, citizens are insufficiently informed about the forms of discrimination on the ground of sex, which is why the majority do not perceive it as frequent. However, the Legal Advocate argues that in reality this type of discrimination is very prominent, unlike how the majority of citizens perceive it. This is the reason why the Advocate is attempting to raise the awareness among the general population with different campaigns and encourage them to report this type of discrimination.¹²⁵

121 Labour Law. Official Gazette of RM. no. 62, 2005, Article 24

122 In CRPMs, Achieving Gender Equality in Macedonia (2009) it is stated that up to 13% of women applicants were asked about their plans to have family or get married at a job interview and 7.3% report that they believe they were not offered the job because of those plans

123 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.html>

124 Interview with Lence Kocevska, member of the AC and Advocate for Equal (21.09.2011)

125 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.htm>

4.2.4 DISCRIMINATION ON GROUNDS OF DISABILITY

The results that less than half of the Macedonian (surveyed) population perceives the discrimination on the ground of disability as frequent¹²⁶ is rather surprising bearing in mind the numerous setbacks these citizens face in relation to their access to education, public institutions and especially employment. While the last several years have witnessed a positive trend of affirmative policies for employment of people with disabilities, actual results are still lagging.

Among the legislative provisions regulating the rights of people with disabilities are:

- ▶ Granting irretrievable funds to the employers for employment at indefinite time of unemployed disabled people up to the amount of 20 average salaries in the Republic of Macedonia of the previous year, i.e. 40 average salaries in the Republic of Macedonia of the previous year before employment and for the employment of a totally blind and a person with physical disabilities, who, due to the mobility needs a wheelchair;
- ▶ Adaptation of the work facilities where the person with disabilities is to work with the amount up to 100,000 MKD, and the same can be reused, if the technical-technological process or the kind and the degree of the disability require that;
- ▶ Purchasing equipment for the amount of 200 average salaries in the Republic of Macedonia of the previous year;
- ▶ Tax exemption and providing means for taxes; and
- ▶ Financial support at working¹²⁷

Although this has resulted in certain improvement of their position with regards to employment, data from the Employment Agency suggests that the number of unemployed disabled people from 2005 to 2010 has

¹²⁶ Barometer for equal opportunities, MCMS, 2009

¹²⁷ Efremov, Lj. Employment of People with Disabilities, JSER online; Available at: http://jser.fzf.ukim.edu.mk/index.php?option=com_content&view=article&catid=41%3A2007-3-4&id=128%3Aemployment-of-people-with-disabilities-in-the-republic-of-macedonia&Itemid=58

fluctuated, but not decreased significantly (see graph 2). In order to increase the employment of disabled people in the public sector, in 2009 the Government adopted a decision according to which all ministers, deputy ministers, state secretaries, directors of public companies, agencies and funds should employ at least 3 people with disabilities.¹²⁸ However, this decision was not implemented, because, as Igor Mackinovski¹²⁹, from the Sector for Social Protection of Disabled persons from the Ministry of Labour claims:

bAfter the decision, the anti-crisis measures came into force, among which was the one for termination of all recruitment in the public administration. Hence, the decision was only partially implemented. To my knowledge, there is one person employed in the Ministry of Foreign Affairs and two in the Ministry of Finance. “

Graph 2: Number of unemployed disabled people (2005-2010)



Source: Employment Service Agency¹³⁰

128 <http://www.sakamznammozam.gov.mk/Default.aspx?mld=43>

129 http://www.bbc.co.uk/macedonian/news/story/2010/12/101203_macedonia_handicap.shtml

130 <http://www.avrm.gov.mk/?ItemID=AD2B104272B14A4197C6A2B737588A7A>

Data shows that only about 30% of the disabled people in Macedonia are employed, mostly in sheltered companies, who receive benefits for their employment. According to a research¹³¹ conducted by the Association of Persons with Physical Dissability:

bOut of the total number of handicapped people, in a 9-year period, 4000 have been employed in shelter companies, only 700 in other private sector companies, while the number of employed in the public administration is insignificant'

Additionally, their data points out that more than 30% of the companies have abused the benefits provided by the Law to the disadvantage of the disabled employees. Still, judging by the available data, this vulnerable group does not use the protective mechanisms from discrimination. Specifically, very few cases for protection against discrimination on the grounds of disability have been filled to the Constitutional Court (see Example 5), the Ombudsman (except for issues related to disability pensions) or the AC. People belonging to this group are rather marginalized when it comes to working in public institutions bearing in mind the numerous obstructions they face; first of all physically (architectural barriers, absence of technology for the hearing and visually impaired etc.); and most importantly psychologically, as a result of the very strong discriminatory opinions present in the public. For example in the 2009 Eurobarometer survey Macedonian citizens were among the least respective/supportive of a person with a disability holding the highest state position (4.7 compared to the 7.4 EU average).

131 <http://www.time.mk/read/323b4c8676/d195e62aaa/index.html>



▲ EXAMPLE 5: Special 'test' for management capabilities of people with disabilities

Elena is employed in the NGO Polio Plus which works on advancing the rights of people with disabilities. She herself has a minor physical disability. Although aware of the setbacks people with disabilities face, she was surprised when in order to take on a higher managing position in the organization, she was required to be reviewed by a special medical commission in order to have her abilities for performing the function assessed. While this is a requirement according to the Law on Employing People with Disabilities, it is also a discriminatory provision which might impede people with disabilities to advance in their careers or become entrepreneurs.

The provision refers to people with all types of disabilities, mental and physical and to the private and public sector as well; but according to Elena, no one should be required to be approved by this commission since the procedure represents a discriminatory action towards a whole category of citizens.

The NGO Polio Plus has filed a complaint to the Constitutional Court for this case, but the Court has pleaded as not authorized for the case and directed them to the Ministry of Labour and Social Policy. The NGO claims that the mentioned Law, which has been carried in 2000 is old and in certain cases does not reflect the current situation.

Source: Interview with representative of the NGO Polio Plus

4.2.5 DISCRIMINATION ON GROUNDS OF SEXUAL ORIENTATION

The problem of discrimination on grounds of sexual orientation has been kept 'under the carpet' for a long time, to be opened through an intense debate over the preparation of the Antidiscrimination Law. While the working versions of the Law prepared primarily by the NGO sector contained this ground, it has 'disappeared' shortly before adopting the final version of the Law. This has caused quite a stir within the Macedonian society, primarily the NGO sector, accompanied with strong recommendations

from international organizations¹³² to return the ground in the definition of discriminatory grounds in the Law. However, this did not resonate with the government representatives, primarily as a result of the concern that it might open the gate towards legalizing gay marriages.¹³³ In addition to this, in the definition of the terminology in the Law, marriage is described as a relationship between a man and a woman, alike in the Law on the Family.

The treatment of this issue in the Antidiscrimination Law is especially controversial bearing in mind that sexual orientation as a discriminatory ground is included in the Labour Law (Article 6), which indicates that this legislative framework is more inclusive in this regard.

Nevertheless, despite the omission to introduce it as a specific discriminatory ground, the debate has raised the awareness of the public regarding the issue. For example, data from the Eurobarometer survey (2009) indicate that:

On virtually all countries of the EU, the majority opinion is that discrimination on grounds of sexual orientation is now less widespread. There are some exceptions with the Former Yugoslav Republic of Macedonia being the only one where citizens who think it is now more widespread significantly outnumber those who think that it is less widespread (39% vs. 32%)'

Still, the negative perceptions concerning members of the LGBT population remain persistent. According to the MCMS's survey, Macedonian citizens would feel the least comfortable having a person with homosexual orientation at the highest state position. Correspondingly, they are the least likely to approve affirmative action aimed towards people with different sexual orientation. Almost half of them are against these types of measures. This leads the majority of the representatives of this group to hide their sexual orientation, as a result of the fear of the treatment of the community.

132 EC Progress Report on FYROM, 2010; Amnesty International, Public statement: Macedonia: Ensure protection from discrimination on the grounds of sexual orientation, 15.04.2010; Human Rights Watch, Macedonia: Broaden Anti-Discrimination Bill, 3.02.2010

133 <http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=4263BEBDE351C64D8577BD7F9EE15DA9>



According to Irena Cvetkovik from the Coalition on the Sexual and Health Rights of Marginalized Communities:

bWe consider it to be an exception if some of our clients haven't faced discrimination by the institutions. I believe it is common at every level, from the lower one to the highest level of policy making, which was observed with the carrying of the Antidiscrimination Law. (...) These people do not trust the institutions. This comes from their personal experience. They feel completely left alone.'

As a result of the fact that this issue is still largely considered a taboo in the Macedonian society, there are no publicly available cases of discrimination on this ground by the public institutions. No such cases have been reported to the Ombudsman, or to the courts. However, three complaints (one referring to the public and two to the private sector) have been filed to the AC, one of which has been given a recommendation in the benefit of the claimant (Example 6).

▲ EXAMPLE 6: School children taught that being gay is a mental disease

Few years ago a group of civic activists from the Coalition on the Rights of Sexual Minorities noticed a shocking sentence in a secondary school Pedagogy textbook, in which homosexuality was defined as 'reversed sexual drive', followed with the statement that there are 'many neurotic and psychotic individuals among the homosexuals'. After addressing the Ministry of Education and the Bureau for Development of Education for one year went without effect, the case was reported to the Antidiscrimination Commission as discriminatory statement towards the LGBT community. The Commission decided that this is indeed a discriminatory statement and suggested to the Ministry of Education to withdraw the textbook; upon which the Ministry promised to change the problematic statements in the following version of the textbook.

4.2.6 DISCRIMINATION ON THE GROUND OF AGE

According to the Eurobarometer survey (2009), more than half of Macedonian citizens perceive discrimination on grounds of age as widespread in the country. Data from this survey indicates this as the most common type of discrimination in Macedonia and almost half of the respondents reported that when hiring new employee, all things being equal, the age of the candidate is going to be the main discriminatory ground. According to the MCMS's survey, age is the third most common ground (after the discrimination on ground of political party affiliation and ethnic origin). Data from the latter survey indicate that there are no demographic differences in the perception of its frequency. However, though being recognized as frequent, the respondents themselves show discriminatory attitudes towards elderly people. This can be seen in the fact that they are rather unwilling to accept a person older than 75 to be at the highest state position (3.6 from a 10-point scale),¹³⁴ or for the employers to accept to employ a person over 35.¹³⁵

The Labor Law recognized this ground of discrimination and prohibits employers to discriminate on the grounds of age, especially when it comes to advertising job posts where the required age of the potential candidate(s) is clearly indicated. Regardless of this, numerous employment announcements can be found clearly stating that the potential candidates should not be older than 30, 35 or 40 years (mostly for public sector employment). In addition, the Labour Law (Article 6) does not predict fines for the employers who discriminate on grounds of age at the workplace. Hence, as Vanja Mihajlova argues in her analysis¹³⁶:

4.2.7 DISCRIMINATION ON GROUND OF RELIGION/BELIEF

According to the Constitution, religious communities are separate from the State and equal before the law. Bearing in mind that Macedonia is a multi-confessional country, the law guarantees equal rights and freedoms

134 Barometer for Equal Opportunities, MCMS, 2009

135 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=52575&kategorija=7>

136 Mihajlova, V., (2011) Discrimination in Employment and realizing the emoplyment rights and legal protection, Legal Dialogue No.4, Available at: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br4/135-diskriminacija-pri-vrabetuvanje>



to all religious communities. However, the religious affiliation as a ground for discrimination is rarely mentioned when discussing discrimination in public sector. It has not been mentioned by any of the stakeholders interviewed for the study and has not been evidenced as reported to the protective bodies, such as the Ombudsman and the AC. Several cases have been filed to the Constitutional Court, typically referring to problems in registration of certain religious groups or disapproval for civil military service, as a result of religious beliefs. However, no cases of discrimination in the public institutions on this ground have been reported.

Though the last report from the visit in Macedonia¹³⁷ of the UN's Special Rapporteur on freedom of religion or belief contains criticism with regards to certain cases of breach of the secular nature of the country, it eventually states that:

bThe Special Rapporteur noted that there is by and large a high level of tolerance in its society and that the Government has shown respect for religious diversity and freedom of religion or belief.'

4.2.8 DISCRIMINATION ON THE GROUND OF LIVING WITH HIV

Though Macedonia belongs to the countries with small number of HIV infected people, for those living with HIV the problem of discrimination is of essential importance. A research indicates that over 90% of people living with HIV have not publicly stated their status, because of the fear of discrimination and stigmatization.¹³⁸ It is emphasized that a large number of those which have disclosed their health status to their employees have immediately faced harmful consequences, although the Constitution and the Labour Law guarantee protection from discrimination on the ground of health status. There are cases of transferring to other positions, handing dismissals, placement into more isolated rooms. While the majority of these cases have been evidenced, people are afraid of taking legal actions.¹³⁹ This is partially due to their fear of publicly disclosing their

137 <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add2.pdf>

138 <http://hera.org.mk/default.aspx?pArtID=435>

139 Interview with Drasko Kostovski, representative of NGO HERA (9.22.2011)

status, but also the absence of specific legislative that protects the rights of this vulnerable group.

In this context, a study analyzing the legal protection of people living with HIV¹⁴⁰ concludes that the regulations and collective agreements should be amended in order to include: release from mandatory HIV testing for employment purposes, confidentiality of health information, approach to information and counseling for HIV/AIDS, etc.

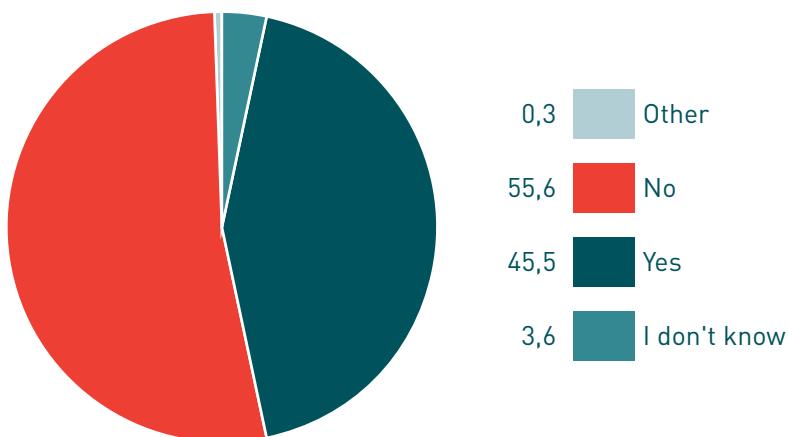
4.3. AWARENESS OF THE RIGHTS AND THE PROTECTIVE MECHANISMS

More than half of the citizens surveyed for the aims of the MCMS's (2010) survey¹⁴¹ reported they are not aware of their rights when it comes to protection from discrimination (see graph 3). Out of those that answered they are aware of their rights; the majority (58%) were with university education, representatives of the Albanian ethnic community (50%). This is expected bearing in mind that more educated people usually have better access to information and can process this information better, and that people with higher education, which have been victims of discrimination, are more aware of the concept and consequently their rights.

140 HIV legal Analysis, 2011 <http://healthrights.mk/docs/HIV/HIV-legal-analysis-MKD.pdf>

141 Barometer for Equal Opportunities, MCMS, 2009

Graph 3: Do you know your rights in case you are victim of discrimination?



Source: Barometer for Equal Opportunities, MCMS, 2009

Interestingly, a large majority of citizens (72.3%) stated that they would report the case if they are a victim of discrimination, which does not correspond to the small number of actually reported cases to the Ombudsman and the courts. They would primarily turn to the police (36,5%) for protection, followed by the Ombudsman (21,5 %), the courts (11,9 %), and only a small number would contact a CSO (7,6%) or another institution. However, there are differences with relation to ethnicity. The ethnic Albanians would primarily turn to the Ombudsman, and then to the police, which indicates the different level of trust within the institutions among the ethnicities.¹⁴² This is likely to be related to the fact that the current Ombudsman is Albanian by ethnic origin, which probably fosters trust among the Albanian community; while the police and the courts still bear the sign of primarily representing the rights of the Macedonian community. Since these surveys were conducted before the establishment of the Antidiscrimination Commission, there is no information on the recognition of this body as a protection mechanism and the readiness of

142 Discrimination based on ethnicity, MCMS, 2010

citizens to utilise it. However, the very low number of people which would turn to the courts for protection represents a sign of the lack of trust in these institutions, supported with the finding of the Eurobarometer (2009) survey that only 20% of the Macedonian citizens have trust in the justice system, compared to the 47% EU average.¹⁴³

Regardless of the relatively high self-reported interest of citizens to report discriminatory actions/practices, their level of understanding of the process appears to be low. For example, in the claims for discrimination filled to the Constitutional Court, the vast majority of claimants only state the discriminatory ground without explaining it or supporting it with evidence. As explained in the FOSIM's analysis¹⁴⁴:

b Large number of cases lack a so-called 'comparator', i.e. precise identification of the group of persons compared to who the claimant considers to be discriminated. Stating this comparator is one of the basic elements of the requests for protection from discrimination, since the analysis of discrimination is basically a comparison of the position of an individual or a group with the position of another individual or a group in the same or similar i.e. comparable situation.'

The inability to present evidence can be also identified in the claims filled to the Constitutional Court by the lawyers/legal representatives of the allegedly discriminated person/s. Thus the conclusion that they also lack sufficient understanding of discrimination and of tools required to prove it. This coupled with the lack of sensitiveness on the side of the courts when it comes to deciding on these types of cases results in none of them being resolved in the benefit of the claimant. While the procedure in front of the AC is foreseen to be simpler than the one in front of the constitutional court and regular courts, representatives of the Commission state that many of the claimants addressing the Commission for protection cannot precisely state the ground on which they are discriminated.¹⁴⁵ This represents a

143 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_vol1_en.pdf

144 FOSIM, Project: Good Governance: Legal Framework for Protection from Discrimination, 2007, Available at: http://gg.org.mk/pdf/zastita_od_diskriminacija.pdf

145 Interview with Rizvan Sulejmani, human rights expert and member of the AC (13.09.2011)



serious setback for the appropriate processing of the claims and these types of cases are usually not resolved in the benefit of the claimant.

All interviewed stakeholders agree that the biggest setback for further developing the antidiscrimination practice of the protective bodies is the small number of reported cases, which is closely tied to the fear among citizens to report discriminatory practices. While the civil sector can act as a motivator for citizens, the CSOs appear to be rather inactive when it comes to working with their target groups on advocacy and representation with regards to discrimination cases. The majority of the representatives of the NGOs interviewed¹⁴⁶ for the aims of the study stated they do not work on activities for legal assistance to citizens in preparing and filing claims to the bodies responsible for protecting their rights from discrimination. While they actively work on awareness raising of the issue of discrimination and sometimes deliver trainings on the topic, the final stage of reporting discriminatory practices is usually missing. Nevertheless, the civil sector is recognized as one of the main motivators for pushing the antidiscrimination policies to a higher level both by the experts and by the representatives of the bodies for protection from discrimination. In this regard, Bekim Kadriu claims:

↳ b I believe that the civil society is a bright light in this process. Some issues which are important in the fight against discrimination are only debated in the civil sector.'

¹⁴⁶ Apart from FOSIM, Coalition on Sexual Minorities and The National Roma Centrum

5. CONCLUSION

The issue of discrimination is still a rather new topic for the general population in Macedonia. While widely discussed during the previous several years, the wider public is barely informed about its legal aspects. Discrimination is still not perceived as a serious violation that can amount to a criminal act, but rather as a bad action which usually goes on without consequences (unprosecuted). Macedonian citizens primarily recognize discriminatory actions on the grounds of ethnicity and political affiliation, especially in relation to the public sector. Other grounds are perceived as less frequent.

One of the aims of the new antidiscrimination legislation is to change the general outlook on discrimination, raise the awareness of different stakeholders, and bring about positive changes in relation to preventing discrimination, but also prosecuting it. Although numerous antidiscrimination provisions have previously been regulated in the Macedonian laws; the actual adoption of an overarching Antidiscrimination Law has brought several practical changes. It is the first law that encompasses a wide array of discriminatory practices, includes some new discriminatory grounds, differentiates the concepts of positive action and discrimination and represents the first law that encompasses the concept of multiple discrimination. However, it is highly criticized for the lack of equalization with the other existing laws, the setup of the Antidiscrimination Commission and the omission of certain grounds of discrimination.

So far, very few cases filed to the bodies for protection from discrimination have been resolved in the benefit of the claimant. Part of the explanation for this is that discrimination is very difficult to be proved, especially because it is often based on perceptions and feeling, and the hard evidence cannot always be obtained. Another issue is the difficulty in some cases to make a difference with regards to the 'freedom of expression' and 'discriminatory/



hate speech'. This, combined with the lack of expertise of the institutions responsible for working on cases of discrimination and the fear among the citizens to report such cases results in a very low number of reported discriminatory activities in general. The unfavorable decisions can lead to further discouraging of the citizens to file complaints, since the general perception is that the institutions do not protect them.

Hence, the new legislative should be perceived as a starting point from which the empowerment of all parties should begin. The current analysis emphasizes three key aspects which appear to be the most significant to be addressed in order for the issues discussed to become more recognizable and dealt with in a more appropriate manner.

- 1. Promotion and awareness raising** – pointed out by all interviewed stakeholders as a key aspect for building the understanding of different discriminatory grounds, modes of discrimination and the mechanisms for protecting the rights among citizens but also the stakeholders.
- 2. Training** – directed towards the general population, the public sector representatives and the bodies for protection against discrimination
- 3. Adjusting/amending the antidiscrimination legislation**

The recommendations provided below follow these three main streams of activities, primarily in relation to tackling discrimination in the public sector. In this regard, it is good to know that recently, the Ministry of Labour initiated a National Strategy (2012-2015) for equality and non-discrimination on the grounds of gender, age, ethnic and disability¹⁴⁷; some of whose priorities relate to the recommendations contained in this analysis, especially in the segment of synchronization of laws and awareness raising activities.

¹⁴⁷ Only a working version of the document was available for a review.

6. FURTHER STEPS

Promotion and awareness rising

While promotional activities focusing on the general population have been implemented, a more specific streamlining of the awareness raising activities for different target groups needs to be undertaken . Specifically, activities for **general identification of discriminatory practices in public sector institutions among the general population** can include examples of discrimination (through presenting actual cases in the media; hypothetical cases in TV and radio campaigns), the mechanisms for reporting them and the actual/hypothetical outcomes.

The activities focused on the **public sector employees**, on the one hand should focus on the possible discriminatory practices towards the users of public services and the actual discriminatory practices towards the public sector employees (in terms of hiring and dismissal practices, mobbing, etc.).

In this regard, the **cooperation among the protective bodies, the state actors and the NGO sector** on developing strategy for reaching the vulnerable groups and determining the most effective awareness raising activities is essential. Additionally, the possibility of providing **institutional support for the citizens** in filing a complaint (including discussions on the possible evidentiary support that needs to be compiled, etc.) and public promotion of these mechanisms should be reviewed.



Training

Educational activities should be tailored to the specific target groups. The **general public and especially vulnerable groups** need to get better acquainted with the protective mechanisms available, i.e. the institutions (courts, Ombudsman, Antidiscrimination Commission); the procedure for filing a complaint, request for assessing the constitutionality of a certain decision etc.; the process of compiling evidence, with a focus on including 'comparator' data. This would be best done through motivating and encouraging citizens to file more claims and reporting publicly more cases of discrimination. In this regard, the civil sector can act as a mediator between the victims of discrimination and the institutions for protection from discrimination through encouraging the former to report the cases, guiding them through the process of collecting evidence, and assisting them in the process of submitting a claim.

The **public sector employees**, as a part of the awareness raising activities on recognising discrimination should go through a training on how to react in such cases, i.e. where to report it, how to assemble evidence etc. For example, the initial basic anti-discrimination trainings for part of the public servants that have been conducted by MCMS¹⁴⁸ can be upgraded and disseminated to a wider array of public sector employees.

Finally, the **representatives of the protective bodies** should also strengthen their skills in dealing with cases of discrimination (recognising and proving discrimination). This could be done through exchanging experience with similar bodies from different countries recognised by their efficient combat against discrimination, working on Macedonian case studies and mutual exchange of opinions on certain existing cases among the national bodies, which would be elaborated through different perspectives in order to reach a common understanding of the problem.

¹⁴⁸ <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/programi/makedonija-bez-diskriminacija/898-mbd103-nov-model-za-nediskriminacija.html>

Legislative changes

Since the antidiscrimination legislation is relatively new for Macedonia, it needs to be further developed and upgraded in order to reflect the specific national context on one hand, but also to approximate to the EU standards for antidiscrimination legislation on the other. Hence, the following recommendations are proposed:

- ▶ While different laws encompass the aspects of antidiscrimination, many of their elements are not equalized. Therefore, an initial **synchronization of the laws which include provisions on protection from discrimination** in terms of terminology, grounds of discrimination, offense articles etc. is necessary to be conducted by the Ministry of Justice in order to have a harmonized national antidiscrimination legislation, which is in line with the country's obligations under international law.
- ▶ **Inclusion of sexual orientation as a ground for discrimination** in the Antidiscrimination Law
- ▶ Predicting **fees for employers** who have been found to **discriminate on the grounds of age** in the Labor Law

In addition, the following elements should be incorporated to the current antidiscrimination system in order to make it more effective:

- ▶ The option of developing a **system for anonymous filing of complaints** in the public administration should be considered, since often the victims of discrimination are reluctant to report the case as a result of fear for public exposure of the case. Since this option is available when filing a claim to the Ombudsman, their experiences can be used for comparison.
- ▶ The **provision of expert legal service** as an integral part of the AC is necessary in order to enable more efficient functioning of the Antidiscrimination Commission.
- ▶ Currently there is no **integral database of antidiscrimination cases** (i.e one compiling statistics from courts, the Ombudsman and the AC in the same format). Establishing such a system would allow comparisons, enable analysis of the data and represent a potential for following the 'evolution' of such cases in the society.



- | — Проценка на имплементацијата и ефикасноста на антидискриминациските политики во јавните институции во Република Македонија

Како да се елиминира

ДИСКРИМИНАЦИЈАТА

во јавниот сектор?



СОДРЖИНА

1. ВОВЕД	77
1.1. Дефиниции на клучни термини	79
2. РАМКА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА.....	81
2.1. Меѓународна законска рамка за заштита од дискриминација: Каде е местото на Македонија?	81
2.2. Национална рамка на јавни политики за заштита од дискриминација	83
2.2.1. Законска рамка	84
2.2.1.1. Устав на Република Македонија	84
2.2.1.2. Закон за спречување и заштита од дискриминација.....	84
2.2.1.3. Релевантни закони и стратешки документи .	90
2.2.2. Институционална рамка	92
2.2.2.1. Народен правобранител	92
2.2.2.2. Уставен суд	93
2.2.2.3. Постојана Анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот	93
2.2.2.4. Комисија за заштита од дискриминација (Комисија за антидискриминација).....	94
2.2.2.5. Институции за заштита на малцинските заедници	97
2.2.2.6. Тела за еднакви можности на жените и мажите.....	98

3. ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ПРЕТСТАВЕНА ВО МЕДИУМите	100
4. ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ОД СТРАНА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО ПРАКТИКАТА	103
4.1. Опсег, структура, модели	103
4.2. Најчести видови дискриминација	108
4.2.1 Дискриминација по основ на етничка припадност..	108
4.2.2 Дискриминација по основ на политичка припадност.....	113
4.2.3 Дискриминација по основ на пол	119
4.2.4 Дискриминација по основ на инвалидитет	122
4.2.5 Дискриминација по основ на сексуална ориентација	125
4.2.6 Дискриминација по основ на возраст.....	128
4.2.7 Дискриминација по основ на религиозни уверувања.....	129
4.2.8 Дискриминација по основ на живеење со ХИВ.....	130
4.3. Свест за правата и заштитните механизми	131
5. ЗАКЛУЧОК	135
6. НАТАМОШНИ ЧЕКОРИ	137



ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АДС - Агенција за државни службеници

ЕК - Европска комисија

ЕКРН - Европска комисија против расизам и нетолеранција

ИЧП - Институт за човекови права

ЛГБТ - Лезбијска, геј, бисексуална, транссексуална

МЦМС - Македонски центар за меѓународна соработка

НВО - Невладина организација

ОБСЕ - Организација за безбедност и соработка на Европа

ОДИХР - ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права

ОН - Обединети нации

ОРД - Охридски рамковен договор

ФИООМ - Фондација Институт отворено општество Македонија

ЦИКП - Центар за истражување и креирање политики

1.

ВОВЕД

Во изминатите неколку години дискриминацијата стана жешка тема во македонското општество. Во процесот на подготовкa на Законот за спречување и заштита од дискриминација (во натамошниот текст: Закон за антидискриминација) беа одржани повеќе јавни и стручни дебати, но нивниот број значително се зголеми по усвојувањето на Законот од страна на Собранието во април 2010 година. Додека донесувањето на Законот беше оценето како позитивно од страна на меѓународната заедница и домашната јавност, некои експерти¹ изразија загриженост во врска со компатибилноста на Законот со македонските услови, поставувањето на основите на дискриминацијата, како и основањето на Комисијата за заштита од дискриминација (во натамошниот текст: Комисијата).

Имајќи предвид дека по усвојувањето на Законот не е спроведено истражување кое би ја проценило неговата ефикасност за решавање на случаите каде што има сомнение за постоење дискриминација, оваа анализа има цел да фрли светло на имплементацијата на антидискриминациските политики во јавниот сектор и нивниот ефект врз ранливите групи граѓани. Оваа студија првин ќе обезбеди краток преглед на македонските антидискриминациски политики, проценка на правната и институционална рамка, и ќе даде преглед на видовите дискриминациски постапувања. Покрај најчесто заштитуваните параметри поврзани со вработувањето (етничко потекло, религиозна припадност, пол, сексуална ориентација, инвалидитет), анализата го вклучува и параметарот на политичката определба кој е исклучително важен во македонскиот контекст. Анализата ги вклучува и луѓето кои живеат со ХИВ-вирусот, кои досега немаат добиено соодветно

¹ ИЧП, Реакција по повод донесувањето на Законот за антидискриминација: <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Студиорум, Како Македонија да држи чекор со Европските Стандарди за Спречување и Заштита од Дискриминација, 2010; Коментари на Македонскиот хелшински комитет за нацртот на Законот за антидискриминација (19.02.2010), достапни преку: <http://www.mhc.org.mk/>



законско внимание, а промоцијата на овој основ за дискриминација има огромна улога во процесот на подигнување на свеста кај граѓаните. Најпосле, студијата ги вклучува достапните механизми за заштита, извлекува заклучоци кои ги потенцираат недостатоците на политиката за антидискриминација и дава препораки како истите да се надминат.

Процесот на истражување започна со идејата дека концептот на дискриминацијата може да биде анализиран од две главни перспективи:

1. Дискриминаторски третман на претставници од јавниот сектор (индивидуи и институции) врз граѓани (корисници на услуги) генерално; и
2. Дискриминаторски третман на институции од јавниот сектор врз нивните тековни и потенцијални работници.

Иако и двете перспективи заслужуваат да бидат проучени, оваа анализа се фокусира на втората. Оттука, елаборираните податоци првенствено се однесуваат на политиките за вработување и отпуштање лица, кои можат да бидат согледани како дискриминаторски кон одредени групи, а исто така го опфаќа и потенцијалот за подобрување на генералните антидискриминаторски политики. Оваа студија претставува комбинација на теоретско истражување (меѓународни и национални извештаи, статистички податоци и медимски написи/емитувања) и теренско истражување (интервјуа со експерти и релевантни лица на полето на антидискриминацијата). Во случаите кога не беше договорено интервју, до лицето беше испратен прашалник со отворени прашања со цел да биде лично пополнет.

За потребите на истражувањето беа реализирани вкупно 9 интервјуа со експерти од областа на човековите права и антидискриминацијата, и тие најчесто се фокусираа на правните аспекти на сегашната антидискриминациска политика. Потоа, 12 интервјуа со претставници на граѓански/невладини организации кои работат на полето на антидискриминацијата и/или кои претставуваат различни ранливи групи, каде што интервјуираните се фокусираа на нивните стручни мислења и искуства со новата законска рамка. Истражувањето опфати и тројца претставници на политички партии и претставници на телата за заштита од дискриминација (Народниот правобранител, Комисијата за антидискриминација и Уставниот суд).

Мнозинството од контактираните лица одговорија позитивно на барањето за интервју. На крајот на периодот за собирање податоци, истражувачкиот тим не доби одговор од една политичка партија, една невладина организација, двајца експерти за човекови права, еден претставник на синдикат, претставник на Министерството за правда и од канцеларијата на Хелсиншкиот комитет во Република Македонија. Со цел да се надмине недостатокот на податоци од овие извори, тимот што го спроведе истражувањето користеше официјални документи на организацијата/институцијата во комбинација со изјави (дадени за медиумите).

1.1. ДЕФИНИЦИИ НА КЛУЧНИ ТЕРМИНИ

Дискриминација²

Директна дискриминација настанува кога лице се третира неповолно во споредба со други лица кои се наоѓаат во слична ситуација, било третирано така или би било третирано така, а причината за таквиот третман е некоја карактеристика што ја поседува и којашто спаѓа во некоја од „заштитените основи“.³

2 За потребите на оваа анализа, користените дефиниции се преземени од два различни извора (види подолу)

3 Европската агенција за фундаментални права; Европски суд за човекови права-Совет на Европа, Прирачник за европскиот Закон за антидискриминација, 2011. Вчитан од : http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DACA17B3-921E-4C7C-A2EE-3CDB68B0133E/0/FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ENG.pdf (5.12.2011), стр.22



Индиректна дискриминација настанува кога неутрално правило, критериум или практика влијае врз одредена група или врз лице на понегативен начин во споредба со други лица или групи коишто се наоѓаат во иста или во слична ситуација.⁴

Позитивна дискриминација / Афирмативни мерки

Тоа се активности на државата насочени кон повратна дискриминација. Се манифестираат како редуцирање, намалување или елиминирање на фактичката нееднаквост која постои во моментот и која настанала како резултат/последица на претходно дискриминациско однесување.⁵

Јавен сектор

„Јавниот сектор е дел од економскиот и од административниот живот. Се занимава со доставување и распределба на добра и услуги од и на државата, под супервизија на централната, регионалната и локалната власт“.⁶ Оттука, за целите на оваа студија, јавниот сектор го претставуваат: министерства, државни агенции, единици на локална самоуправа како и државни образовни, здравствени, одбранбени и институции од сличен карактер.

4 Ибид, стр.29

5 Најчевска М., Кадриу Б., (2008), Речник на термини поврзани со дискриминација, МЦМС, стр.8.

6 Ибид., стр.45.

2. РАМКА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

2.1. МЕЃУНАРОДНА ЗАКОНСКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА: КАДЕ Е МЕСТОТО НА МАКЕДОНИЈА?

Овој дел прави краток преглед на најзначајните меѓународни (Обединети нации - ООН) и европски (Европска Унија и Советот на Европа) документи со кои се регулира антидискриминацијата, ги истакнува документите кои Македонија ги има потпишано и ратификувано и накратко детектира клучни проблеми во врска со нивната имплементација.

Република Македонија е потписничка на речиси сите конвенции на ООН поврзани со човековите права и антидискриминацијата⁷, иако некои од нив, земјата сè уште ги нема ратификувано. Конкретно:

- ✓ The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD) 1965 was ratified on 18 January 1994
- ✓ Меѓународниот Пакт за граѓански и политички права (CCPR) од 1966 година, беше потписан на 18 јануари 1994 година. Факултативниот Протокол на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права беше ратификуван на 12 декември 1994 година.
- ✗ Меѓународниот Пакт за економски, социјални и културни права (CESCR) од 1966 година, беше ратификуван на 18 јануари 1994 година, иако факултативниот Протокол на Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права сè уште не е ратификуван.
- ✓ Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација на жената (CEDAW) од 1979 година, беше ратификувана на 18 јануари 1994 година. Факултативниот Протокол на Конвенцијата (1999) беше

⁷ Види: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>



ратфикуван во 2003 година, додека измените на членот 20 (1) од Конвенцијата, сè уште не се прифатени.

- ✓ Конвенцијата против тортура и друг вид сурово, нечовечко и деградирачко постапување или казна (CAT) од 1984 година, беше ратификувана на 12 декември 1994 година.
- ✓ Конвенцијата за правата на детето (CRC) од 1989 година, беше ратификувана на 2 декември 1993 година.
- ✓ Конвенцијата на правата на лицата со инвалидитет (2006) и факултативниот Протокол на Конвенцијата соодветно беа потпишани на 30 март 2007 година и на 29 јули 2009 година, а беа ратификувани на 5 декември 2011 година.
- ✗ Меѓународниот Пакт за заштита на правата на сите работници.

Во однос на конвенциите на Европската Унија и на Советот на Европа, коишто се однесуваат на заштитата на човековите права и антидискриминацијата, Македонија ги има ратификувано позначајните, а некои се очекува да бидат ратификувани наскоро.

- ✓ Европската Конвенција за заштита на човековите права и фундаментални слободи од 1950 година, беше ратификувана во април 1997 година.
- ✗ Европската социјална повелба од 1961 година беше ратификувана во март 2005 година, додека пречистената верзија од 1966 година сè уште не е ратификувана.
- ✓ Рамковната Конвенција за заштита на националните малцинства беше ратификувана во април 1997 година.
- ✗ Европската повелба за регионални или малцински јазици беше потпишана во јули 1996 година, но сè уште не е ратификувана, а законот којшто се очекува да ја олесни нејзината имплементација, според Секторијатот за европски прашања е планирано да се донесе до ноември 2012 година.
- ✓ Конвенцијата за антидискриминација при вработувањето беше ратификувана во ноември 1991 година.
- ✓ Конвенцијата за еднаков надоместок на работниците од машки и од женски пол за работа од ист тип беше ратификувана во ноември 1991 година.

Во однос на директивите на ЕУ, четири значајни директиви кои ги регулираат минималните стандарди за антидискриминација треба да бидат пренесени во македонскиот правен систем, и тоа: 43-тата за еднаков третман, без разлика на расата, етничкото потекло⁸, 78-мата⁹, 54-тата¹⁰ и 73-тата¹¹ за еднакви можности при вработувањето.

Сето ова води до заклучок дека се ратификувани сите значајни меѓународни и европски конвенции поврзани со заштитата на човековите права и антидискриминацијата. Како и да е, останува грижата дека тие не се соодветно трансферирали во македонското законодавство и дека некои од нив воопшто не се применуваат. Се очекува ова да претставува сериозна пречка во прилагодувањето на македонското законодавство со она на ЕУ, посебно во делот на конкретните директиви поврзани со антидискриминацијата.¹²

2.2. НАЦИОНАЛНА РАМКА НА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

Делот што следува ќе ја појасни националната правна и институционална рамка, а ќе се фокусира на новоусвоениот Закон за антидискриминација (2010) и новоформираната Комисија за антидискриминација. Овој преглед не ги вклучува сите закони и институции кои ја регулираат антидискриминацијата, туку се фокусира на оние кои се поврзани со јавниот сектор.

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>

9 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>

10 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

11 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:EN:PDF>

12 Интервју со Мирјана Најчевска, експерт за човекови права (12.10.2011); Интервју со Уранија Пировска, претставник на канцеларијата на Народниот правобранител (5.9.2011)



2.2.1 ЗАКОНСКА РАМКА

2.2.1.1. УСТАВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Принципот на антидискриминација е инкорпориран во правниот поредок на Република Македонија. Еднаквоста на македонските граѓани е утврдена во членот 9 од Уставот на Република Македонија кој е основа за принципот на антидискриминација и вели: Граѓаните на Република Македонија се еднакви во нивните слободи и права без разлика на нивниот пол, раса, боја на кожата, етничка и социјална припадност, политички и религиозни уверувања, имот и социјален статус. Сите граѓани се еднакви пред Уставот и законите. Уставот обезбедува еднаква заштита на сите граѓани, преку процедура која се засновува на принципот на приоритет и итност.¹³

Измените на Уставот од 2001 година вклучија повеќе членови кои стимулираат позитивна дискриминација на малцинските групи. Амандманот V го регулира правото на користење на јазикот на заедниците, Амандманот VI се однесува на соодветната и правична застапеност на сите етнички заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа, додека Амандманот VII се однесува на еднаквоста на заедниците и на групите.

2.2.1.2. ЗАКОН ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

Законот за спречување и заштита од дискриминација (во натамошниот текст: Закон за антидискриминација)¹⁴ беше усвоен во 2010 година како последица на притисокот што го извршија неколку граѓански организации и меѓународни организации (особено Европската комисија) со цел да се креира соодветно законско решение на оваа тема.

Граѓанскиот сектор беше главниот иницијатор за донесување на Законот за антидискриминација, и тоа неколку години пред истото барање да биде иницирано од ЕУ.¹⁵ Нацрт-законот беше изработен

13 Види: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT\(2006\)005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT(2006)005-e.pdf)

14 Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на РМ, 50/2010

15 Интервју со Билјана Котовска, експерт за човекови права (10.8.2011)

од коалиција невладини организации, кои подоцна беа повикани да учествуваат и во официјалниот процес на консултација во Парламентот. Првичната верзија на Законот беше разгледана од ОДИХР (ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права) и ЕУ (Венециската комисија) кои дадоа и сугестиии за подобрување. Како и да е, конечната верзија на Законот, со исклучок на неколку амандмани, не вклучи многу од клучните елементи застапени во првичната верзија кои беа изготвени од граѓанскиот сектор. Оттука, повеќето од организациите кои беа инволвирали во процесот, го сметаа истиот како чисто формален.¹⁶ Како и да е, други веруваат дека прифатените 11 амандмани (од вкупно предложените 33) значително придонесуваат за подобрување на Законот, особено во делот за независноста на Комисијата и проширувањето на формите на дискриминација, поради што консултативниот процес го сметаат за успешен.¹⁷

Законот ги набројува основите за дискриминација, случаите во кои Законот се применува, содржи дел од терминологијата што се употребува, формите на дискриминација и дозволените исклучоци. Исто така, содржи и дел за основањето на Комисијата, ја објаснува постапката за заштита од дискриминација и заштитата обезбедена од судовите, како и казнените одредби во случај на прекршување на Законот.¹⁸

¹⁶ Македонски хелсиншки комитет, ФИООМ; Коалиција за правата на маргинализираните заедници

¹⁷ МЦМС, „Полио плус“

¹⁸ Казните се движат од 400 до 1.000 евра



За време на креирањето на Законот, почетното несогласување се однесуваше на дефинирањето на поимот дискриминација. Делумен консензус беше постигнат за следнава дефиниција:



bДискриминација е секое неоправдано правно или фактичко, непосредно илипосредно правење разлика или нееднакво постапување, односно пропуштање (исклучување, ограничување или давање првенство) во однос на лица или групи кое се заснова на пол, раса, боја на кожа, род, припадност на маргинализирана група, етничка припадност, јазик, државјанство, социјално потекло, религија или верско уверување, образование, политичка припадност, личен или општествен статус, ментална и телесна попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба или која било друга основа“.

Додека некои експерти ја сметаат дефиницијата за соодветна¹⁹, мнозинството се противи на некои делови, особено на таксономското набројување на основите за дискриминација. Тие веруваат дека тоа може да доведе до рестриктивно читање на Законот и исклучување на некои дејствувања кои не одговараат на оние описаните во горенаведената дефиниција.²⁰ Понатаму, инсистирањето да се избегне вклучување одредени основи за дискриминација, отвори простор за шпекулации дека овој Закон нема да има еднаков ефект кај сите граѓани.²¹ На пример, и покрај многубројните напори да се вклучи сексуалната ориентација меѓу основите за дискриминација, овие предлози не беа прифатени. Сепак, претставници на Комисијата за заштита од дискриминација тврдат дека, иако оваа основа не е експлицитно наведена, сепак се заштитува.²²

19 Интервју со Дарко Павловски, експерт за човекови права (12.8.2011); Интервју со Ризван Сулејмани, експерт за човекови права и член на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (13.9.2011)

20 Интервју со Билјана Котевска, експерт за човекови права (10.8.2011)

21 Интервју со Луан Имери, експерт за човекови права, (8.8.2011); Интервју со Маргарита Цаца Николовска, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур (25.8.2011)

22 Поткрепено со позитивниот исход во еден од случаите на дискриминација врз основа на сексуална ориентација кој беше поднесен до Комисијата

Понатаму, дефиницијата не соодветствува со Генералната препорака 7 на ЕКРН којашто вели дека би требало да се користи фразата „основи како на пример“ во дефиницијата за расизам и директна и индиректна дискриминација, која има за цел да креира листа на основи/параметри за дискриминација која еволуира со општеството.²³ Од друга страна, претставниците на Комисијата за антидискриминација тврдат дека сегашната дефиниција е преведена од законодавството на ЕУ во согласност со упатствата на меѓународните организации (најчесто на ОБСЕ и ОДИХР).

Експертите и засегнатите невладини организации кои претставуваат одредени ранливи групи, како главни забелешки за Законот ги потенцираат следниве аспекти: **Генерални одредби**

- ▶ Дефиницијата и некои членови од Законот не се законски усогласени со останатиот дел од македонската правна терминологија.²⁴
- ▶ Законот претставува лош превод на други закони без соодветен пренос на елементите клучни за класификација на дискриминацијата.²⁵

Форми на дискриминација

- ▶ Изоставувањето на сексуалната ориентација како една од основите за дискриминација е спротивно на Протоколот 12 од Европската конвенција за човекови права, којашто Република Македонија ја има ратификувано и според која Македонија треба да ја продолжи листата на основи за дискриминација (Европскиот суд има утврдено дека сексуалната ориентација е една од основите за дискриминација).²⁶

23 ЕКРН, Препорака бр. 7 на националното законодавство за борба против расната дискриминација, 2002

24 Интервју со Дарко Павловски, експерт за човекови права (12.8.2011); „Акција здруженска“, која се однесува на Законот за еднакви можности

25 Интервју со Беким Кадриу, експерт за човекови права (9.9.2011); Интервју со Лидија Димова, претседател на МЦЕО (9.9.2011); Интервју со Уранија Пировска, претставник на канцеларијата на Народниот правоборник (5.9.2011)

26 ИЧП, Реакција по повод донесувањето на Законот за антидискриминација: <http://www.ihr.org.mk/mk/rosetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Студиорум, Како Македонија да држи чекор со Европските Стандарди за Спречување и Заштита од Дискриминација, 2010



- ▶ Законот користи неколку различни термини кои се однесуваат на луѓето со инвалидитет, и тоа треба да биде синхронизирано²⁷.

Комисија за заштита од дискриминација

- ▶ Начинот на кој е поставена Комисијата во Законот не овозможува услови за нејзино независно функционирање бидејќи финансиски е зависна од државниот буџет, а има и недостаток на професионални/експертски услуги кои ќе ја поддржат нејзината работа.²⁸ Оттука, независноста на Комисијата треба да биде поддржана преку целосна финансиска и техничка независност од државните тела.²⁹
- ▶ Постои опасност од совпаѓање на надлежностите на Народниот правоборанител и на Комисијата за заштита од дискриминација, а тоа може да создаде правна несигурност и конфузија меѓу граѓаните.³⁰
- ▶ Со цел да се хармонизира Законот со директивите на ЕУ, потребно е членот 24 да се измени за да обезбеди соработка со претставниците на невладините организации.³¹

Постапка за спречување и заштита од дискриминација пред Комисијата

- ▶ Членот 25 (став 3) треба да се измени со додавање „право да и се обрати на Комисијатата на својот мајчин јазик имаат сите претставници од сите заедници во Македонија“³².
- ▶ Да се измени членот 28 со додавање дека во случај на непочитување на одлуките (мислењата и препораките) на Комисијата, ќе се инициира

27 Студиорум, Како Македонија да држи чекор со Европските Стандарди за Спречување и Заштита од Дискриминација, 2010

28 ИЧП, Реакција по повод донесувањето на Законот за антидискриминација: <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>

29 Коментари на Македонскиот хелсиншки комитет за нацртот на Законот за антидискриминација (19.2.2010), достапни преку: <http://www.mhc.org.mk/>

30 Интервју со Уранија Пировска, претставник на канцеларијата на Народниот правоборанител (5.9.2011)

31 Студиорум, Како Македонија да држи чекор со Европските Стандарди за Спречување и Заштита од Дискриминација, 2010

32 Ибид.

отпочнување постапка пред надлежен орган. Имајќи предвид дека во случаите во кои Комисијата има утврдено дискриминација, но прекршителот не преземал никакви мерки, го прави бесмислено постоењето на Комисијата, а постоењето на механизмот за заштита станува неефикасен.³³

- ▶ Постапката пред Комисијата е непотребно комплицирана. Жртвата треба да поднесе претставка до Комисијата за заштита од дискриминација, но бидејќи препораките на Комисијата не се задолжителни т.е не предизвикуваат обврзувачки последици, постапката треба дополнително да се иницира пред судовите.³⁴

Судска заштита

- ▶ Делот кој го регулира товарот на докажување треба да биде сменет и да биде усогласен со директивите на ЕУ. Самото утврдување на фактот дека имало дискриминација, треба да се смета за доволен, па според тоа сегашните одредби кои му наложуваат на тужителот да ја докаже жалбата, треба да бидат сменети.³⁵

Кривични одредби

- ▶ Казнената политика не е прецизно одредена и остава простор за различни интерпретации.³⁶ Висината на постојните предвидени казни треба да се зголеми „за казните да имаат ефикасно и одлучно влијание врз потенцијалните дискриминатори“.³⁷

33 Коментари на Македонскиот хелсиншки комитет за нацртот на Законот за антидискриминација (19.2.2010), достапни преку: <http://www.mhc.org.mk/>

34 Интервју со претставник на НВО ДАЈА (13.10. 2011)

35 Студиорум, Како Македонија да држи чекор со Европските Стандарди за Спречување и Заштита од Дискриминација, 2010

36 ИЧП, Реакција по повод донесувањето на Законот за антидискриминација: <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>

37 Студиорум, Како Македонија да држи чекор со Европските Стандарди за Спречување и Заштита од Дискриминација, 2010, стр 11.



2.2.1.3. РЕЛЕВАНТНИ ЗАКОНИ И СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТИ

Закон за работни односи³⁸

Стандардите за антидискриминација коишто се вклучени во Законот за работни односи се исто така многу важни. Законот им забранува на работодавците да ги постават во нееднаква позиција лицата кои бараат вработување или оние коишто веќе работат и да вршат дискриминација врз основа на нивната раса, боја на кожата, полот, годините, здравствената состојба, на пример инвалидитет, религиозни, политички или други уверувања, членство во синдикат, национално или социјално потекло, семеен статус или други лични околности. Законот предвидува еднакви можности за мажите и за жените при вработувањето, напредок во кариерата, подеднакви работни услови, работно време и престанок на работниот однос. Исто така, Законот вклучува посебен дел којшто се однесува на мобингот како еден вид дискриминација.

Закон за јавни службеници³⁹

Законот предвидува вработувањето во јавната администрација да биде во согласност со два главни принципа – еднаков пристап до работата во државниот сектор и селекција која се базира на способностите. Од друга страна, пак, Законот не го опфаќа мобингот⁴⁰ и тоа може да претставува пречка за вработените во јавната администрација во случај да сакаат да се жалат за ваков вид дискриминациско постапување кон нив.⁴¹

Закон за еднакви можности на жените и мажите⁴²

Овој Закон забранува дискриминација врз основа на полот во социјалниот живот, на пример, во делот на работните односи, образованието, социјалната заштита, културата и спортом. Исто така, вклучува одредби за позитивна дискриминација кои треба да бидат

38 Закон за работни односи, Службен весник на РМ, 158/2010

39 Закон за јавни службеници, Службен весник на РМ, 52/2010

40 „Психолошко малтретирање на работно место“, како што е дефинирано во Законот за работни односи

41 Интервју со Борче Давитковски, универзитетски професор по Јавна администрација и Административно право (12.09.2011)

42 Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ, 66/2006

усвоени од државните органи, други јавни институции, државни компании, политички организации и граѓански здруженија.

За заштита на правата беше основана позицијата - Правен застапник, којашто има мандат да дејствува по жалби од граѓани, но и самоиницијативно во случај на прекршување на Законот.

Кривичен законик⁴³

Според Европската комисија за расна нетрпеливост (2010), кривичната легислатива којашто е вклучена во Кривичниот законик е добро разработена во делот на елиминирање на расизмот и дискриминацијата. Неодамна, членот 39 од Кривичниот законик беше дополнет со став кој предвидува дека при одредувањето на казната, кривичните судови треба да разгледаат дали делото било директно или индиректно мотивирано од националното или социјалното потекло, политичките или религиозните уверувања, социјалната или материјалната положба, полот, расата или бојата на кожата на лицето или групата луѓе кон кои бил сторен прекршокот. Исто така, одговарајќи на препораките на Европската комисија за расна нетрпеливост, додадени се два нови вида прекршоци: јавно дистрибуирање ксенофобичен или расистички печатен материјал или јавно пропагирање идеи или теории кои олеснуваат, промовираат или охрабруваат омраза, дискриминација или насиљство врз лице или група лица по основ на различна раса, боја на кожата, националното или етничкото потекло или религиозните убедувања (нов член 394) и дистрибуирање ксенофобичен или расистички материјал преку електронски средства (член 394-г)⁴⁴. Конечно, членот 417 децидно вели дека дискриминира секој оној што врз основа на раса, боја на кожата, националноста или етничкото потекло ги крши човековите права и слободи признати од меѓународната заедница.

Како и да е, загрижува ретката имплементација на членовите од Кривичниот законик коишто се однесуваат на елиминирањето на расизмот и на дискриминацијата. Тоа се должи, пред сè, на несоодветното познавање и разбирање на овие членови не само од страна на јавноста, туку и меѓу правните професионалци.⁴⁵

43 Кривичен законик, Службен весник на РМ 37/1996

44 ЕКРН извештај 2011, стр.13

45 Ибид, стр. 14



Дали сегашната законска рамка е доволна и соодветна?

Експертите се поделени по прашањето дали правната рамка е соодветна за елиминација на дискриминацијата. Додека некои ја сметаат за соодветна, иако не секогаш имплементирана⁴⁶, други ја сметаат за недоволна и несоодветна на моментниот општествен развој. Според Билјана Котовска, „потребно е да се донесе еден главен стратешки документ за човекови права на државно ниво – акциски план за човекови права – со кој ќе се стави крај на парцијалното и нестратешко одговарање на предизвиците поврзани со заштитата на човековите права, ќе се започне со стратешко градење систем кој не само што ќе ги обезбедува правата и ќе нуди можност за заштита во случај на нивно прекршување, туку и ќе отвори можност за унапредување на правата, но и ќе биде безбедносна мрежа за заштита од уназадување на постоечката заштита на правата“.⁴⁷

2.2.2 ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

2.2.2.1. НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ

Канцеларијата на Народниот правобранител е основана со цел да ги заштитува „законските и конституционалните права на граѓаните во случаите когати се прекршени од страна да државните тела“⁴⁸. Обично, Народниот правобранител делува по претставки на индивидуални жалби поднесени од граѓани, но исто така може да поднесе сопствена иницијатива за прашања коишто ги има забележано, може да издаде препораки до властите, да побара отворање дисциплински или кривични постапки. Народниот правобранител како тело успеа да го задржи јавниот углед на независност, професионалност и непристрасност⁴⁹. Оттука, неговата работа е високо оценета од страна на меѓународните набљудувачи, иако има аспекти коишто сè уште треба да бидат

46 Интервју со Дарко Павловски, експерт за човекови права (12.8.2011); Интервју со Беким Кадриу, експерт за човекови права (9.9.2011)

47 Интервју со Билјана Котовска, експерт за човекови права (10.8.2011)

48 Устав на Република Македонија, 17 ноември 1991

49 ЕКРН извештај, 2010, стр.17

подобрени, а се однесуваат на можноста Народниот правобранител да интервенира во односите меѓу приватните лица и во намалувањето на зависноста од Владата при вработување нови лица во канцеларијата на Правобранителот⁵⁰.

2.2.2.2. УСТАВЕН СУД

Согласно со членот 110 од Уставот, Уставниот суд ги заштитува слободите и правата на граѓаните коишто се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствување, забранува дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Во врска со дискриминацијата, Судот ги остварува своите цели преку два метода: преку уставна ревизија т.е. проценка на општите законски акти и преку одлучување по индивидуални барања на граѓани за заштита од дискриминација т.е. директна заштита на одредени права и слободи загарантирани со македонскиот Устав.

Како и да е, иницијативите за оценка на дискриминацијата се прилично ретки и многу малку биле процесирани. Според Луан Имери⁵¹, во периодот од 1996 до 2009 година, до Судот биле поднесени 250 иницијативи. Судот решил да постапува само за 50 од нив, а дискриминација утврдил само во еден случај. Според некои експерти, општо земено, судовите не се доволно обучени да се справат со случаите на дискриминација, па оттука се очекува Законот за спречување и заштита од дискриминација да се искористи што е можно поефикасно со цел судиите да научат како да се справуваат со ваквите случаи⁵².

2.2.2.3. ПОСТОЈАНА АНКЕТНА КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДИТЕ И ПРАВАТА НА ГРАЃАНИНОТ

Комисијата функционира во рамките на Парламентот, во делот на заштитата на граѓанските права и слободи во случаи кога тие не се

50 Ибид.

51 Интервју со Луан Имери, експерт за човекови права (8.8.2011)

52 Интервју со Беким Кадриу, експерт за човекови права (9.9.2011); Интервју со Маргарита Цаца Николовска, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур (25.8.2011)



имплементирани во практиката или се прекршени од државните органи. Комисијата не може да изврши истрага ниту, пак, други судски функции. Нејзините сознанија се добра основа за започнување постапка за одговорност на носителите на јавните функции.⁵³

2.2.2.4. КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА (КОМИСИЈА ЗА АНТИДИСКРИМИНАЦИЈА)

Основана во декември 2010 година, Комисијата за заштита од дискриминација претставува првата институција којашто има единствена цел да дејствува во случаите на дискриминација како во јавниот, така и во приватниот сектор. Комисијата има 7 членови кои се назначени од македонското Собрание. Тие работат како членови на Комисијата надвор од нивното работно време и надвор од нивните професии (како јавни службеници, универзитетски професори и сл.). Според Правилникот на Комисијата⁵⁴, постојат пет функции кои ги обезбедува ова тело (член 17-21):

1. **Заштитна функција**, којашто обезбедува совет и заштита на индивидуи кои поднеле жалба за наводна дискриминација, преку давање мислење, препораки и информација за започнување судска постапка и сл.
2. **Промотивна функција**, која се реализира преку активности за промоција и едукација за еднаквост, човекови права, антидискриминација, подигање на јавната свест, информирање на граѓаните за механизмите за заштита од дискриминација.
3. **Советодавна и образовна функција**, која се остварува преку обезбедување препораки до јавните институции за преземање мерки кои промовираат еднаквост, иницираат измени на законодавството со цел да се подобрят политиките за антидискриминација, мониторинг и хармонизација со законодавството на ЕУ.

53 <http://www.sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=67F7A08B6EC437429054B6784A6993ED>

54 Правилник на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација: <http://www.kzd.mk/phocadownload/delovnik-za-rabota-kzd.pdf>

4. **Истражувачка функција**, која се остварува со подготовкa на студии, истражувања и тренинг за антидискриминација, собирање статистички и други податоци и одржување на базата на податоци на случаите на дискриминација.
5. **Меѓуинституционална соработка**, која вклучува размена на експертиза и успешни практики со државните органи на полето на човековите права, со Народниот правобранител и меѓународните тела за еднаквост.

Постапката за поднесување претставка до Комисијата е следната: Граѓаните кои сакаат да поднесат жалба, треба да пополнат формулар (кој е достапен на веб-страницата на Комисијата)⁵⁵ и да испратат дополнителни доказни документи. Жалбата мора да содржи лични податоци. Анонимни жалби не се разгледуваат. Жалбата не се наплаќа. Штом Комисијата ќе ја прими жалбата, иницира фаза на „утврдување на фактичката состојба“, по што во рок од 90 дена треба да го решат случајот. Ако Комисијата донесе позитивна одлука по жалбата, тогаш ја споделува со институцијата/организацијата/индивидуата за која е утврдено дека дејствува на дискриминациски начин. Доколку дискриминаторот не постапува во согласност со мислењето на Комисијата, тогаш постапка за утврдување на одговорноста може да отпочне пред одговорното тело.

За разлика од **Народниот правобранител**, Комисијата е надлежна за случаите во приватниот и во јавниот сектор. Како и да е, досега само неколку од поднесените жалби се однесуваат на приватниот сектор.⁵⁶

Имајќи го предвид горенаведеното, улогата на Комисијата е најслабата точка во Законот поради тоа што правната релевантност на нејзините одлуки е релативно слаба. Членовите на Комисијата не носат правно обврзувачки одлуки, туку само заклучоци, оценуваат дали имало случај на дискриминација или не, даваат мислење и препораки. Законот предвидува следење на случајот со цел да се утврди дали се делувало по издадените препораки, и врз основа на тоа Комисијата

⁵⁵ Претставката исто така може да биде поднесена усно во канцелариите на Комисијата

⁵⁶ Интервју со Ленче Коцевска, член на Комисијата и Правен застапник за еднакви можности, и Душко Миновски, претседател на Комисијата (21.9.2011)



може да преземе дополнителни мерки. Во случај институцијата да не ги почитува препораките, Комисијата може да предложи отпуштање на одговорното лице или на лицето кое дејствуваја дискриминациски. Проблем е тоа што мислењето на Комисијата нема легално обврзувачка моќ. Дополнителен проблем е тоа што личноста којашто не е задоволна од решението на Комисијата, нема можност да ја обжали одлуката.⁵⁷

Формалната поставеност на Комисијата исто така претставува потенцијална пречка, особено фактот што нејзините членови не се постојано вработени во телото и не секој од нив има познавање на темите од човековите права. Тоа може да го доведе во прашање кредитабилитетот на институцијата пред судовите. Со оглед на тоа што одлуките се чисто декларативни, може да се јави проблем кога тие треба да бидат извршени.⁵⁸ Како и да е, членовите на Комисијата сметаат дека нивните различни професионални квалификации им овозможуваат да ги согледаат случаите од повеќе агли. Тие сметаат дека во периодот што следува, членството во Комисијата треба да биде професионализирано⁵⁹ и тие постепено ќе ги претворат своите позиции од привремени во постојани.⁶⁰

Конечно, иако Комисијата цели да биде независна, сепак нејзиното главнофинансирање доаѓа од државниот буџет. Без разлика на можноста за развивање дополнителни шеми на финансирање, со моментно одвоените минимални средства за нејзина работа, дополнително се усложнува можноста Комисијата да дејствува ефикасно, особено ако се има предвид дека станува збор за ново тело коешто треба да биде обезбедено со технички, административни и со човечки ресурси за да може да функционира.⁶¹ Оваа тема е главна пречка со која се соочуваат членовите на Комисијата, особено недостатокот на експертски правни услуги коишто ќе им помогнат на членовите на Комисијата околу собирањето податоци, правни анализи за случаите и сл. Сето ова

57 Интервју со Дарко Павловски, експерт за човекови права (12.8.2011)

58 Интервју со Маргарита Цаца Николовска, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур (25.8.2011)

59 Интервју со Ризван Сулејмани, експерт за човекови права и член на Комисијата за антидискриминација (13.9.2011)

60 Интервју со Ленче Коцевска, член на Комисијата за антидискриминација и Правен застапник за еднакви можности, и Душко Миновски, претседател на Комисијата за антидискриминација (21.9.2011)

61 Интервју со Билјана Котовска, експерт за човекови права (10.8.2011)

станова преголем товар за членовите и непотребно го продолжува процесот на донесување одлуки. Моментно, овие улоги ги вршат млади волонтери, кои се сметаат за привремено, а не како соодветно и трајно решение.⁶²

2.2.2.5. ИНСТИТУЦИИ ЗА ЗАШТИТА НА МАЛЦИНСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ

Секретаријат за имплементација на Охридскиот рамковен договор

По вооружениот конфликт што се случи во 2001 година и мирната спогодба - Охридскиот рамковен договор, се основаше Секретаријатот за имплементација на Договорот. Тоа воведе сет промени на полето на децентрализацијата, на образованието, на употребата на јазиците и знамињата итн. Една од главните задачи е имплементацијата на одредбите за соодветна и правична застапеност на сите етнички заедници коишто живеат во Македонија, а тоа подразбира активности за „координација, промоција и мониторинг на прогресот на мерките за антидискриминација“.⁶³

Пропорционалната застапеност на малцинските заедници треба да биде имплементирана така што ќе обезбеди нивна пропорционална застапеност во државната администрација. Иако процесот придонесе за значително зголемување на нивната застапеност⁶⁴, истиот беше критикуван како недоволно отворен, транспарентен и компетитивен, недоволно заснован на компетенции, со преголем фокус на албанската заедница.⁶⁵

Агенција за остварување на правата на заедниците

Иако една од целите на Охридскиот рамковен договор е интеграција на малцинските етнички заедници, како последица на критиките дека правата на заедниците коишто претставуваат помалку од 20% од

62 Интервju со Ризван Сулејмани, експерт за човекови права и член на Комисијата за антидискриминација (13.9.2011)

63 <http://siofa.gov.mk>

64 Вкупниот број државни службеници од малцинските заедници во декември 2009 година беше 29%

65 ЕК, Извештај за напредокот на ПЈРМ, 2010



вкупното население во државата (на пример, Ромите, Турците, Србите, Власите и Бошњаците и сл.) не се доволно заштитени, во 2008 година беше основана Агенцијата за остварување на нивните права. Агенцијата ги регулира работните односи, употребата на јазикот, културата и други области коишто се утврдени со закон. Агенцијата моментно е во процес на зајакнување на своите професионални капацитети и работи на повеќе активности коишто се поврзани со подигнување на јавната свест.⁶⁶

Комисии за односи меѓу заедниците

Комисиите се формирани во општините во кои повеќе од 20% од вкупното население припаѓа на одредена заедница. Нивна цел е да ги решат прашањата и проблемите кои се однесуваат на претставници од малцинските заедници и да ги подобри односите меѓу заедниците кои живеат во Македонија.

2.2.2.6. ТЕЛА ЗА ЕДНАКВИ МОЖНОСТИ НА ЖЕННИТЕ И МАЖИТЕ

Секторот за еднакви можности при Министерството за труд и социјална политика е централно тело за еднаквост меѓу половите. Секторот работи на подобрување на статусот на жените во сите области на животот и овозможува еднакви можности за мажите и за жените на национално и на локално ниво. Спречувањето и заштитата од насилиство и дискриминација заземаат значајно место во активностите на Секторот.

Националните активности за полова еднаквост формално започнаа во 1999 година со усвојувањето на Националниот акциски план за полова еднаквост. Во 2006 година беше донесен Законот за еднакви можности и го иницираше процесот на формирање механизми за еднакви можности преку измени на изборните закони коишто доведоа до зголемување на бројот на жени во Собранието и во советите на општините. Дополнително, беа назначени координатори за еднакви можности меѓу министерствата и општините. Во Собранието беше формирана **Комисија за еднакви можности**. По 2009 година во Секторот е вработен Правен застапник чијашто цел е да соработува со

⁶⁶ <http://www.aopz.gov.mk/>

релевантните органи во случаите на полова дискриминација.⁶⁷

Додека институционалната заштита од полова дискриминација е добро основана, главниот проблем на координаторите е дека тие имаат и други функции во нивните секојдневни задачи, кои не оставаат многу време да се фокусираат на темите за еднаквоста. Дополнително, изоставениот услов членовите на овие позиции да имаат познавања во полето на човековите права и во чувствителните полови теми, може да резултира во одредени случаи на дискриминација да не дејствуваат соодветно.

⁶⁷ [http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Sektor_za_Ednakvi_moznosti_MKD\[1\].pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Sektor_za_Ednakvi_moznosti_MKD[1].pdf)



3. ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР ПРЕТСТАВЕНА ВО МЕДИУМИТЕ

Медиумскиот простор во Македонија е релативно етнички поделен. Некои тврдат дека тој не рефлектира интегрирана целина и дека медиумите можат да бидат поделени на етнички, т.е. лингвистички, критериуми кои во голема мера ја одредуваат нивната содржина.⁶⁸ Оваа студија вклучува анализа на медиумската интерпретација на темите поврзани со дискриминација, притоа анализирајќи податоци достапни на веб-порталите на електронските и на печатените медиуми на македонски јазик во период од 2009 до 2011 година и на албански јазик во период од 2010 до 2011 година. Пребарувањето се спроведе преку следниве клучни термини: дискриминација, дискриминација вработување, дискриминација јавен сектор. Резултатите укажуваат на огромна разлика во начинот на кој медиумите кои оперираат на македонски и на албански јазик, известуваат за случаите на дискриминација.

Медиумите кои известуваат на македонски јазик не се фокусирале на дискриминацијата како општествен феномен. Анализата покажа дека темата станува релевантна само кога е иницирана од невладиниот сектор, експертите или од меѓународните организации. Многу ретко темата е отворена од страна на самите медиуми како истражувачка сторија. Улогата на медиумите најчесто е информативна, преку известување за заклучоците на неколку студии (испитувања на јавното мислење) за дискриминација и главните политички аспекти на дебатата за новиот Закон за антидискриминација. Податоците варираат во зависност од тековните случаувања и законски измени. Во 2009 година медиумите го

68 Дискриминација по основ на етничка припадност, МЦМС, 2009

истакнаа недостатокот на легислативата⁶⁹ и недостатокот на свесност за постоење дискриминација меѓу граѓаните. Во 2010 година вниманието беше свртено кон Законот за антидискриминација и неговата содржина⁷⁰ проследен со составот на Комисијата⁷¹ и со критиките на Европската комисија за нацрт-верзијата на Законот⁷². Некои медиуми објавуваа случаи на различен третман врз одредени групи луѓе (на пример жени, транссексуалци, Роми итн.), но не ги проценуваат конкретно како дискриминаторски практики, што може да се толкува како недостаток на слух за темата. Сево ова придржено со заострен дискриминаторски јазик во статиите, што се забележува во медиумите на македонски јазик (директна или индиректна дискриминација во насловите и во текстовите на темата)⁷³, може да биде интерпретирано како знак на ниско ниво на чувствителност за темата. Ова особено се забележува во анализата „Дискриминација врз основа на етничка припадност“⁷⁴ каде што од шестмина интервjuирани уредници, само тројца потврдуваат дека има дискриминациско известување во медиумите.

Имајќи предвид дека 25% од популацијата во Македонија се изјаснуваат како етнички Албанци⁷⁵ сочинувајќи ја наголемата малцинска заедница, анализата на медиумите на албански јазик се покажа како значајна за детектирање на нивните перцепции и чувства за дискриминацијата. Анализата откри дека медиумите на албански јазик се понаклонети да известуваат за дискриминацијата, особено кога станува збор за случаите на етничка дискриминација на албанската заедница во Македонија. Поголемиот дел од случаите се однесуваат на јавниот сектор каде што се забележуваат две главни насоки. Најдоминантна тема е дискриминацијата врз основа на етничката припадност (на пример, албанската зедница е помалку застапена во

69 Радио Слободна Европа, Македонецот без Законот за антидискриминација [Http://www.makdenes.org/content/article/1779194.html](http://www.makdenes.org/content/article/1779194.html)

70 Канал 5, Хелсиншки комитет, Законот за антидискриминација ги дискриминира хомосексуалците: <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mId=37&eventId=59192>

71 Алфа ТВ, Партишка Комисија за антидискриминација: <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mId=36&eventId=31877>

72 <http://www.time.mk/cluster/42d8a2f643/evrokomisijata-apelira-za-usoglasuvanje-na-zakonot-za-diskriminacija.html>

73 Види повеќе: <http://soros.org.mk/dokumenti/Mediumite-i-diskriminacijata.pdf>

74 Дискриминација па основ на етничка припадност, МЦМС, 2009

75 Според последниот попис во 2002



некои институции⁷⁶, понудени им се помалку сигурни работни места⁷⁷, работното опкружување е преплавено со македонски т.е. православни симболи⁷⁸ итн.); и следната според застапеност - врз основа на политичките убедувања⁷⁹. Останатите форми на дискриминација (пол, сексуална ориентација, социо-економскиот статус, религијата) се наоѓаат многу ретко во извештаите на медиумите на албански јазик.

Еден од авторите на анализата на медиумите и маргинализираните заедници, Станимир Панајотов⁸⁰, го објаснува значењето на медиумите во подигањето на свеста за дискриминацијата:

b „Медиумите треба да служат како креатори на мислењето, а не само како „огледало“ на општеството и неговата перцепција. Медиумите треба да бидат активни во приоѓањето на експертите и на индивидуите за експертиза во доменот на антидискриминацијата. Иако постојат новинари со соодветно граѓанско образование и основни познавања од правото, очигледно е дека тие не се во позиција да бидат независни, или ако се, тие не покажуваат интерес за примена на нивното знаење во однос на професионалното поле.“

Иако Законот за антидискриминација ги спомнува медиумите само во делот што се однесува на примената на Законот на правните тела со јавни овластувања, тој не наметнува никакви регулативи на оваа тема во Законот за медиуми.⁸¹

76 <http://www.shqipmedia.com/portal/2010/08/nga-32-promotoret-ekonomik-vetem-1-shqiptar/>; <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/335-institucion-pa-asnje-shqiptar/>

77 <http://ina-online.net/maqedoni/7414.html>

78 <http://www.koha.mk/aktuale/7892.html>

79 <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/skandal-funkcionari-i-bdi-se-ismet-guri-terrorizm-administratoret-shqiptare/>

80 Интервју со Станимир Панајотов, еден од авторите на студијата Медиумите и маргинализираните заедници, 2011, објавена од Коалицијата „Сексуалните и здравствените права на маргинализираните заедници“

81 Медиумите и маргинализираните заедници, Коалиција „Сексуалните и здравствените права на маргинализираните заедници“, 2011

4. ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ОД СТРАНА НА ЈАВНИОТ СЕКТОР ВО ПРАКТИКАТА

4.1. ОПСЕГ, СТРУКТУРА, МОДЕЛИ

Базата на достапни податоци врз основа на кои може да се процени делокругот на дискриминациски практики во Македонија е лимитирана, па затоа е тешко да се утврдат најчестите модели. Ако се потпреме на бројот на жалби поднесени до Народниот правобранител, може да се заклучи дека дискриминацијата е релативно редок феномен. Во 2010 година се поднесени само 16 претставки (види Табела бр. 1), и тоа најчесто во областа на вработувањето, социјалното и пензиско осигурување и во образованието.

Најчестиот облик на дискриминација, според податоците на Народниот правобранител, се етничкото потекло и политичката припадност, кои во последно време заземаат доминантно место. Двата вида се однесуваат на вработувањето (постапката за вработување или престанок на работниот однос). Често претставките не се поднесени како жалба поради дискриминација, туку акцентот се става на кршењето на Законот за работни односи и на стравот од можните несакани последици.



Често се случува лица да дојдат кај нас со изјава дека се дискримирирани. Ние започнуваме постапка, но во меѓувреме тие решаваат дека ние треба да ги заштитиме нивните права, а не да ги заштитуваме од дискриминација. Ова е класичен пример од случаите на дискриминација во областа на работните односи.“

Уранија Пировска, портпарол на Народниот правобранител



Табела 1. Жалби поднесени во врска со дискриминација до канцеларијата на Народниот правобранител (2007-2010 година)

	2010	2009	2008	2007
Бр. на жалби	16	20	21	6
Префрлени од претходната година	10	8	5	9
Вкупно во постапка	26	28	26	15
Анонимни				
Одлучено е да се прекине или да не се продолжи со постапката	12	9	16	10
Прекинати по друга основа	2	2		
Дадени мислења, сугестии и препораки	4	9	3	
Прифатени по интервенција на Народниот правобранител	3	4	1	
Сите законски дејства преземени од Народниот правобранител	1	3	1	
Одбиени и по интервенцијата на Народниот правобранител		2	1	
Информација до министрите		3	6	
Информација до Владата				
Информација до други тела од јавен карактер		2		
Вкупно	18	18	18	10
Во постапка	8	10	8	5

Извор: Годишен извештај на Народниот правобранител 2007, 2008, 2009, 2010.

Проценката на Народниот правобранител е дека малиот број претставки не ја рефлектира реалната состојба. Ова е последица на недоволната свесност на граѓаните за проблемот како и недостатокот на способност да се препознае формата на дискриминација, која најчесто е придрожена и со изразена недоверба кон институциите.⁸²

Во врска со случаите пријавени до Комисијата, за време на нејзиното

82 Извештај на Народниот правобранител, 2010

деветмесечно постоје⁸³, примени се 35 претставки. Најголемиот дел се однесуваат на поплаки од јавниот сектор, а како најчести облици на дискриминација се јавуваат: етничкото потекло и политичката припадност, проследено со социјалниот статус, сексуалната ориентација и полот како најредок облик⁸⁴. Од 16-те вкупно процесуирани случаи до сега, Комисијата само за два утврдила основи за директна дискриминација.⁸⁵

Според базата на податоци на **Комисијата за заштита од дискриминација**, поголемиот дел од претставките се однесуваат на директната дискриминација. Во барањата за заштита од директна дискриминација коишто граѓаните ги доставиле на разгледување до Комисијата наведувајќи конкретен пример, многумина од подносителите не можат да прецизираат врз која основа тврдат дека се чувствуваат дискриминирано. Членовите на Комисијата се обидуваат да ја утврдат основата за дискриминација преку непосреден разговор со подносителот. Како и да е, тие не секогаш се успешни во задачата, и затоа некои од членовите сугерираат дека треба да се посетуваат обуки организирани од поискусни регионални организации со цел членовите да стекнат вештини за асистирање и помагање на подносителите во дефинирањето на специфичните случаи на дискриминација.⁸⁶

Во врска со судските случаи поврзани со дискриминацијата, анализирани се одлуките на Уставниот суд од 2000 година до денес⁸⁷. Од 28-те случаи кои се однесуваат на дискриминација од страна на јавниот сектор, проценети како релевантни за оваа студија, ниту еден не бил решен во полза на жртвата на дискриминацијата. Попрецизно, 23 од случаите биле отфрлени со образложение дека „за нивно постапување судот не е надлежен“, или дека претставките биле „ненавремено поднесени“, а пет од нив биле отфрлени со образложение дека постои „недостаток на докази и аргументи“. Иако бројот на случаите кои се однесуваат на наводна дискриминација е релативно мал, политичката припадност како основа за дискриминација е повторно најзастапена - опфатена во

⁸³ Во периодот на спроведувањето на истражувањето за потребите на оваа анализа

⁸⁴ Девет од случаите не го наведуваат основот на дискриминација

⁸⁵ Девет од случаите не го наведуваат основот на дискриминација

⁸⁶ Интервју со Ризван Сулејмани, експерт за човекови права и член на Комисијата за антидискриминација (13.9.2011)

⁸⁷ Достапно преку: <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>



повеќе од половината (15) анализирани случаи, најчесто како единствен основ на дискриминација, но и во некои случаи комбинирана со други облици на дискриминација. Втора најчеста основа за дискриминација е социјалниот статус (7) и религиозното уверување (5), а значително се поретки жалбите за останатите облици за наводна дискриминација⁸⁸.

Анализата на судската практика која се однесува на уставноста и на законитоста на законите и на актите покажува дека во најголемиот број случаи, судот регистрирал прекршување на принципот на еднаквост во законите и актите од социјалната сфера, и тоа - економските и социјалните права на граѓаните, како што се правото на социјално осигурување, здравствено осигурување, здравствена заштита, работни односи и сл.⁸⁹ Врз основа на големиот број пресуди кои регистрираат дискриминациски аспекти во некои закони и акти, може да се заклучи дека судовите покажуваат поголема подготвеност да утврдат дискриминација при оценката на уставноста на законските и подзаконските акти.

Според истражувањето спроведено од Евробарометар, (дискриминација во ЕУ во 2009 година), највисока стапка на самопријавена дискриминација е забележана во Македонија (25%). Најголем дел од овој процент опфаќа дискриминацијата врз основа на етничка припадност (8%) и возраста (8%).

Во недостиг на релевантни податоци за распространетоста на дискриминаторските практики, како показатели се користат податоците добиени од прашалниците за истражување на јавното мислење. Истражувањето изработено од МЦМС во 2010 година се темели на методологија користена од ЕУ (Евробарометар)⁹⁰, кој за таа цел е адаптиран на македонските услови.

Оттука, припадноста на одредена политичка партија се вклучува меѓу најчестите основи за дискриминација (види Графикон бр. 1, подолу). Податоците покажуваат дека поголемиот дел од македонските граѓани сметаат дека дискриминацијата е честа појава во општеството, но

88 Види примери на случаи во делот: Дискриминација по основ на политичка ориентација

89 Пишан одговор на испратен прашалник до Уставниот суд за целите на проектот (примен 8.11.2011)

90 Дискриминација во ЕУ во 2009, Евробарометар

сметаат и дека политичката припадност најчесто се согледува како основа за дискриминација, а е проследена и со етничката припадност. Ова тврдење соодветствува со податоците добиени од институциите надлежни за спречување на дискриминацијата. Како и да е, бројот на дискриминаторски искуства пријавени од граѓаните значително предничи кога ќе се спореди со случаите пријавени од релевантните институции. Ако се споредуваат искуствата на граѓаните кои биле жртви на дискриминација (32% ја имаат искусено дискриминацијата) и подготвеноста да ги пријават таквите случаи (72% се изјасниле дека се подготвени да ги пријават таквите случаи), Народниот правоборник би требало да постапува по најмалку 200-300 предмети годишно.⁹¹ Ова нè наведува на заклучокот дека голем број случаи не се пријавуваат - дел поради стравот од евентуални последици, дел поради немањето свесност за потенцијалните механизми за заштита.

Графикон 1: Перцепција на фреквенција за различни видови дискриминација



Извор: Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009.

Политичката дискриминација се смета за најчест облик на дискриминација при вработувањето. Така, 67% од испитаниците сметаат дека при вработувањето, под услов сите други параметри да се еднакви, најчеста причина за дискриминација е припадноста кон одредена

91 Интервју со Александар Кржаловски, МЦМС (12.9.2011)



политичка партија. Овој вид дискриминација станува очигледен кога се менува владејачката партија на национално или на локално ниво, и со тоа претставниците на противничката партија стануваат „несоодветни“ за новата политичка елита. Следен важен предуслов за дискриминација се годините; 40% од испитаниците⁹² ја потенцирале возраста како основа за дискриминација. Најпосле, повеќето граѓани веруваат дека дискриминацијата во областа на вработувањето е почеста во јавниот (79%) отколку во приватниот сектор (54%).⁹³

4.2. НАЈЧЕСТИ ВИДОВИ ДИСКРИМИНАЦИЈА

Овој дел нуди преглед на најчестите видови дискриминација, карактеристичните облици по кои се препознаваат илюстрирани со примери за одредени основи. Со повеќе детали се анализирани најчесто утврдените и пријавени основи за дискриминација (етничката припадност и политичката определба).



„Етничката дискриминација се наоѓа во секој сегмент од животот во Македонија.“

Беким Хоџа, HBO „Zgjohu“

4.2.1 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА ЕТНИЧКА ПРИПАДНОСТ

Според испитувањата на јавното мислење, дискриминацијата врз основа на етничка припадност е идентификувана како втора по ред најчесто застапена основа. Според анкетата на МЦМС, 13% од македонските граѓани, во последните 12 месеци (од денот на спроведувањето на анкетата) се почувствуваат дискриминирани поради својата етничка припадност, додека 15% посведочиле дека забележале како некој друг бил предмет на дискриминација по истата основа⁹⁴.

92 Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009

93 Дискриминација по основ на етничка припадност, МЦМС, 2010

94 Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009

Во врска со елиминирањето на овој проблем, во последната декада беа имплементирани неколку афирмативни акциони политики. Значајни се измените во Уставот од 2001 година, кои вклучуваат позитивна акција преку принципот на еднаква и правична застапеност на претставниците на малцинските етнички заедници. Како и да е, според податоците на Народниот правобранител, државните органи имале тенденција да го применуваат овој принцип повеќе отколку јавните компании. Во таа насока, Министерството за одбрана покажало позитивен пример, со тоа што истиот го има применето во стратегијата за човечки ресурси и при распределбата на буџетските пари.⁹⁵

Стратегијата за афирмативна акција и поголема вклученост на малцинските заедници (кои беа претходно помалку застапени) во јавниот сектор се имплементираше и резултираше со вработување голем број претставници од овие заедници. Јавните огласи подразбираа дека во согласност со Законот за државни службеници (член 95-а) ќе биде почитуван принципот на еднаква застапеност. Најновите податоци од Централниот регистар на државни службеници покажуваат **значително зголемување на бројот на етничките Албанци во државните служби** – од 5,61% во 2004⁹⁶ година до 24,18% во 2010 година⁹⁷ (види Табела бр. 2).

Како и да е, застапеноста сама по себе не гарантира еднаков третман. На пример, додека албанската заедница значително ја зголеми својата застапеност меѓу полициските сили, сè уште се чувствуваат индиректни форми на дискриминација (види Пример бр. 1).

95 Извештај на Народниот правобранител, 2009

96 25.12.2007 – извор: Агенција за државни службеници (од Ристеска, 2011)

97 Министерство за информатичко општество и администрација <http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf> (од Ристеска, 2011)



▲ ПРИМЕР 1: Полицајци Албанци се испраќаат во ризични акции

Група Албанци вработени во специјалните единици на македонската полиција се чувствуваат загрозени и дискриминирани во повеќе аспекти од нивната работа во полицијата. Тие велат дека поради нивната националност, не го добиваат заслужениот третман, а нивната работа вклучува голем број ризици.

„Само поради тоа што сме Албанци, тие нè испраќаат во најопасните акции, а кога доаѓа до унапредување на работното место, нас нè оставаат на страна“, вели полицаец Албанец.

Тие планираат да остварат состаноци со претставници на ОБСЕ, странските амбасади и Народниот правоборанител. Ќе се сретнат и со Али Ахмети, претседател на партијата на власт, со цел да му го објаснат овој проблем.

„Доколку не се преземе акција, тогаш ние ќе мораме да ги напуштиме нашите работни позиции поради тоа што овој третман кон нас е несоодветен на законите и стандардите на ЕУ“, вели член на специјална единица во Министерството за внатрешни работи.

Проблемите во третманот меѓу членовите на албанските полициски единици, особено тие во специјалните единици, и понатаму остануваат табу-тема и само неколкумина ја имаат отворено во медиумите.

Извор: <http://ina-online.net/maqedoni/7414.html> [06/08/2011]

Понатаму, Народниот правоборанител и Европската комисија изразуваат голема загриженост во врска со помалите етнички заедници (кои претставуваат помалку од 20% од популацијата) и нивната застапеност на раководните и одлучувачки позиции.⁹⁸

98 Извештај на Народниот правоборанител, 2010; Извештај на Европската комисија за напредокот на ПЈРМ, 2010

Табела 2: Учество на етничките групи во македонската државна служба

Етничка група	2004		2010	
	Број	Процент	Број	Процент
Македонци	9686	90,25%	8733	70,34%
Албанци	602	5,61%	3002	24,18%
Турци	79	0,74%	185	1,49%
Роми	20	0,19%	79	0,64%
Власи	89	0,83%	94	0,76%
Срби	172	1,60%	178	1,43%
Бошњаци	26	0,24%	77	0,62%
Вкупно	10352		12415	

Извор: Агенција за државни службеници и Министерство за информатичко општество и администрација

Само за илустрација, Турците и Ромите кои се претставени со 3,85% односно 2,66%⁹⁹ од популацијата во Македонија во 2010 година, на овие позиции учествуваа со 1,49% односно 0,64%.¹⁰⁰ Сè уште се чувствува нееднаквиот третман на различните малцински заедници кој резултираше со креирање нови агенции чија главна цел е да се грижат за еднаквата застапеност на помалите заедници. Како и да е, комплицираната институционална структура, веројатно не е најдоброто решение за овозможување еднакви можности за сите. Згора на сè, тоа може и да предизвика поголеми етнички поделби и недоверба, па оттаму и да ја зголеми индиректната дискриминација во општеството. Како што Ристеска (2011) тврди:

„Имплементацијата на принципот на еднаква и правична застапеност на малцинските заедници во македонската државна администрација предизвикува бројни фрустрации меѓу албанското, турското, ромското и македонското население. Ние мора да почнеме да се соочуваме со овие фрустрации и наместо да се грижиме за бројките, треба долготочно да се посветиме на интеграцијата на малцинските групи во државната служба“.

99 Завод за статистика: http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf

100 Министерство за информатичко општество и администрација: <http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodiseniIzvestajRegistar2010.pdf>



Таа додава дека “промената во имплементацијата на Охридскиот рамковен договор, во стратегијата за еднаква и правична застапеност од „период на позитивна дискриминација и заслуги (*merit*) во вработувањето“ (2004-2006) во „период на разгален (*spoil*) систем и вработување без заслуга“ (2006-2011) предизвикува фрустрации меѓу сите етнички заедници“. Додека Албанците се фрустрирани поради тоа што многумина од нив и покрај тоа што се формално вработени во јавниот сектор, сè уште не почнале да одат на работа туку седат дома и за тоа земаат плата¹⁰¹, но сепак не можат да напредуваат во кариерата, од друга страна, пак, Турците, Ромите, Власите и Бошњаците се чувствуваат помалку важни од Албанците и се жалат затоа што се дискриминирани во процесот на имплементација на Охридскиот рамковен договор. Конечно, фрустрација се појавува и кај македонското мнозинство кое со право реагира за двојните стандарди во вработувањето коишто се применуваат за малцинските заедници.¹⁰² Згора на сè, ако се има предвид дека етничката дискриминација во јавниот сектор обично е придржена од политичката дискриминација¹⁰³, поделбата меѓу граѓаните станува уште поизразена.

Имајќи предвид дека во 2010 година поголемиот дел од жалбите коишто ги примил Народниот правоборник се однесуваат на неправилната примена на принципот на правична застапеност на помалите малцински заедници во јавната администрација, Народниот правоборник (2010)¹⁰⁴ заклучува дека:



„Сегашниот модел на апликација на системот за еднаква застапеност на заедниците не овозможува значајна промена во апликацијата на афирмативната политика“.

Оттука, со право може да се тврди дека сегашната политичка рамка која првично целеше да ги заштити правата на заедниците и да ги заштити истите од дискриминација, со својата имплементација предизвикува цел сет нови дискриминациски практики. Од друга страна, тоа ја подигна

101 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=28343&kategorija=7>

102 Ристеска, М. (2011) ЦИКП Кратка анализа бр. 19. Десет години по ОРД. Време за меритократија!

103 SIGMA (2008) Public service and administrative framework assessment

104 Извештај на Народниот правоборник, 2010

свеста на граѓаните за прашањата поврзани со дискриминацијата, иако практиката покажува дека сè уште нема зголемен број на барањата за нивните права. Иако поголемиот дел од случаите на дискриминација врз етничка основа остануваат непријавени, или ако се пријавени не биле решени позитивно, сепак има и такви случаи кои се решени во корист на подносителот на жалбата (види Пример бр. 2).

▲ ПРИМЕР 2: Не зборува турски, а предава во класови во кои зборуваат турски

Основно училиште во Радовиш распишало конкурс за наставник по физичко образование. Наставникот кој бил вработен имал македонско национално потекло, додека часовите кои требало да ги одржува, биле на турски јазик. Комисијата добила претставка по која дејствуvala во соработка со Просветниот инспекторат. Бидејќи квалификациите за работното место не барале наставник - Турчин, туку само наставник кој го зборува турскиот јазик, било утврдено дека наставникот може да предава само доколку положи тест за познавање турски јазик. Бидејќи наставникот не зборувал турски, конкурсот бил поништен и бил вработен друг наставник од турска националност.

Извор: Комисија за заштита од дискриминација

Иако ова не е најдобриот случај кој ја илустрира функционалноста на институционалните механизми, моментно тоа е единствениот случај решен од страна на Комисијата за антидискриминација за сомнение од постоење етничка дискриминација во јавниот сектор. Утврдениот прекршок дава зрак надеж дека институционалните механизми имаат потенцијал да ја признаат дискриминацијата врз основа на етничка припадност и да реагираат соодветно.

4.2.2 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА ПОЛИТИЧКА ПРИПАДНОСТ

Дискриминацијата врз основа на политичка (не)припадност/ориентација е перцептирана како најчеста форма на дискриминација меѓу македонските граѓани. Анкетата на МЦМС укажува дека повеќе од половината од анкетираните граѓани веруваат дека имањето спротивна политичка определба од партијата којашто е на власт е најчест мотив или



основ за дискриминација, особено кога е во прашање вработувањето во јавниот сектор. Понатаму, 18% изјавиле дека во последните 12 месеци лично биле дискриминирани на политичка основа, додека четвртина од испитаниците кажале дека биле сведоци на дискриминација од овој вид. Европската комисија¹⁰⁵ индиректно предупредува во врска со овој проблем:

b „Загрижува политизираноста на јавната служба. Во неколку институции има замена на обучениот кадар со лица кои имаат недоволно или ограничено искуство. Исто така, високи раководни позиции се пополнувале без соодветни критериуми за назначување, некогаш и со персонал ангажиран со привремени договори“.

Како што забележува Европската комисија, иако по општинските избори се зголемил „брот на жалби поднесени во врска со замена или отпуштање од работа на општински јавни службеници до АДС, АДС ги одбила поголемиот дел од жалбите како неосновани“.¹⁰⁶

Возаконската анализа за дискриминацијата на полето на вработувањето, Вања Михајлова заклучува дека, иако Законот за работни односи предвидува дека на потенцијалните кандидати треба да им бидат побарани само релевантните докази за исполнување на потребните услови за вработување, практиката покажува дека сè почесто се бара и членство во политичка партија (обично на владејачката партија). Ова претставува кршење на Уставот (принципот според кој граѓаните имаат еднаков пристап до секое работно место и под еднакви услови) и на законите во оваа област (Законот за јавна администрација, според кој вработувањето во јавните служби се базира на транспарентност, експертиза и компетентност; и невклучувањето на основот на политичка определба во Законот за работни односи).¹⁰⁷

105 ЕК Извештај за напредокот на ПЈРМ, 2010

106 Тоа се смета дека е последица на промената на политичката партија во власта во различните општини што резултира со промена на структурата на вработените во општините

107 Михајлова, В., (2011) Дискриминација во вработувањето и остварување на правата од работен однос и правна заштита, Правен дијалог бр. 4, достапен преку: <http://www.ihr.org.mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br4/135-diskriminacija-pri-vrbotuvanje>

Дискриминацијата врз основа на политичка припадност е особено важна во делот на јавните вработувања. Во одредени случаи, работни места се пополнети без да се распише јавен конкурс¹⁰⁸, додека често и покрај запазената постапка (отворање јавен конкурс, интервju со потенцијалните кандидати и сл.), кандидатите кои се политички поврзани со партиите на власт имаат значително поголема шанса да бидат вработени.

Џеват Адеми¹⁰⁹, претставник на политичка партија, вели:

bВо последните јавни конкурси објавени од македонската Влада, ако ја видите листата на вработени, ќе забележите дека повеќе од 80% имаат врски со политичката партија на власт. Овој феномен треба да биде критикуван“.

Повеќе од половина од жалбите поднесени до Уставниот суд (од 2000 година до денес) ја истакнуваат оваа основа за дискриминација поврзана со државните институции. Најчесто се аргументирани на ист/сличен начин: институцијата ја има сменето систематизацијата на работните места поради што тужителот бил отпуштен или прераспределен на пониска позиција, несоодветна на неговото/нејзиното професионално искуство или образование (види Пример бр. 3 и бр. 4). Други случаи вклучуваат: промена на работните услови, оценувајќи го трудот на вработените (од опозициската партија) со пониски оценки, преименување на работните позиции поради што доаѓа и до потпишување нов договор за работа и сл.¹¹⁰ Додека од правна гледна точка ваквата постапка е регуларна, таа во себе носи закана од индиректна дискриминација и злоупотреба на моќта од страна на раководството на институцијата (кое припаѓа на владејачката партија во даденото време).

108 http://www.kapital.mk/mk/dneven_vesnik/74008/shto_se_otkrija_revizorite_samo_poslednata_godina_.aspx?Id=2370

109 Интервju со Џеват Адеми, претставник на политичката партија ДУИ (10.10.2011)

110 Интервju со Магдалена Несторовска, претставник на политичката партија СДСМ (24.11.2011)



▲ ПРИМЕР 3: Отпуштен поради политичка определба

Шеснаесет лица од Јавното претпријатие за стопанисување со станбен и деловен простор – Струмица се отпуштени по одлука за намалување на персоналот како последица на „економски, технолошки и структурни промени“. Отпуштените тврдат дека тоа е направено врз основа на нивната политичка припадност. Поточно, од 21 отпуштено лице, 15 (подносителите на жалбата) се членови на политичка партија различна од партијата на која и припаѓа директорот на Претпријатието. Тие тврдат дека петмина од нив првин биле прераспределени на различни позиции, за кои сите знаеле дека ќе бидат укинати.

Дополнително, тие тврдат дека со Правилникот за изменување на Правилникот на организациската структура, две од работните позиции се укинати со цел да бидат повторно вклучени во новата систематизација, но со додавање на зборот „раководител“ наместо „менаџер“. Жалителите велат дека компанијата ниту има вклучено нови технологии, ниту ги има имплементирано структурните промени во меѓувреме.

Уставниот суд донел одлука дека припадноста кон политичката партија е коинциденција, а не главна причина за престанок на работниот однос.

Извор: Уставен суд, Одлука 67/2004-0-0, дата 12/08/2004.

Во реалноста ова стана дел од секојдневието на политичките партии во Македонија. Тие даваат ветувања (за вработување и за унапредување на позицијата и сл.) на членството и мораат да ги одржат истите доколку сакаат да останат на власт. Од друга страна, нема независни механизми (суд и сл.) кои би реагирале на евентуални манипулации. Наде Наумовска од ФИООМ¹¹¹ тврди дека судовите треба да имаат иницијални (groundbreaking) случаи кои ќе се решат во полза на тужителот, што би претставувало основа за натамошни слични предмети.

Како и да е, сè уште нема такви случаи. Иако секој (од интервјуираните во рамките на оваа анализа) се согласува дека оваа форма на дискриминација е можеби најраспространетата во јавните институции,

111 Интервју со Наде Наумовска, претставник на ФИООМ (25.8.2011)

досега пред судовите се пријавени многу мал број политички мотивирани случаи на дискриминација и досега ниту еден од тужителите го нема добиено случајот. Експертите велат дека овие случаи дури не се ни разгледуваат од страна на судовите. Оттука, дискриминацијата никогаш не била гонета кривично. Маргарита Цаца Николовска, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур, тврди дека не е толку тешко докажувањето на политичката дискриминација како што обично мислат луѓето. Најтешката задача е да се охрабри некој да поднесе таков случај.¹¹² Магдалена Несторовска, претставник на политичка партија која моментно е во опозиција, потврдува дека вработените во јавниот сектор разговараат за овие теми, но додека се вработени, никогаш не се охрабруваат да користат други правни инструменти. Ова најчесто е така поради нивното уверување дека Народниот правоборник не може ништо да промени поради законски необврзувачкиот статус на неговите препораки, но и поради стравот од дополнителна „одмазда“ која може дополнително да ја зајакне дискриминацијата¹¹³ (види Пример бр. 4). Од друга страна, Ленче Кочевска од Комисијата верува дека политичката дискриминација тешко се докажува бидејќи ниту еден од случаите не може да биде поткрепен со писан доказ, а судовите неволно прифаќаат усмени тврдења.

¹¹² Интервју со Маргарита Цаца Николовска, поранешен судија во Европскиот суд за човекови права во Стразбур (25.8.2011)

¹¹³ Интервју со Магдалена Несторовска, претставник на политичката партија СДСМ (24.11.2011)



▲ ПРИМЕР 4: Државни функционери тероризираат административци на нивните работни места

Административец Албанец вработен во Управата за јавни приходи Скопје се пожали на дискриминација на неговото работно место од страна на менаџерите само затоа што бил вработен во институцијата кога опозициската партија ДПА беше на власт.

А. Зибери беше тргнат од неговата канцеларија заедно со уште 11 други колеги во 2008 година, но со судска одлука сите се вратија на работа во 2010 година. Откако судот утврди дека не постои закон којшто одобрува да бидат избркани од нивните работни места, тој се соочува со вистински пекол.

Иако А.Зибери е адвокат, тој година ипол работи во канцеларија работа за која не е потребна професионална и едукативна подготвка, туку само средна стручна подготвка. Тотално деградиран по враќањето на работа поради одлуката на судот, неговото работно место од страна на институцијата беше неправедно променето без да добие образложение како и зошто. Иако неговата плата е за 40% пониска од просечната плата во Управата, Зибери прифати шалтерска работа за којашто беше прераспореден мислејќи дека ќе биде привремена сè до жалбата на одлуката... но сето ова се покажа погрешно.

Дискриминацијата ја достигна кулминацијата кога заменик-директорот на УЈП, Исмет Гури, еден ден влегол во канцеларијата на А. Зибери и без да му даде образложение, почнал да го навредува, упатувајќи му закани по животот, а се обидел и физички да се пресмета со него поради единствена причина - партиските бои на Зибери кои биле различни од оние на г. Гури. По овој инцидент, А. Зибери веднаш го напуштил работното место и истиот го пријавил кај генералниот директор, а потоа и во полицијата. Но, досега МВР нема преземено никакви мерки за да се разреши случајот. Најголема иронија е што Управата одлучи да го омаловажи и деградира Зибери уште повеќе така што му го смени работното место - од шалтер во операторски секретар. Овој случај сè уште не е пријавен на релевантните институции за да се заштити од дискриминација.

Извор: <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/skandal-funkcionari-i-bdi-se-ismet-guri-terrorizron-administratoret-shqiptare/>

Случаите како горенаведениот се многубројни и оваа практика секојдневно се среќава кај секоја политичка структура која доаѓа на власт.¹¹⁴ Тоа додава гориво на високополитизираното македонско општество и претставува тема која треба сериозно да биде решена од страна на одговорните институции за заштита на човековите права за да се елиминира дискриминацијата.

4.2.3 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА ПОЛ

Половата дискриминација е меѓу најретките видови дискриминација регистрирана од страна на граѓаните. Оттука, најпроблематичните прашања се поврзани со признавањето на овој вид дискриминациско постапување од заедницата, но исто така и од страна на жртвата.¹¹⁵ Моментно, се перципира како позастапено од страна на албанската заедница, но интересно е што жените не го согледуваат овој вид дискриминација почесто од мажите. Перцепцијата за овој вид дискриминација не се променила во последните пет години.¹¹⁶

Оваа форма на дискриминација е испреплетена во секојдневниот живот на македонските граѓани, најчесто нејзините индиректни форми не се согледуваат, ниту се признаваат како дискриминациски. Овој вид дискриминација има културолошки и цивилизациски корени кои подоцна се пренесуваат во владејачките структури. На пример, жените сè уште не се доволно застапени на менаџерските позиции¹¹⁷ во јавниот сектор. Во локалната власт процентот на жените на менаџерските позиции е 33%, додека во извршната власт е 42%.¹¹⁸ Понатаму, само две (од вкупните 18) министерски позиции ги држат жени, едно (од четири) заменичко премиерско место и ниту едно (од 85) од градоначалничките места.¹¹⁹

Половата дискриминација е најчесто индиректна и повеќекратна. На пример, некои групи жени се почувствителни на дискриминација.

114 Изјава на Илија Ацески, професор по социологија, достапна преку: <http://www.balkaninsight.com/en/article/political-discrimination-on-the-rise-in-macedonia>

115 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.html>

116 Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009

117 Државен или општински секретар, раководител на сектор

118 АДС, Централен регистар на државни службеници, 2010

<http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf>

119 <http://www.vlada.mk/#>



Поточно, кога станува збор за вработување во државната администрација, жените од македонска, влашка и од српска етничка припадност подобро се позиционирани во однос на оние од албанска, ромска и од турска етничка припадност (види Табела бр. 3).

Табела 3: Состав на државната администрација по пол и етничка припадност

	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби
Машки	3988	2042	105	45	47	48
	46%	68%	57%	57%	50%	46%
Женски	4745	960	80	34	47	52
	54%	32%	43%	43%	50%	54%

Извор: АДС, Централен регистар за државни службеници
<http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf>

Дополнително, нема женски јавни службеници од албанската етничка заедница кои држат највисока позиција во јавната администрација (државен секретар), што е исто така случај и со останатите малцински групи. Исто така, само два женски претставника од албанската етничка група се државни советници, а осум се раководители на сектори. Само една жена од турско етничко потекло е поставена како раководител на сектор, од влашко потекло (1 раководител на сектор), од ромско (1 државен советник и 2 раководители на сектор) од српската заедница (2 државни советници и 3 раководители на сектори). Како и да е, споредено со нивните колеги мажи кои ги држат истите позиции, жените од албанската етничка припадност се најмалку застапена етничка група. За споредба, македонските мажи и жени се релативно рамноправни во врска со позициите кои ги држат, додека и мажите и жените од помалите етнички заедници се недоволно застапени.¹²⁰

Во врска со процесот на вработување, Законот за работни односи во одредбите за селекција на кандидати експлицитно забранува дискриминациски услови кои се темелат на полот (член 24) велејќи

120 АДС, Централен регистар на државни службеници, 2010

дека „јавните повици за работна позиција не треба да сугерираат преференции за еден во однос на друг пол, освен во случаите кога припаѓањето на одреден пол е неопходно за вршењето на дејноста“¹²¹. Нов аспект на Законот за работни односи е вклучувањето членови кои забрануваат сексуално малтретирање (член 9).

Како и да е, принципот на еднаков пристап кон работните позиции (еднаквост на можности) не е наведен меѓу критериумите за основање работен однос. Недостигаат специјални одредби кои забрануваат работодавците да ги ставаат жените во нееднаква положба врз база на брачниот или семејниот статус. Доказите покажуваат дека работодавците прашуваат за брачниот и за семејниот статус на жените. Студија на ЦИКП¹²² покажа дека во рамките на интервјуто за работа, 13% од интервјуираните женски апликанти биле прашани за нивните семејни планови, желбата да се омажат, и 7,3% веруваат дека не го добиле работното место токму поради таквите планови. Останатите одбиле да ги одговорат тие прашања што може да биде показател дека се претпазливи во поглед на дискутирањето на вакви теми. Иако нема достапни податоци во врска со почитувањето на политиките кои забрануваат полова дискриминација при вработување, сепак има показатели дека работодавците во јавниот сектор се повнимателни на ова поле споредбено со работодавците од приватниот сектор¹²³.

Како и да е, во периодот откако Правниот застапник за еднакви можности е одговорен за заштита на граѓаните од дискриминација во јавниот и во приватниот сектор, досега се отворени само неколку случаи на дискриминација во јавниот сектор, и ниту еден не е решен во полза на тужителот.¹²⁴ Генерално, граѓаните се недоволно информирани за формите на полова дискриминација и токму поради тоа мнозинството не ја перципира половата дискриминација како честа појава. Правниот застапник тврди дека во реалноста оваа форма е доста честа и се обидува да ја подигне свеста меѓу популацијата преку различни кампањи за да ги охрабри граѓаните да го пријават ваквиот вид дискриминација.¹²⁵

121 Закон за работни односи, Службен весник на РМ, бр. 62, 2005, член 24

122 ЦИКП, Остварување полова еднаквост во Македонија (2009)

123 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.html>

124 Интервју со Ленче Коцевска, член на Комисијата и Правен застапник за еднакви можности

125 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.htm>



4.2.4 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА ИНВАЛИДИТЕТ

Резултатите покажуваат дека помалку од половина од македонската популација која била интервјуирана, ја согледале како честа дискриминацијата врз основа на инвалидитет¹²⁶. Тоа е и изненадувачки заклучок ако се земат предвид многубројните пречки со кои овие граѓани се соочуваат во врска со нивниот пристап до образованието, јавните институции, а особено вработувањето. Додека во последните неколку години сме сведоци на позитивен тренд и на позитивни политики за вработување на лицата со инвалидитет, реалните резултати сè уште доцнат.

Меѓу законските одредби кои ги регулираат правата на лицата со инвалидитет се:

- ▶ Доделување неповратни средства на работодавецот за вработување на неопределено време на инвалидни лица и тоа во висина до 20 просечни плати во Република Македонија од претходната година, т.е. 40 просечни плати во Република Македонија од претходната година за вработување целосно слепо лице, лице со физички инвалидитет на кое за мобилност му е потребна инвалидска количка;
- ▶ Адаптација на работните услови за лицата со инвалидитет, парични средства во висина до 100.000 денари кои може да се искористат за технички и технолошки процес потребен и соодветен со типот и степенот на инвалидност на лицето;
- ▶ Купување опрема во висина на 200 просечни плати во РМ од претходната година;
- ▶ Изземање од плаќање данок и обезбедување средства за такси; и
- ▶ Финансиска поддршка при работењето¹²⁷.

Иако ова резултираше со одредено подобрување на нивната позиција при вработувањето, податоците од Агенцијата за вработување велат

126 Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009

127 Ефремов, Љ., Вработување на лица со инвалидност, ДСОР ; достапен преку: http://jser.fzf.ukim.edu.mk/index.php?option=com_content&view=article&catid=41%3A2007-3-4&id=128%3Aemployment-of-people-with-disabilities-in-the-republic-of-macedonia&Itemid=58

дека бројот на невработените лица со инвалидитет од 2005 до 2010 година варира, но значително не се намалил (види Графикон бр. 2). Со цел да се зголеми вработеноста на лицата со инвалидитет во јавниот сектор, во 2009 година Владата изгласа одлука според која сите министри, заменици на министри, државни секретари, директори на јавни компании, агенции и фондови мора да вработат најмалку 3 лица со инвалидитет¹²⁸. Како и да е, оваа одлука не е имплементирана поради тоа што, како што тврди Игор Мацкиновски¹²⁹, од Секторот за социјална заштита на инвалидни лица од Министерството за труд и социјална политика:

„По донесувањето на одлуката, антикризните мерки стапија на сила, а меѓу нив беше и прекин на вработувањата во државната администрација. Оттука, одлуката беше само делумно имплементирана. Според мое сознание, има еден вработен во Министерството за надворешни работи и двајца во Министерството за финансии“.

Графикон 2: Број невработени инвалидни лица (2005-2010)



Извор: Агенција за вработување¹³⁰

128 <http://www.sakamznammozam.gov.mk/Default.aspx?mld=43>

129 http://www.bbc.co.uk/macedonian/news/story/2010/12/101203_macedonia_handicap.shtml

130 <http://www.avrm.gov.mk/?ItemID=AD2B104272B14A4197C6A2B737588A7A>



Податоците укажуваат дека околу 30% од лицата со инвалидитет во Македонија се вработени и тоа најчесто во „заштитни компании“ кои добиваат бенефиции за нивното вработување. Според истражувањето¹³¹ спроведено од страна на Асоцијацијата на лица со хендикеп:

bОд вкупниот број хендикепирани лица, во период од 9 години, 4.000 се вработени во заштитни компании, само 700 во компании од приватниот сектор, додека бројот на вработените во јавната администрација е незначителен“.

Понатаму, статистиката покажува дека повеќе од 30% од овие компании насметка на лицата со инвалидитет ги имаат злоупотребен бенефициите обезбедени со закон. Сепак, судејќи по достапните податоци, оваа ранлива група не ги користи заштитните механизми од дискриминација. Поточно, многу малку случаи за заштита од дискриминација по основ на инвалидитет се поднесени до Уставниот суд (види Пример бр. 5), до Народниот правоборанител (освен во случаите поврзани со инвалидска пензија) или, пак, до Комисијата за заштита од дискриминација. Луѓето кои припаѓаат на оваа група се маргинализирани кога станува збор за работењето во јавните институции, имајќи ги предвид многубројните опструкции со кои се соочуваат. Првенствено постојат физичките (архитектонските бариери, недостатокот на технологија за луѓето со оштетен вид и слух), а потоа и психолошките бариери кои се јавуваат како последица на силните дискриминациски мислења присутни во јавноста. На пример, податоците од анализата на Евробарометар во 2009 година покажуваат дека македонските граѓани најмалку ги поддржуваат лицата со инвалидитет во желбата да дојдат до највисоката државна позиција (4,7 споредено со 7,4 просек во ЕУ).

131 <http://www.time.mk/read/323b4c8676/d195e6aaa/index.html>

▲ ПРИМЕР 5: Специјален тест за менаџерски способности на лица со инвалидитет

Елена е вработена во невладината организација „Полио плус“ која работи на подобрување на правата на лицата со инвалидитет. Таа самата има мала физичка попреченост. Иако е свесна за тешкотиите со кои се соочуваат лицата со инвалидитет, таа беше изненадена кога утврди дека, за да заземе повисока менаџерска позиција во организацијата, треба да биде прогледана од специјална медицинска комисија за да се оценат нејзините способности за извршување на функцијата. Ова е услов според Законот за вработување лица со инвалидитет и е дискриминирачка одредба која го отежнува напредокот во кариерата на лицата со инвалидитет.

Одредбата се однесува на сите видови попреченост - ментална и физичка, во приватниот и во јавниот сектор, но според Елена, никој не треба да биде прогледуван од оваа комисија бидејќи постапката е дискриминациска кон целата категорија граѓани.

Невладината организација „Полио плус“ за овој случај има поднесено жалба до Уставниот суд, но Судот се прогласи за ненадлежен и ги упати во Министерството за труд и социјална политика. НВО тврди дека споменатиот Закон, кој беше усвоен во 2000 година, е застарен и во некои случаи не ја рефлектира моментната состојба.

Извор: Интервју со претставник од НВО „Полио плус“

4.2.5 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА СЕКСУАЛНА ОРИЕНТАЦИЈА

Проблемот со дискриминацијата врз основа на секдуалната ориентација кој подолг временски период беше чуван „под килимот“, беше отворен за време на интензивните дебати на подготовката на Законот за антидискриминација. Додека работните верзии на Законот кои беа подгответи од невладиниот сектор го вклучија овој основ, тој исчезна набрзо пред усвојувањето на конечната верзија на Законот. Тоа предизвика дебата во македонското општество, особено во невладиниот сектор, и беше придржано со остри критики од меѓународните



организации¹³² кои препорачаа враќање на овој основ во дефиницијата за дискриминација во Законот. Како и да е, тоа не беше прифатено од владините претставници поради загриженоста дека тоа може да доведе до легализација на хомосексуалните бракови.¹³³ Дополнително, во терминологијата на овој Закон, а и во Законот за семејство, бракот е дефиниран како врска помеѓу маж и жена.

Третманот за кој е врзано ова прашање од Законот за анти-дискриминација е особено контроверзен, имајќи предвид дека сексуалната ориентација како основа за дискриминација е вклучена во Законот за работни односи (член 6).

И покрај невклучувањето на овој параметар како основа за дискриминација, дебатата ја подигна јавната свест во врска со ова прашање. На пример, студијата на Евробарометар (2009 година) сугерира дека:

b Во речиси сите земји од Европската Унија, мислењето на поголемиот дел од испитаниците е дека сексуалната дискриминација е помалку распространета. Има исклучоци, како што е Поранешната Југословенска Република Македонија, која е единствената земја каде што процентот на граѓаните кои мислат дека овој вид дискриминација е пораспространета е повисок од оние кои веруваат дека е помалку распространета (39% наспроти 32%).

Негативната перцепција за членовите на ЛГБТ-популацијата е постојана. Според анализата на МЦМС, македонските граѓани би се чувствуvalе најнеудобно ако имаат лице со хомосексуална ориентација на највисоката државна позиција. Соодветно, тие сметаат дека е најмалку потребна афирмативна акција за лицата со поинаква сексуална ориентација. Речиси половината од нив се противат на оваа можност. Како последица на стравот од можна негативна општествена реакција, поголемиот дел од претставниците на оваа група ја кријат својата сексуална ориентација.

132 EC Progress Report on FYROM, 2010; Amnesty International, Public statement: Macedonia: Ensure protection from discrimination on the grounds of sexual orientation, 15.04.2010; Human Rights Watch, Macedonia: Broaden Anti-Discrimination Bill, 3.02.2010

133 <http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=4263BEBDE351C64D8577BD7F9EE15DA9>

Според Ирена Цветковиќ од Коалицијата за сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници:

¶bСтанува збор за исклучок ако некој од нашите клиенти не се соочил со дискриминација од институциите. Јас верувам дека е присутна на секое ниво од пониските до највисоките нивоа на креирање на политиките, и тоа беше следено и во донесувањето на Законот за антидискриминација [...]. Овие лица не им веруваат на институциите. Тоа доаѓа од нивното лично искуство. Тие се чувствуваат комплетно сами“.

Како последица на фактот дека оваа тема сè уште е табу во македонското општество, нема јавно достапни случаи на сексуална дискриминација од јавните институции. Нема пријавено такви случаи до Народниот правоборник, ниту до судовите. Како и да е, три жалби (една која се однесува на јавниот и две на приватниот сектор) се поднесени до Комисијата, и во една од нив е донесена препорака во корист на апликантот (Пример бр. 6).

▲ ПРИМЕР 6: Деца во училиште биле учени дека да се биде хомосексуалец е ментална болест

Пред неколку години граѓански активисти од Колацијата за правата на сексуалните малцинства забележаа шокирачка реченица во учебник по педагогија за средно училиште, во кој хомосексуалноста беше дефинирана како „обратен сексуален нагон“. Понатаму се велеше дека има „многу невротични и психотични лица меѓу хомосексуалците“. После повеќе од едногодишни реагирања до Министерството за образование и до Бирото за развој на образованието, кои поминаа без ефект, случајот беше пријавен до Комисијата како дискриминациска изјава насочена на штета на ЛГБТ-заедницата. Комисијата утврди дека станува збор за дискриминација и го советуваше Министерството за образование да го повлече учебникот, по што Министерството вети дека ќе ја промени проблематичната изјава во следното издание на учебникот.



4.2.6 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА ВОЗРАСТ

Според испитувањето на Европарометар (2009), повеќе од половина од македонските граѓани сметаат дека во земјата е распространета дискриминацијата врз основа на возраст. Податоците од ова испитување покажуваат дека тоа е најчест вид дискриминација во Македонија и дека повеќе од половината од испитаниците изјавиле дека при вработување нов работник, доколку сите други карактеристики се еднакви, годините на апликантот би биле главниот дискриминациски основ. Според истражувањето на МЦМС, старосната граница е третата најчеста причина за дискриминирање (следува по политичката и етничката дискриминација). Податоците од ова испитување покажуваат дека нема демографски разлики во сфаќањето на поимот. И покрај тоа што дискриминацијата од овој вид се согледува како честа појава, самите испитаници покажуваат дискриминациски однос кон постарите лица. Ова може да биде утврдено со фактот дека граѓаните не сакаат да прифатат лице постаро од 75 години да биде на највисоката државна позиција (3,6 на скала од 10)¹³⁴ или работодавците да вработат работник постар од 35 години¹³⁵.

Законот за работни односи ја признава оваа основа за дискриминација и им забранува на работодавците да дискриминираат врз основа на возраст, особено при огласувањето нови работни позиции каде што старосната граница на потенцијалните кандидати е стриктно посочена. Без разлика на тоа, можат да се најдат бројни огласи во кои се наведува кандидатите да не бидат постари од 30, 35 или 40 години (најчесто за вработување во јавниот сектор). Дополнително, Законот за работни односи (член 6) не предвидува парични казни за работодавците кои дискриминираат по основ на возраст. Оттука, Вања Михајлова во нејзината анализа¹³⁶ тврди:

134 Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009

135 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=52575&kategorija=7>

136 Михајлова, В., (2011) Дискриминација во вработувањето и остварување на правата од работните односи и правна заштита, Правен дијалог бр. 4, достапен на: <http://www.ihr.org.mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br4/135-diskriminacija-pri-vrabetuvanje>



Имплементацијата на оваа политика останува само на хартија или е оставена на желбата на поединечните работодавци од кои не може да се очекува да ја почитуваат со оглед на тоа што тие нема да сносат никакви последици”.

Всушност, самиот Закон за антидискриминација не го препознава целосно овој основ за дискриминација. Имено, членот 14, во одредувањето на максималната старосна граница која се однесува на обука или, пак, рационалната временска рамка поврзана со пензионирањето, не се класифицира како дискриминаторски доколку тие се објективно оправдани. Оттука, дефиницијата на старосната дискриминација е ограничена во одредени ситуации.¹³⁷

4.2.7 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА РЕЛИГИОЗНИ УВЕРУВАЊА

Според Уставот, религиозните заедници се одвоени од државата и се еднакви пред законите. Имајќи предвид дека Македонија е мултиконфесионална земја, законите гарантираат еднакви права и слободи за сите религиозни заедници. Без разлика на тоа, религиозните убедувања како основа за дискриминација ретко се споменати кога се зборува за дискриминација во јавниот сектор. Верската дискриминација не беше спомената од ниту една од засегнатите странки интервјуирани за оваа анализа, ниту беше евидентирана од телата за заштита од дискриминација како што се Народниот правобранител и Комисијата. Неколкуте претставки поднесени до Уставниот суд се однесуваат на проблеми околу регистрацијата на некои религиозни групи и неодобрување воена служба како последица на религиозни уверувања. Досега нема пријавени случаи на верска дискриминација во јавните институции.

Последниот извештај од посетата на Македонија¹³⁸ од Специјалниот известувач на ООН за слободата на религијата и уверувањето, содржи критика поврзана со одредени случаи на нарушување на секуларниот карактер на земјата, но заклучува:

137 Ибид.

138 <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add2.pdf>



„Специјалниот известувач забележа дека има високо ниво на толеранција во општеството и дека Владата покажала почит кон религиозната разновидност и слобода на религијата и убедувањето“.

4.2.8 ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА ЖИВЕЕЊЕ СО ХИВ

Иако Македонија спаѓа во државите со мал број лица заразени со ХИВ-вирусот, сепак за оние што се заразени, проблемот со дискриминацијата е од огромно значење. Едно истражување посочува дека над 90% од заразените со ХИВ јавно не го изразиле својот статус бидејќи се плашат од дискриминација и стигматизација¹³⁹. Се потенцира дека иако Уставот и Законот за работни односи гарантираат заштита од здравствена дискриминација, голем број лица кои го откриле својот здравствен статус на нивните работодавци, веднаш почувствуваат штетни последици. Биле прераспределувани на други позиции, имало отпуштања како и сместување во изолирани простории. Додека поголемиот број вакви случаи се евидентирани, лицата се плашат да преземат правни акции¹⁴⁰. Тоа е последица од стравот јавно да ја откријат состојбата и од недостатокот од конкретна легислатива која ги заштитува правата на оваа ранлива група.

Во овој контекст, студијата која ја анализира правната заштита на заразените со ХИВ¹⁴¹ заклучува дека актите и колективните договори треба да се изменат и да вклучат: ослободување од задолжително ХИВ-тестирање за потребите на вработувањето, доверливост на здравствените информации, соодветен пристап до информациите и советување за ХИВ/СИДА и сл.

139 <http://hera.org.mk/default.aspx?pArtID=435>

140 Интервју со Драшко Костовски, претставник на НВО „ХЕРА“ (9.22.2011)

141 ХИВ правна анализа, 2011 <http://healthrights.mk/docs/HIV/HIV-legal-analysis-MKD.pdf>

4.3. СВЕСТ ЗА ПРАВАТА И ЗАШТИТНИТЕ МЕХАНИЗМИ

Повеќето од половина од граѓаните испитани во анализата на МЦМС во 2009 година¹⁴², изјавиле дека не се свесни за нивните права кога станува збор за заштитата од дискриминација (види Графикон бр. 3). Од оние што изјавиле дека се свесни за нивните права, мнозинството (58%) имаат стекнато универзитетско образование или се претставници на албанската етничка заедница (50%). Ова е очекувано ако се има предвид дека пообразованите луѓе имаат поширок пристап до информациите и можат подобро да ја процесираат информацијата. Истовремено лицата со високо образование кои биле жртви на дискриминација се посвесни за концептот и нивните права.

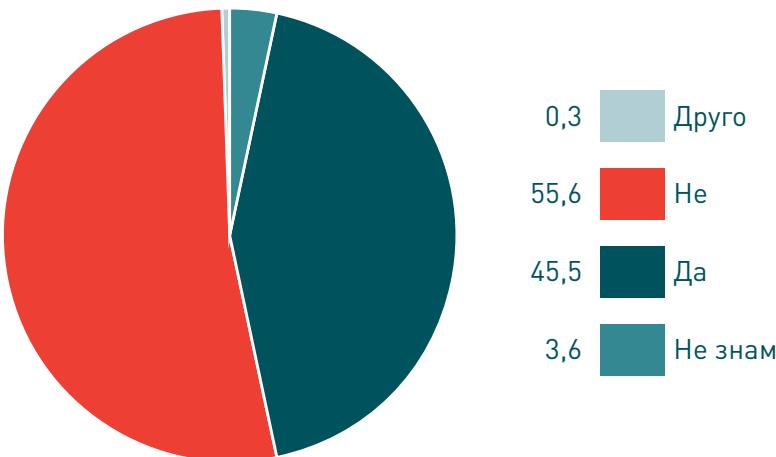
Интересно е дека мнозинството граѓани (72,3%) изјавиле дека тие би го пријавиле случајот на дискриминација доколку и самите се жртви. Сепак, ова не соодветствува со релативно малиот број пријавени случаи до Народниот правоборник и до судовите. Тие првин би се обратиле за заштита до полицијата (36,5%), потоа кај Народниот правоборник (21,5%), кај судовите (11,9%) и мал број до граѓанските организации или други институции (7,6%). Анализата покажува различни ставови меѓу испитаниците од различна етничка припадност. Етничките Албанци првенствено би се пожалиле кај Народниот правоборник, а потоа кај полицијата. Ова покажува различно ниво на доверба во институциите меѓу различните етнички заедници¹⁴³. Тоа може да произлегува од фактот што Народниот правоборник е етнички Албанец и тоа влева доверба меѓу албанската заедница, додека полицијата и судовите сè уште ја имаат најголемата доверба кај македонската заедница. Овие анализи се извршени пред основањето на Комисијата за антидискриминација и оттаму нема информации за признавањето на ова тело како заштитен механизам и подготвеноста на граѓаните да го користат.

142 Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009

143 Дискриминација врз основа на етничка припадност, МЦМС, 2010



Графикон 3: Дали знаете кои се Вашите права во случај Вие да сте жртва на дискриминација?



2009 Извор: Барометар за еднакви можности, МЦМС, 2009.

Како и да е, многу е мал бројот на лица кои би се обратиле за заштита кај судовите. Ова претставува знак на недоверба во овие институции. Заклучоците на Евробарометар (2009 година) покажуваат дека само 20% од македонските граѓани имаат доверба во правниот систем. Тој просек во ЕУ изнесува 47%.¹⁴⁴

И покрај релативно високиот иницијален интерес на граѓаните да пријават дискриминаторско однесување/постапување, нивното познавање на процесот е релативно скромно. На пример, во жалбите за дискриминација поднесени до Уставниот суд, мнозинството граѓани ја наведуваат само основата/причината за дискриминација без појаснување или приложување докази. Како што е објаснето во анализата на ФИООМ¹⁴⁵:

144 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_vol1_en.pdf

145 ФИООМ, Проект: Добро владеење: Правна рамка за заштита од дискриминација, 2007: http://gg.org.mk/pdf/zastita_od_diskriminacija.pdf



„Во голем број од поднесените барања недостасува т.н. компаратор, односно недостасува точно идентификување на групата лица во однос на кои подносителот на барањето смета дека е дискриминиран. Наведувањето на овој т.н. компаратор е еден од основните елементи на барањето за заштита од дискриминација, бидејќи расправа по случаи на дискриминација во основа се сведува на споредување на положбата на поединци или групи со положбата на друг поединец или група која или кои се наоѓаат во иста или слична, односно споредлива ситуација“.

Неспособноста да се презентираат докази може да биде воочена и во жалбите поднесени до Уставниот суд од адвокати и правни застапници на наводно дискриминирано лице. Оттука заклучокот дека ним исто така им недостига доволно разбирање за поимот дискриминација и за средствата потребни таа да се докаже. Ова е поддржано со недостаток на чувствителност од страна на судовите кога доаѓа до решавање на овие случаи и кога во ниеден предмет не е донесена пресуда во корист на подносителот на жалбата. Иако постапката пред Комисијата е поедноставна од онаа пред Уставниот и другите судови, сепак претставниците на Комисијата велат дека многумина од подносителите не можат да ја наведат причината за дискриминација.¹⁴⁶ Тоа претставува сериозна пречка при процесуирањето на жалбите и овие случаи обично не се решени во корист на подносителот.

Сите интервјуирани засегнати лица се согласуваат дека најголема пречка за непостоење издржани практични показатели во делот на антидискриминација е малиот број пријавени случаи, кој е тесно поврзан со стравот на граѓаните да ги пријават тие случаи. Додека граѓанскиот сектор може да работи како мотиватор на граѓаните, тие се недоволно активни кога станува збор за унапредување и претставување на случаите на дискриминација. Мнозинството од претставниците на невладините организации интервјуирани¹⁴⁷ за целите на оваа студија кажаа дека не работат на активности за правна помош на граѓани во

¹⁴⁶ Интервју со Ризван Сулејмани, експерт за човекови права и член на Комисијата за антидискриминација (13.9.2011)

¹⁴⁷ Покрај ФИООМ, Коалицијата за секуларни и здравствени права на маргинализираните заедници и Националниот ромски центар



подготовка и поднесување жалби до телата за заштита на нивните права од дискриминација. Додека тие активно работат на подигнување на свеста на темата врзана со антидискриминацијата и понекогаш спроведуваат обуки, финалната фаза за пријавување случаи на дискриминација обично недостасува.

Како и да е, граѓанскиот сектор вклучувајќи ги и експертите и претставниците на телата за заштита од дискриминација се признати како едни од клучните мотиватори за туркање на антидискриминациските политики на повисоко ниво. Во оваа насока, Беким Кадриу¹⁴⁸ тврди:

 **Verувам дека граѓанскиот сектор е светла точка во овој процес. Некои теми кои се важни во борбата против дискриминацијата се отворени и инициирани исклучиво во граѓанскиот сектор”.**

148 Интервју со Беким Кадриу, експерт за човекови права (9.9.2011)

5. ЗАКЛУЧОК

Дискриминацијата е релативно нова тема за населението во Македонија. Додека за неа е доста дискутирано во изминатите години, пошироката јавност е недоволно информирана за нејзиниот правен аспект. Дискриминацијата сè уште не е признаена како сериозен прекршок кој може да претставува и кривично дело, туку се сфаќа како лоша постапка која обично поминува без последици (без подигнување обвинение). Во јавниот сектор, македонските граѓани првенствено препознаваат дискриминациско постапување врз основа на етничка и на политичка припадност, а другите облици не се перципираат како честа појава.

Една од целите на законските одредби кои се однесуваат на антидискриминацијата е да го променат начинот на перципирање на дискриминацијата, да ја подигнат свеста, да донесат позитивни промени во врска со спречувањето на дискриминацијата, како и преземање правни мерки против оние кои дискриминираат. Иако многубројни одредби за антидискриминација претходно беа вклучени во македонските закони, усвојувањето на Законот за антидискриминација донесе неколку практични промени. Тоа е првиот закон кој вклучи широк домен дискриминаторски практики, додаде неколку нови основи, го разграничи концептот на позитивна акција и го вклучи концептот на повеќекратната дискриминација. Сепак, Законот се критикува поради неусогласеноста со другите постоечки закони, креирањето на Комисијата за антидискриминација и изоставувањето на некои параметри за дискриминација.

Досега многу малку од случаите поднесени до телата за заштита од дискриминација се решени во полза на подносителот. Како објаснување може да послужи тоа што дискриминацијата тешко се докажува, особено затоа што се базира на перцепција и чувства каде што не секогаш можат да се добијат цврсти докази. Друга тема е тешкотијата да се направи разлика помеѓу слободата на изразување и дискриминацискиот говор



на омраза. Сето ова придружено со недостаток на експертиза од страна на институциите одговорни за случаите на дискриминација и стравот на граѓаните да ги пријавуваат овие случаи, резултира со генерално низок број пријавени случаи. Неповолните одлуки исто така можат да доведат до дополнително обесхрабрување на граѓаните да поднесуваат жалби и оттаму доаѓа генералната перцепција дека институциите не ги заштитуваат.

Законодавството треба да се перципира како појдовна точка од која ќе започне еманципирањето на сите страни. Сегашната анализа истакнува три главни аспекти кои се најзначајни и на кои треба да им се посвети внимание со цел овој проблем да биде надминат на соодветен начин:

- 1. Промоција и подигнување на свеста** - истакнат од страна на сите интервjuирани засегнати лица, како клучен аспект за изградба на разбирање за различните основи и модели на дискриминација и механизмите за заштита на правата помеѓу граѓаните, но исто така и помеѓу релевантните институции.
- 2. Обука** - насочена кон целото население, претставниците на јавниот сектор и на телата за заштита од дискриминација.
- 3. Прилагодување/измена на Законот за антидискриминација.**

Препораките наведени подолу ги следат овие три главни насоки на активности особено во врска со елиминирање на дискриминацијата во јавниот сектор. Во таа насока, добро е да се знае дека Министерството за труд иницираше изработка на национална стратегија (2012-2015) за еднаквост и антидискриминација врз основа на пол, возраст, етничка припадност и инвалидитет¹⁴⁹; некои од приоритетите се однесуваат на препораките содржани во оваа анализа, особено сегментот на синхронизација на законите и активности за подигнување на свеста.

149 Само работната верзија на законот беше достапна за преглед

6. НАТАМОШНИ ЧЕКОРИ

Промоција и подигнување на свеста

Додека се имплементираат промотивните активности кои се фокусираат на целата популација, треба да се преземат поконкретни мерки за подигање на свеста насочени кон различни целни групи. Поточно, активностите за идентификација на дискриминаторското постапување во јавните институции помеѓу целата популација можат да вклучат примери на дискриминација (преку презентирање случаи во медиумите, хипотетички случаи на телевизиски и радиоемисии), механизми за нивно пријавување и реални/хипотетички исходи од истите.

Активностите кои се однесуваат на вработените во јавниот сектор треба да се фокусираат на корисниците на јавните услуги, но и на дискриминаторските постапки кон вработените во јавниот сектор (во однос на вработувањето и отпуштањето, мобингот и сл).

Во оваа насока, потребна е соработка помеѓу телата за заштита, државните актери и невладиниот сектор за изработка на стратегија којашто ги опфаќа ранливите групи и ќе работи на утврдување на најзначајните активности за подигање на свеста што во случајов е пресудно. Дополнително, треба да биде разгледана можноста за обезбедување институционална поддршка на граѓаните при поднесување претставка (која вклучува дискусија за доказите кои треба да бидат собрани итн.) и јавна промоција на овие механизми.

Обука

Едукативните активности треба да бидат креирани одделно за различните целни групи. Целото население, а особено ранливите групи треба да бидат поддобро запознаени со достапните механизми за заштита како што се институциите (судовите, Народниот



правобранител, Комисијата за заштита од дискриминација), постапката за поднесување жалба, барањето за утврдување на уставноста на некоја одлука, процесот на собирање на доказите со фокус на вклучување „компаративни“ податоци. Ова може најдобро да биде сторено со мотивирање и охрабрување на граѓаните да поднесуваат повеќе барања и јавно да објават повеќе случаи на дискриминација. Во оваа насока, граѓанскиот сектор може да дејствува како медијатор меѓу жртвите на дискриминација и институциите за заштита од дискриминација преку охрабрување на првите да поднесуваат претставки, насочувајќи ги низ процесот на собирање докази и помагајќи им во процесот на поднесување на претставките/жалбите.

Како дел од активностите за подигнување на свеста на препознавање на дискриминацијата, вработените во јавниот сектор треба да посетуваат обуки како да реагираат во такви случаи, како да ги пријават, како да собираат докази и сл. На пример, првиот основен антидискриминациски тренинг за јавни службеници којшто беше одржан од МЦМС¹⁵⁰ треба да биде надополнет и распространет на поширок опсег вработени во јавната администрација.

Конечно претставниците на телата за заштита треба да ги зајакнат нивните вештини во соочување со случаи на дискриминација (препознавање и докажување дискриминација). Ова може да се реализира преку размена на искуства со слични тела од други држави познати по нивната ефикасност против дискриминацијата, работење на македонски студии на случај и меѓусебна размена на мислења помеѓу националите тела, кои ќе се елаборираат преку различни перспективи со цел да се достигне заедничко разбирање на проблемот.

Законски промени

Законодавството за антидискриминацијата е релативно ново за Македонија и е потребно да биде дополнително развиено и надградено со цел да го рефлектира специфичниот национален контекст, од една страна, но исто така и да го доближи до стандардите на ЕУ за

¹⁵⁰ <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/programi/makedonija-bez-diskriminacija/898-mbd103-nov-model-za-nediskriminacija.html>

антидискриминација, од друга страна. Оттука се предложени следниве препораки:

- ▶ Додека различни закони вклучуваат спектр на антидискриминација, многу од нивните елементи не се воедначени. Оттаму, почетната **синхронизација на законите кои вклучуваат одредби за антидискриминација** во однос на терминологијата, основи на дискриминација, кривични одредби итн., е неопходно да биде извршена од страна на Министерството за правда со цел да се хармонизира националното антидискриминациско законодавство коешто е во согласност со обврските на државата и на меѓународното право.
- ▶ **Вклучување на сексуалната ориентација како основа за дискриминација** во Законот за антидискриминација.
- ▶ Предвидување **парични казни за работодавци** за кои е утврдено дека дискриминирале по **основ на возраст** во Законот за работни односи.

Дополнително, следниве елементи треба да бидат вклучени во сегашниот систем на антидискриминација со цел да стане поефикасен:

- ▶ Треба да биде разгледан **систем за анонимно поднесување** жалби во јавната администрација, бидејќи често жртвите на дискриминација не се подготвени да го пријават случајот поради страв од јавно изнесување на случајот. Имајќи предвид дека оваа опција е достапна при поднесување жалба до Народниот правоборник, нивното искуство подоцна може да биде користено за компарација.
- ▶ **Вклучување експертска правна служба** како составен дел на Комисијата е неопходно за да се овозможи поефикасно функционирање на Комисијата за заштита од дискриминација.
- ▶ Во моментов нема **интегрирана база на податоци за случаи на дискриминација** (како на пример, собирање статистички податоци во ист формат од судовите, Народниот правоборник, Комисијата). Основање таков систем ќе овозможи анализа на податоците и ќе претставува потенцијал за следење на „еволуцијата“ на овие случаи во општеството.



- | Vlerësim i implementimit dhe efektivitetit të politikave kundër diskriminimit në institucionet publike në Republikën e Maqedonisë

Si të eliminohet
DISKRIMINIMI
në sektorin publik?



PËRMBAJTJA

1. HYRJE	145
1.1. Definimi i termave kryesorë	147
2. KORNIZA E POLITIKAVE MBI MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI ..	148
2.1. Korniza ligjore ndërkombejtare mbi mbrojtjen nga diskriminimi: Si krahasohet Maqedonia?	148
2.2. Korniza e Politikave Kombëtare mbi Mbrojtjen nga Diskriminimi	150
2.2.1 Korniza ligjore Korniza ligjore Korniza ligjore	150
2.2.1.1. Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë	150
2.2.1.2. Ligji Kundër Diskriminit	151
2.2.1.3. Ligje tjera relevante dhe dokumente strategjike	156
2.2.2 Korniza institucionale	159
2.2.2.1. Avokati i Popullit	159
2.2.2.2. Gjykata Kushtetuese	159
2.2.2.3. Komisioni i Përherershëm Anketues për mbrojtjen e lirive dhe të drejtave të qytetarit	160
2.2.2.4. Komisioni për mbrojtjen nga diskriminimi (Komisioni Anti-Diskriminim)	161
2.2.2.5. Institucione për mbrojtjen e të drejtave të bashkësive joshumicë	164
2.2.2.6. Trupa për mundësi të barabarta për burrat dhe gratë	165

3. DISKRIMINIMI NË SEKTORIN PUBLIK SIPAS MEDIAVE	167
4. DISKRIMINIMI NË SEKTORIN PUBLIK NË PRAKTIKË	170
4.1. Fushëveprimi, struktura, modelet	170
4.2. Bazat diskriminuese më të shpeshta.....	175
4.2.2.1. Diskriminimi në bazë të përkatësisë etnike ..	175
4.2.2.2. Diskriminimi në bazë të përkatësisë ose orientimit politik	180
4.2.2.3. Diskriminimi në bazë të gjinisë	186
4.2.2.4. Diskriminimi në bazë të aftësisë së kufizuar .	189
4.2.2.5. Diskriminimi në baza të orientimit seksual ..	193
4.2.2.6. Diskriminimi në bazë të moshës	195
4.2.2.7. Diskriminim në bazë të fesë / besimit	196
4.2.2.8. Diskriminimi mbi ata që të jetojnë me HIV ..	197
4.2.1 Ndërgjegjësimi i të drejtave dhe mekanizmave mbrojtës	198
5. PËRFUNDIM	202
6. HAPA TË MËTEJSHËM	204



LISTA E SHKURTESAVE

KA - Komisioni Antidiskriminim (Emri i plotë: Komisioni për Mbrojtje nga Diskriminimi)

QKKP – Qendra për Kërkim dhe Krijim të Politikave

ASHP – Agjencja për Shërbime Publike

OSHP – Organizata për Shërbime Publike

KE – Komisioni Evropian

KERJ – Komisioni Evropian kundër Racizmit dhe Jotolerancës

FISHHM – Fondacioni Institut Shoqëri e Hapur Maqedoni

IDN – Instituti për të Drejtat e Njeriut

LGBTI – Grupacioni “Lesbian, gay, bisexual, transsexual, intersex”

QMBN – Qendra Maqedonase për Bashkëpunim Ndërkombëtar

OJQ – Organizatë Joqeveritare

MKO – Marrëveshja Kornizë e Ohrit

OSBE – Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë

ODIHR – Zyra e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejtat e Njeriut

KB – Kombet e Bashkuara

1. HYRJE

Diskriminimi ka qenë temë kontestuese në shoqërinë maqedonase gjatë viteve të fundit. Debatet publike dhe të ekspertëve ishin të iniciuara gjatë pregaditjes së Ligjit kundër Diskriminimit, por erruptuan pas sjelljes së ligjit nga Kuvendi në prill të vitit 2010. Përderisa sjellja e ligjit kundër diskriminimit u vlerësua pozitivisht nga komuniteti ndërkombëtar dhe nga publiku vendor, shqetësimi të shumta u shfaqen nga ekspertë¹ në lidhje me përpushshmërinë e tij në shoqërinë maqedonase, përashtimin e disa bazave të diskriminimit dhe formimin e Komisionit kundër diskriminimit.

Duke pasur parasysh se që nga sjellja e Ligjit nuk është bërë asnjë kërkim për të vlerësuar efektivitetin e tij në zgjidhjen e rasteve të diskriminimit, kjo analizë ka për qëllim të hedh dritë në zbatimin e politikave kundër diskriminimit në sektorin publik dhe efektin e tyre në disa grupe të lëndueshme specifike të qytetarëve. Ky studim fillimisht ofron një pëershkrim mbi kornizën (ligjore dhe institucionale) e politikave maqedonase kundër diskriminimit, duke u përcjellur nga pjesa përfshirë e fushëveprimin dhe mënyrat e veprimeve diskriminuese në raport me baza të ndryshme diskriminuese. Ndaras nga bazat më tipike të cilat janë të ndërlidhura me punësimin (përkatësia etnike, përkatësia fetare, gjinia, orientimi seksual dhe aftësitet e kufizuar), është përfshirë gjithashtu edhe baza e përkatësisë politike e cila është shumë e shquar, si dhe baza e njerëzve që jetojnë me HIV e cila konsiderohet të jetë e rëndësishme përfshirë qëllime të ngritjes së ndërgjegjshmërisë. Studimi përshin edhe pjesën mbi rë përgjithshme në mesin e qytetarëve të të drejtave dhe mekanizmave mbrojtës, të përcjellur nga konkluzionet të cilat reflektojnë aspektet më të dobëta të politikave kundër diskriminimit, si dhe rekomandime përfshirë ato.

¹ IDNJ, Reagim ndaj miratimit të Ligjit kundër diskriminimit; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Studiorum, Si Maqedonia mund të matet me standarde evropiane përfshirë parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi 2010; Komiteti Maqedonas i Helsinkit, Komente mbi Propozim-ligjin përfshirë mbrojtjen nga diskriminimi (19.02.2010), në dispozicion në ueb-faqen: <http://www.mhc.org.mk/>



1. Procesi i studimit filloj me nacionin se koncepti i diskriminimit në sektorin publik mund të analizohet nga dy perspektiva kryesore:
2. Trajtimi diskriminues i përfaqësuesve të sektorit publik (individë, institucion) ndaj qytetarëve (shfrytëzues të shërbimeve) në përgjithësi, dhe

Trajtimi diskriminues i institucioneve të sektorit publik ndaj punëtorëve të tyre aktual dhe potencial.

Kjo analizë, duke respektuar faktin se të dy perspektivat janë të rëndësishme për t'i studuar, fokusohet në perspektivën e dytë. Andaj, të dhënët e elaboruara fillimisht i referohen politikave të punësimit dhe përashtimit nga puna të cilat mund të konsiderohen si diskriminuese ndaj grupeve të caktuara të njerëzve, si dhe përmirësimi të mundshëm të politikave të përgjithshme kundër diskriminimit.

Studimi kombinon të dhëna nga kërkimet “ngazyra” (raporte ndërkombëtare dhe vendore, të dhëna statistikore, të dhëna të nxjerra nga mediat) me kërkimet në fushë, respektivisht intervista gjysëmstrukturale të realizuara me ekspertë dhe palë të interesuara në sferën e antidiskriminimit. Në raste kur nuk mundej të aranzhohet intervistë, palëve të interesuara iu dërgua pyetësor me pyetje të hapura për tu plotësuar personalisht nga ata.

Gjithsejt u realizuan 9 intervista me ekspertë të të drejtave të njeriut dhe antidiskriminimit, të fokusuara parimisht në aspektet ligjore të politikave aktuale kundër diskriminimit; 12 intervista u realizuan me OJQ që punojnë në fushën e antidiskriminimit dhe/ose prezantojnë grupe të ndryshme të lëndueshme, të fokusuara në opinionet dhe përvojat e tyre me kornizën e re të politikave; intervista u realizuan me përfaqësues të 3 partive politike; dhe me përfaqësues të organeve për mbrojtjen nga diskriminimi (Avokati i Popullit, Komisioni i Antidiskriminimit dhe Gjykata Kushtetuese).

Përderisa shumica dërmuese e palëve të interesuara me të cilët kontaktuan iu përgjigjën ftesës për intervistë, në fund të periudhës së mbledhjes së të dhënavë, ekipi kërkues nuk morri përgjigje nga: një parti politike, një OJQ, dy ekspertë të të drejtave të njeriut, një përfaqësues i sindikatave, përfaqësues nga Ministria e Drejtësisë dhe Zyra e Komitetit të Helsinkit në Maqedoni. Me qëllim të tejkalimit të mungesës së të dhënavë nga këto burime, u përdorën dokumente zyrtare të organizatave/institucioneve në kombinim me qëndrimet e tyre (siç ishin raportuar nga mediat).

1.1. DEFINIMI I TERMAVE KRYESORË

Diskriminim²

Diskriminim direktndodh kur një individ trajtohet në mënyrë të disfavorshme në krahasim me atë se sit ë tjerët që gjenden në situatë të ngjashme janë ose mund të kishin qenë të trajtuar dhe arsyesa për këtë është karakteristika e veçantë që ata kanë, e që bie ndër “bazë të mbrojtur”.³

Diskriminim indirekt ndodh kur një rregullë, kriter ose praktikë neutrale ndikon mbi një grup të definuar si “bazë e mbrojtur” në mënyrë rëndësishët më negative të krahasuar me të tjerët në situatë të ngjashme.⁴

Diskriminim pozitiv/Aktion afirmativ

‘Aktivite nga ana e shtetit të drejtuara nga diskriminimi i kundër.t Manifestohet si zbutje, ulje ose eliminim i pabarazësisë faktike që ekziston në këtë moment, ndërsa ka ndodhur si rezultat/pasojë nga diskriminim i vazhdueshëm më herët.’

Sektori publik

‘Sektori publik është pjesë e jetës ekonomike dhe administrative; ai merret me shpërndarjen dhe alokimin e të mirave dhe shërbimeve nga dhe drejt shtetit, nën mbikqyrjen e pushtetit qendror, regional apo lokal.’⁵ Andaj, për qëllimet e këtij studimi, sektori publik përfshin: ministritë, agjensitë shtetërore, njësitë e bashkëqeverisjes lokale, si dhe institucione publike të arsimit, shëndetit, mbrojtjes dhe të ngjashme.

2 Për qëllimet e këtij studimi, definicionet janë marrë/adaptuar nga dy burime të ndryshme (shih më poshtë)

3 Agjencia Evropiane për të Drejta Themelore, Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut – Këshilli i Evropës,

Doracak për ligjin evropian për mosdiskriminim, 2011. E marrë nga: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DACA17B3-921E-4C7C-A2EE-3CDB68B0133E/0/FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_ENG.pdf[5.12.2011], p.22

4 Ibid, p.29

5 Najcevska M, Kadriu, B. (2008) Fjalor i shprehjeve lidhur me diskriminimin, MCMS, p.8

6 Najcevska M, Kadriu, B. (2008) Fjalor i shprehjeve lidhur me diskriminimin, MCMS, p. 45



2. KORNIZA E POLITIKAVE MBI MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI

2.1. KORNIZA LIGJORE NDËRKOMBËTARE MBI MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI: SI KRAHASOHET MAQEDONIA?

Kjo pjesë përshkruan dokumentet kryesore universale (KB) dhe evropiane (BE dhe Këshilli i Evropës) të cilat rregullojnë antidiskriminimit, tregon se cilat i ka nënshkruar dhe ratifikuar Maqedonia, si dhe në mënyrë të shkurtër thekson disa vështirësi lidhur me implementimin e tyre.

Republika e Maqedonisë është nënshkruese e gati të gjitha marrëveshjeve që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut dhe antidiskriminimin⁷, edhepse disa prej tyre ende nuk janë ratifikuar. Në mënyrë specifike,

- ✓ Konventa ndërkombëtare për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit racor (CERD) e vitit 1965 u ratifikua më 18 Janar 1994
- ✓ Marrëveshja ndërkombëtare për të drejtat civile dhe politike (CCPR) e vitit 1966, e nënshkruar më 18 Janar 1994 dhe Protokolli Fakultativ i Marrëveshjes ndërkombëtare për të drejtat civile dhe politike u ratifikuan më 12 Dhjetor 1994
- ✗ Marrëveshja ndërkombëtare për të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore (CESR) e vitit 1966, e ratifikuar më 28 Janar 1994; por Protokoli Fakultativ i Marrëveshjes ndërkombëtare për të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore nuk është ratifikuar
- ✓ Konventa për Eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj gruas (CEDAW) e vitit 1979 u ratifikua më 18 Janar 1994; Protokoli Fakultativ i Konventës për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj

⁷ Shih: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

gruas (1999) u ratifikua në v. 2003; ndërsa Amandamenti ndaj nenit 20, paragrafit 1 të Konventës për eliminimin e të gjitha formave të diskriminimit ndaj grave ende nuk është pranuar

- ✓ Konventa kundër torturës dhe trajtimeve ose ndëshkimeve tjera mizore, jonjerëzore dhe degraduese (CAT) e vitit 1984 u ratifikua më 12 Dhjetor 1994
- ✓ Konventa për të drejtat e fëmijës (CRC) 1989 u ratifikua më 2 Dhjetor 1993
- ✓ Konventa për të drejtat e personave me aftësi të kufizuara (2006) dhe Protokoli Fakultativ I Konventës për të drjetat e personave me aftësi të kufizuara (2006) u nënshkruan më 30 Mars 2007 dhe 29 Korrik 2009, gegjësisht, dhe u ratifikuan në Dhjetor të vitit 2011.

Sa i përket konvantave të BE-së dhe Këshillit të Evropës, ato kryesoret që iu referohen të drejtave njerëzore dhe antidiskriminimit janë ratifikuar ose pritet të ratifikohen së shpejti.

- ✓ Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Themelore të Njeriut e vitit 1950 është ratifikuar në Prill 1997
- ✗ Karta Sociale Evropiane e vitit 1961 është ratifikuar në Mars 2005, ndërsa verzioni i rishikuar ende nuk është ratifikuar
- ✓ Konventa Kornizë për Mbrojtjen e Minoriteteve Kombëtare është ratifikuar në Prill 1997
- ✗ Karta Evropiane për Gjuhët Rajonale dhe Minoritare është nënshkruar në Korrik 1996, por nuk është ratifikuar, dhe ligji i cili është paraparë të lehtësojë implementimin e saj, sipas Sekretariatit për Integrime Evropiane, është planifikuar të miratohet deri në Nëntor 2012.
- ✓ Konventa lidhur me Diskriminimin rrëth Punësimit dhe Profesionit është ratifikuar në Nëntor 1991
- ✓ Konventa lidhur me Pagat e Barabarta për Punëtorët burra dhe Gra për punë me vlerë të barabartë është ratifikuar në Nëntor 1991

Sa i përket direktivave të BE-së, katër direktiva të rëndësishme të cilat rregullojnë standarde minimale evropiane për antdiskriminim duhet të inkorporohen në legjislaturën vendore: e 43-ta për trajtim të barabartë



pa dallim origjinës racore ose etnike⁸, e 78-ta⁹, e 54-ta¹⁰dhe e 73-ta¹¹për mundësi të barabarta punësimi.¹²

Mund të konstatohet se gati të gjitha konventat kryesore ndërkombëtare dhe të BE-së që kanë të bëjnë me të drejtat e njeriut dhe antidiskriminimin janë ratifikuar. Sidoqoftë, ka shqetësimë se ato nuk janë inkorporuar në mënyrë të duhur në legjislaturen maqedonase dhe disa prej tyre as që janë implementuar. Kjo parashihet të paraqet pengesë serioze gjatë përshatjes përfundimtare të legjislaturës maqedonase me atë të BE-së (veçanërisht direktivat specifike të antidiskriminimit).¹³

2.2. KORNIZA E POLITIKAVE KOMBËTARE MBI MBROJTJEN NGA DISKRIMINIMI

Pjesa në vazhdim shpjegon kornizën kombëtare ligjore dhe institucionale dhe fokusohet në Ligjin Antidiskriminim (2010) dhe Komisionit Antidiskriminim, i miratuar, respektivisht i formuar së fundmi. Kjo pasqyrë nuk hyn në analizë të të gjitha ligjeve dhe institucioneve të cilat rregullojnë diskriminimit, por fokusohet në ato të cilat kanë të bëjnë me sektorin publik.

2.2.1 KORNIZA LIGJORE KORNIZA LIGJORE KORNIZA LIGJORE

2.2.1.1. KUSHTETUTA E REPUBLIKËS SË MAQEDONISË

Parimit i mosdiskriminimit është inkorporuar në rendin ligjor të Republikës së Maqedonisë. Barazia e qytetarëve të Maqedonisë është fuqizuar në Nenin

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:EN:PDF>

9 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:EN:PDF>

10 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:204:0023:0036:en:PDF>

11 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0073:EN:PDF>

12 Intervistë me Zaneta Poposka – përfaqësuese e OSBE-së dhe ekspert i të drejtave të njeriut (04.08.2011)

13 Intervistë me Mirjana Najcevska, ekspert i të drejtave të njeriut (12.10.2011), Intervisë me Uranija Pirovska, përfaqësuese e Zyrës së Avokatit të Popullit (05.09.2011)

9 të Kushtetutës së Republikës, i cili vendos parimin e mosdiskriminimit duke përcaktuar se: qytetarët e Republikës së Maqedonisë janë të barabartë në liritë dhe të drejtat e tyre, pavarësisht nga gjinia, raca, ngjyra së lëkurës, prejardhja kombëtare dhe sociale, bindja politike dhe religjoze, pozita pronësore dhe sociale. Të gjithë qytetarët janë të barabartë para Kushtetutës dhe ligjit. Kushtetuta iu jep mbrojtje të barabartë të gjithë qytetarëve, përmes një procedure të bazuar mbi parimet e priorititit dhe urgjencës.¹⁴

Në Nenin 10, Gjykata Kushtetuese mbron liritë dhe të drejtat e individëve dhe qytetarëve që janë të lidhura me lirinë e bindjeve, vetëdijes, mendimit dhe shprehjes publike të mendimit, angazhimit dhe aktivitetit politik. Poashtu, ky nen përfshin ndalesën e diskriminimit ndaj qytetarëve në baza gjinore, racore, religjoze, kombëtare, sociale dhe të përkatësisë politike.

Ajo që është e rëndësishme, në amandamentet e Kushtetutës të vitit 2001 janë përfshirë nene që përcaktojnë diskriminim pozitiv të bashkësive joshumicë. Amandamenti V rregullon të drejtën e përdorimit të gjuhës së bashkësive; Amandamenti VI lidhet me përfaqësimin e drejtë dhe adekuat të të gjitha bashkësive në institucionet qeveritare dhe ato publike, në të gjitha nivelet; ndërsa Amandamenti VII i referohet barazisë së bashkësive dhe grupeve fetare.

2.2.1.2. LIGJI KUNDËR DISKRIMINIT

Ligji për parandalimin dhe mbrojtjen nga diskriminimi (më tej: Ligji Antidiskriminim¹⁵) u miratua në vitin 2010, si rezultat i presionit nga disa Organizata të Shoqërisë Civile (OSHC) vendore dhe organizatave ndërkombëtare (veçanërisht nga KE) për të krijuar një legjislaturë të përshatshme mbi këtë çështje.

Sektori civil ishte iniciatori kryesor për miratimin e këtij Ligji disa vite para se i njejti të arrinte në “to do” listën e Maqedonisë si kërkesë nga BE-ja.¹⁶ Një Propozim-Ligj u pregadit nga një koalicion i OJQ-ve, mbi bazë të të cilit ata u ftuan të marrin pjesë në procesin e konsultimeve zyrtare në Kuvend.

14 Shih: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT\[2006\]005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-UDT[2006]005-e.pdf)

15 Ligji për parandalimin dhe mbrojtjen nga diskriminimi, Gazeta Zyrtare e RM-së, 50/2010

16 Intervistë me Biljana Kotevska, ekspert i të drejtave të njeriut (10.08.2011)



Propozim-Ligji u shqyrtua nga ODIHR dhe Komisioni Venecian i BE-së dhe morri disa sugjerime për përmirësimin e të njejtit. Sidoqoftë, pavarësisht nga disa amandamente të cilat ishin inkorporuar në fund, verzioni final i Ligjit nuk përfshiu shumë elemente të rëndësishme të Propozim-Ligjit të pregaditur nga sektori civil. Andaj, shumë prej organizatave të kyçura vlerësuan që procesi i konsultave parlamentare kishte qenë vetëm deklarativ.¹⁷ Megjithatë, disa të tjerë besojnë se 11 amandamente që janë përfshirë (nga 33 të propozuara), në mënyrë të konsiderueshme kanë kontribuar drejt përmirësimit të Ligjit, posaçërisht në fushat e pavarësisë së Komisionit dhe zgjerimit të formave të diskriminimit; kjo sipas tyre paraqet shenjë të një provei konsultativ të kënaqshëm.¹⁸

Ligji numëron bazat e ndaluara të diskriminimit dhe fushat ku ligji është i zbatueshëm; ai poashtu përfshin pjesë të terminologjisë së përdorur, formave të diskriminimit dhe përjashtimeve të lejueshme. Më tej, ai pëmban pjesën e themelimit të Komisionit, shpjegimit të procedurës për mbrojtjen nga diskriminimi, mbrojtjen e ofruar nga gjykatat dhe dispozita mbi sankcione¹⁹.

Gjatë propozimit të Ligjit, pengesa fillestare ishte si të definohet diskriminimi. Konsenzus parcial u arrit në definicionin në vijim:

¶ b Diskriminim është çdo diferencim ose trajtim i pabarabartë, i paarsyeshëm, ligjor ose aktual, direkt ose indirekt, respektivisht anashkalim (përjashtim, ndalim ose trajtim i favorizuar) i një personi në krahasim me persona tjerë, i bazuar në gjini, racë, ngjyrë të lëkurës, përkatësi të një grupei të marginalizuar, përkatësi etnike, gjuhë, shtetësi, prapavijë sociale, religjion ose besim religjioz, arsim, përkatësi politike, paaftësi mentale apo fizike, moshë, gjendje martesore ose familjare, status pronësor, gjendje shëndetësore ose çfarëdo tjetër bazë.“

17 Komiteti Maqedonas i Helsinkut; FISHHM; Koalicioni për të drejtat e minoriteteve seksuale

18 QMBN, Polio Plus

19 Gjobat sillen prej 400 deri më 1000 EUR

Përderisa disa nga ekspertët e vlerësojnë definicioni si të përshatshëm²⁰, shumica e tyre kundërshtojnë lidhur me disa pika, veçanërisht me formulimin taksativ të bazave të diskriminimit.

Ata vlerësojnë se kjo mund të çojë drejt leximit restriktiv të ligjit dhe përjashtim të veprimeve që nuk korrenspondojnë me ato të përshkruara në definicionin e lartëpërmendur.²¹ Përveç kësaj, insistimi për të anashkaluar përfshirjen e disa bazave të caktuara të diskriminimit jep hapësirë për spekulime se ky ligj nuk do të ketë ndikim të barabartë mbi të gjithë qytetarët.²² Për shembull, përkundër shumë përpjekjeve për të përfshire orientimin seksual në mesin e bazave të ndaluara për diskriminim, këto propozime nuk u pranuan. Sidoqoftë, përfaqësues të Komisionit Antidiskriminim pohojnë se kjo bazë, edhepse nuk është përmendur në mënyrë precize, është e respektuar (e mbrojtur).²³

Përveç kësaj, definicioni nuk korrenspondon me Rekomandimin e Përgjithshëm nr. 7 të ECRI-t i cili thotë se “përdorimi i shprehjes “baza sikur...” në definicionet e racizmit dhe diskriminimit drekt dhe indirekt racor ka për qëllim të krijojë listë të bazave me fund të hapur, duke lejuar kështu që e njejtë të evoluojë me shoqërinë”²⁴. Nga ana tjeter, përfaqësues të Komisionit Antidiskriminim argumentojnë se definicioni aktual paraqet përkthim nga legjislatura e BE-së dhe se ata kanë përcjellur udhëzimet e organizatave ndërkombëtare (kryesisht OSBE dhe ODIHR).

Në mesin e vërejtjeve kryesore ndaj Ligjit, ekspertët dhe OJQ-të e involvuanë që paraqesin grupe të caktuara të lëndueshme theksojnë këto argumente dhe amandamente kryesore:

20 Intervistë me Darko Pavlovski, ekspert i të drejtave të njeriut (12.08.2011); Intervistë me Rizvan Sulejmanin, ekspert i të drejtave të njeriut dhe anëtar i KA (13.09.2011)

21 Intervistë me Biljana Kotevska, ekspert i të drejtave të njeriut (10.08.2011)

22 Intervistë me Luan Imerin, ekspert i të drejtave të njeriut (8.08.2011); Intervistë me Margarita Caca Nikolovska, ish gjykatëse në Gjykatën e Strazburit për të Drejtat e Njeriut (25.08.2011)

23 mund të vërtetohet nga rezultati pozitiv i një rasti të diskriminimit mbi bazë të orientimit seksual që ishte paraqitur deri te Komisioni

24 ECRI, Rekomandimi i Politikave të Përgjithshme Nr.7 mbi Legjislacionin Kombëtar përluftë kundër diskriminimit racor, 2002



Dispozitat e Përgjithshme

- ▶ Definicioni, si dhe nene tjera të Ligjit, nuk janë ligjërisht në përputhshmëri me terminologjinë ligjore maqedonase.²⁵
- ▶ Ligji paraqet një përkthim i keq nga ligje tjera, pa vendosje të përshtatshme të elementeve të cilat janë vendimtare për të parandaluar diskriminimin.²⁶

Formativ e Diskriminimit

- ▶ Anashkalimi për të përfshirë orientimin seksual si një nga bazat e diskriminimit është kundërshtues me Protokollin nr. 12 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, i cili është ratifikuar nga Maqedonia, sipas të cilit legjislatura kombëtare duhet të zgjerojë listën e bazave diskriminuese (Gjykata Evropiane ka përcaktuar se orientimi seksual është nga bazat e diskriminimit).²⁷
- ▶ Ligji përdor disa terme të ndryshme për t'i referuar njerëzve me aftësi të kufizuara, gjë që duhet të jetë e sinkronizuar.²⁸

25 Intervistë me Darko Pavlovski, ekspert i të drejtave të njeriut (12.08.2011); Akcion “Zdruzenska” që i referohet Ligjit për mundësi të barabarta

26 Intervistë me Bekim Kadriun, ekspert i të drejtave të njeriut (9.09.2011); Intervistë me Lidija Dimova, Presidente e MCET (9.09.2011); Intervistë me Uranija Pirovska, përfaqësuese e Zyrës së Avokatit të Popullit (5.09.2011)

27 IHR, Reagim ndaj miratimit të Ligjit kundër diskriminimit; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Studiorum: Si Maqedonia mban hap me standartet evropiane për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, 2010

28 Studiorum: Si Maqedonia mban hap me standartet evropiane për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, 2010

Komisioni për Mbrojtje nga Diskriminimi

- ▶ Pozicionimi i Komisionit në Ligj nuk mundëson kushte për pavarësinë e tij funksionale, si rezultat i varshmërisë financiare në alokimet e buxhetit, si dhe mungesës së shërbimit profesional/ekspert që do të mbështetet me pavarësi të plotë financiare dhe teknike nga cilido organ shtetëror.³⁰
- ▶ Ka gjasa të mëdha të bashkëdyzimit të përgjegjësive mes Avokatit të Popullit dhe Komisionit, që mund të shkaktojë pasiguri ligjore dhe huti te qytetarët.³¹
- ▶ Me qëllim të harmonizimit të Ligjit me direktivat e BE-së, nen 24 duhet të ndryshohet për të siguruar bashkëpunim me përfaqësues të OJQ-ve³²

Procedurime deri te Komisioni për parandalimin dhe mbrojtjen nga diskriminimi

- ▶ Neni 25 (paragrafi 3) duhet të ndryshohet duke 'shtuar të drejtën për t'iu drejtar Komisionit në gjuhën amtare të të gjitha bashkësive në Maqedoni'³³
- ▶ Ndryshimi i Nenit 28 duke shtuar that çdoherë kur vendimet (mendimet, rekomandimet) e Komisionit nuk respektohet, do të iniciohet fillimi i një procedure para organit përgjegjës. Duke pasur parasysh se ka raste kur Komisioni ka konstatuar diskriminim, ndërsa shkelësi i Ligjit nuk ka vepruar konform këtij konstatimi, ekzistimi i Komisionit humb vlerën e tij dhe mekanizmat mbrojtës bëhen joefektivë.³⁴

29 IHR, Reagim ndaj miratimit të Ligjit kundër diskriminimit; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>

30 Komiteti Maqedonas i Helsinkit, Komente mbi Propozim-Ligjin për mbrojtje nga diskriminimi (19.02.2010), në dispozicion në: <http://www.mhc.org.mk/>

31 Intervistë me Uranija Pirovska, përfaqësuese e Zyrës së Avokatit të Popullit (5.09.2011),

32 Studiorum: Si Maqedonia mban hap me standartet evropiane për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, 2010

33 Ibid.

34 Komiteti Maqedonas i Helsinkit, Komente mbi Propozim-Ligjin për mbrojtje nga diskriminimi (19.02.2010), në dispozicion në: <http://www.mhc.org.mk/>



- ▶ Procedura para Komisionit është e komplikuar pa nevojë. Një viktimë e dyshuar duhet të dorëzojë ankesë deri te KA, mirëpo pasiqë rekomandimet e Komisionit nuk janë ligjërisht të obligueshme, e njejtë detyrohet të ngrejë rastin edhe përpara gjykatave.³⁵

Mbrojtje gjyqësore

- ▶ Barra e dëshmimit duhet të revidohet me qëllim të harmonizimit me direktivat e BE-së. Krijimi i thjeshtë vetëm i fakteve nga të cilat ka pasur diskriminim duhet të jetë i mjaftueshëm për të ndryshuar dispozitën aktuale e cila vendos pjesë të madhe të barrës për dëshmimin e diskriminimit te ankuesi (paditësi).³⁶

Dispozita kundërvajtëse

- ▶ Dispozitat kundërvajtësi nuk janë të definuara në mënyrë precize dhe lënë hapësirë për interpretime të ndryshme.³⁷ Shumat e parapara të gjobave duhet ‘të rriten për të reflektuar barrën e kundërvajtjes dhe për të ndikuar në mënyrë efektive dhe zbindëse ndaj diskriminuesve potencial.’³⁸

2.2.1.3. LIGJE TJERA RELEVANTE DHE DOKUMENTE STRATEGJIKE

Ligji për Punë³⁹

Standardet e mosdiskriminimit të përfshira në Ligjin për Punë janë poashtu shumë të rëndësishme. Ligji ua ndalon punëdhënësve që të vendosin në pozicion të jobarabartë njerëz të cilët kërkojnë punë ose punëtorin në

35 Intervistë me përfaqësuesin e OJQ DAJA (13.10. 2011)

36 Studiorum: Si Maqedonia mban hap me standardet evropiane për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, 2010

37 IHR, Reagim ndaj miratimit të Ligjit kundër diskriminimit; <http://www.ihr.org.mk/mk/pocetna/91-reakcija-po-povod-donesuvanje>; Studiorum: Si Maqedonia mban hap me standardet evropiane për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, 2010

38 Studiorum: Si Maqedonia mban hap me standardet evropiane për parandalim dhe mbrojtje nga diskriminimi, 2010 (faqe 11)

39 Ligji për Punë, Gazeta Zyrtare e RM-së, 158/2010

bazë të racës, ngjyrës së lëkurës, gjinisë, moshës, gjendjes shëndetosore, d.m.th. aftësisë së kufizuar, besimit religjioz, politik apo tjetër, anëtarësisë në sindikata, përkatësisë kombëtare dhe sociale, statusit familjar dhe rrethana tjera personale të tij. Ligji përcakton mundësi të barabarta mes burrave dhe gravepër punë, avansim në karrierë, kushte në punë, orar të punës dhe përfundim të kontratës për punë. Ai poashtu përfshin pjesë të posaçme lidhur me mobbing-un, si lloj i diskriminimit.

Ligji për Administratën Publike⁴⁰

Ligji përcakton se punësimi në administratën shtetërore është në përputhshmëri me dy parime kryesore – qasja e barabartë deri te puna në sektorin shtetëror dhe selektimi mbi bazë të aftësive. Megjithatë, ai nuk përfshin dispozita për mobbing-un⁴¹, gjë kjo që mund të paraqet pengesë për punëtorët në sektorin publik në rast kur ata duan të ankohen për këtë lloj të veprimeve diskriminuese.⁴²

Ligji për Mundësi të Barabarta për Burrat dhe Gratë⁴³

Ligji ndalon diskriminimin mbi baza të gjinisë në jetën sociale, d.m.th. fushat e punësimit, arsimit, sigurisë sociale, kulturës dhe sportit. Ai poshtu përfshin dispozita të masave për diskriminim pozitiv të cilat duhet të miratohen nga organet shtetërore, organe tjera publike, ndërmarrjet publike, partitë politike dhe shoqatat e sektorit civil (SHSC).

Për mbrojtjen e të drejtave, pozicioni i Avokatit Ligjor për Mundësi të Barabarta është krijuar me mandat për të vepruar në bazë të ankesave nga qytetarët, si dhe në bazë të iniciativave personale.

40 Ligji për Administratë Publike, Gazeta Zyrتare e RM-së, 52/2010

41 'Abuzim seksual psikologjik në vendin e punës' siç definohet nga Ligji për Punë

42 Intervistë me Borçe Davitkovski, profesor universitar që ligjëron lëndët e Administratës Publike dhe Të Drejtës Administrative (12.09.2011)

43 Ligji për mundësi të barabarta për burrat dhe gratë Gazeta Zyrتare e RM-së, 66/2006



Kodi Penal⁴⁴

Sipas ECRI-t (2010), legjislatura penale e përfshirë në Kodin Penal është mirë e zhvilluar në aspekt të luftës kundër racizmit dhe diskriminimit. Së fundmi, neni 39 i Kodit Penal është plotësuar me dispozitë që kur do të jepen dënlime, atëherë kur është e zbatueshme, gjykatat penale do të marrin parasysh në veçanti faktin se kjo shkelje është motivuar direkt ose indirekt nga përkatësia kombëtare ose sociale, bindja politike ose besimi religjioz, gjendja sociale ose martesore, gjinia, raca ose ngjyra e lëkurës së personit apo grupit të personave ndaj të cilëve është bërë shkelja. Përveç kësaj, duke iu përgjigjur rekomandimeve të ECRI-t, janë shtuar dy shkelje të reja: shpërndarja publike e një materiali të shkruar ksenofobik dhe racist ose propagimi publik i ideve ose teorive të cilat ndihmojnë, promovojnë ose inkurajojnë urrejtje, diskriminim ose dhunë ndaj një personi apo grupei mbi baza të racës, ngjyrës, përkatësisë kombëtare apo etnike dhe bindjeve religjioze (neni i ri 394), si dhe shpërndarja e ndonjë materiali ksenofobik ose racist në formë elektronike (neni i ri 394(g)).⁴⁵ Në fund, neni 417 thekson se çdonjëri që në bazë të racës, ngjyrës së lëkurës, etnicitetit ose përkatësisë etnike shkel të drjetat dhe liritë themelore të njeriut të njohura nga komuniteti ndërkombëtar – diskriminon.

Sidoqoftë, shqetësimet kanë të bëjnë me implementimin e rrallë të dispozitave të Kodit Penal në luftën kundër racizmit dhe diskriminimit, që konsiderohet të bëhet për shkak të dijes dhe kuptimit të pamjaftueshëm të këtyre dispozitave jo vetëm në mesin e opinionit të gjërë publik, por edhe në mesin e profesionistëve ligjorë.⁴⁶

A është korniza ligjore aktuale e mjaftueshme dhe e përshtatshme?

Kam mendime të ndryshme në mesin e ekspertëve sa i përket pështatshmërisë së kornizës ligjore për luftën ndaj diskriminimit. Përderisa disa prej tyre e konsiderojnë të përshtatshme, edhepse jo çdoherë mirë të zbatueshme⁴⁷,

44 Kodi Penal, Gazeta Zyrtare e RM-së, 37/1996

45 ECRI Raport 2011, p.13

46 Ibid, p.14

47 Intervistë me Darko Pavlovski, ekspert i të drejtave të njeriut (12.08.2011); Intervistë me Bekim Kadriun, ekspert i të drejtave të njeriut (9.09.2011)

të tjerët atë e shohin si të papërshtatshme me gjendjen aktuale të zhvillimit shoqëror. Sipas Biljana Kotevkës, "ekziston nevoja për sjelljen e një dokumenti kryesor strategjik për të drejtat e njeriut në nivel shtetëror – Plani Akcional për të Drejtat e Njeriut, i cili do të vente fund reagimeve parçiale dhe jostrategjike ndaj sfidave të të drejtave të njeriut dhe, jo vetëm që do të promovonte dhe mbronte të drejtat dhe do të ofronte korrekturë në raste të dhunës, por edhe do të ofronte hapësirë për avansimin e tyre dhe do të shërbente si mjet sigurie për mbrojtjen e të drejtave nga regresi."⁴⁸

2.2.2 KORNIZA INSTITUCIONALE

2.2.2.1. AVOKATI I POPULLIT

Zyra e Avokatit të Popullit është themeluar në vitin 1997 me qëllim që të mbrojë 'të drejtat ligjore dhe kushtetuese të qytetarëve në rast të shkeljes së tyre nga ana e organeve shtetërore'⁴⁹. Përderisa zakonisht Avokati i Popullit reagon mbi bazë të ankesave individuale të qytetarëve, ai gjiashtu mund të ndërmerr iniciativa të tij sa i përket çështjeve të cilat i ka hetuar zyra e tij, duke lëshuar rekomandime për autoritetet dhe duke kërkuar nga ata nisjen e procedurave disciplinore apo penale.

Ai paraqet një organ i cili ka arritur të ruajë reputacionin publik si organ i pavarur, profesional dhe i paanshëm.⁵⁰ Andaj, puna e tij çmohet lartë nga mbikqyrësit ndërkombëtarë, edhepse ka aspekte të cilat mbesin për tu ndryshuar, siç është rasti me përfshirjen e mundësisë për të intervenuar në raportet me individëve privatë dhe reduktimin e varshmërisë nga Qeveria gjatë angazhimit të punonjësve të rinj në Zyrën e Avokatit të Popullit.⁵¹

2.2.2.2. GJYKATA KUSHTETUESE

Në bazë të Nenit 110 të Kushtetutës, Gjykata Kushtetuese mbron të drejtat dhe liritë e qytetarëve që kanë të bëjnë me lirinë e besimit, ndërgjegjës, mendimit dhe shprehjes publike, përkatesisë politike dhe ndalimin e

48 Intervistë me Biljana Kotevska, ekspert i të drejtave të njeriut (10.08.2011)

49 Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë, 17 Nëntor, 1991

50 Raporti i ECRI-t, 2010, fq.17

51 Ibid, p.17



diskriminimit të qytetarëve në bazë të: gjinisë, racës, përkatësisë fetare, kombëtare, sociale dhe politike. Sa i përket diskriminimit, Gjykata realizon qëllimet e sajë në dy mënyra: përmes rishikimit kushtetues, respektivisht vlerësimit të akteve të përgjithshme dhe përmes vendimmarres për kërkesat individuale të qytetarëve për mbrojtje nga diskriminimi, respektivisht mbrojtje direkte të të drejtave dhe lirive të caktuara, të përfshira në Kushtetutën e Maqedonisë.

Sidoqoftë, iniciativat që kanë të bëjnë me vlerësimin e ligjeve dhe akteve tjera diskriminuese janë të rralla dhe pak prej tyre kanë qenë të procesuara. Sipas Luan Imerit⁵², në periudhën 1996-2009, në Gjykatën Kushtetuse janë dorëzuar gjithsej 250 iniciativa. Gjykata ka vendosur të fusë në procesum vetëm 50 prej tyre dhe ka gjetur diskriminim vetëm në një rast. Sipas ekspertëve të caktuar, gjykatat në përgjithësi nuk disponojnë me aftësi të mjaftueshme për tu marrë me raste të diskriminimit; nga këtu edhe pritet që Ligji kundër Diskriminimit të shfrytëzohet nga qytetarët sa më shumë që është e mundur me qëllim që gjykatat të mësohen të zgjidhin raste të tilla.⁵³

2.2.2.3. KOMISIONI I PËRHERSHËM ANKETUES PËR MBROJTJEN E LIRIVE DHE TË DREJTAVE TË QYTETARIT

Komisioni punon në kuadër të Kuvendit, në fushën e mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të qytetarit në raste të dështimit të implementimit ose shkeljes nga organet shtetërore. Komisioni nuk mund të kryejë funksione hetuese dhe gjyqësore dhe konkluzionet e tij merren si bazë për nisjen e procedurës për përgjegjësi të nepunësve shtetërorë.⁵⁴

52 Intervistë me Luan Imerin, ekspert i të drejtave të njeriut (8.08.2011)

53 Intervistë me Bekim Kadriun, ekspert i të drejtave të njeriut (9.09.2011); Intervistë me Margarita Caca, ish-gjykatëse në Gjykatën e Strazburit për të Drejtat e Njeriut (25.08.2011)

54 <http://www.sobranie.mk/en/default-en.asp?ItemID=67F7A08B6EC437429054B6784A6993ED>

2.2.2.4. KOMISONI PËR MBROJTJEN NGA DISKriminimi (Komisioni Anti-Diskriminim)

I themeluar në dhjetor të vitit 2010, ai paraqet institucionin e parë, qëllimi i vetëm i të cilit është veprimi në raste të diskriminimit në sektorin publik, si dhe në atë privat. Komisoni ka 7 anëtarë të emëruar nga Kuvendi i Maqedonisë. Ata veprojnë si anëtare të Komisionit jashtë orarit të plotë të punës të tyre (disa janë nëpunës publik, të tjerë janë profesorë universitarë, etj.)

Sipas Regullores së Komisionit⁵⁵, ka 5 funksione parësore të cilat ky trup duhet t'i kryejë (nenet 17-21):

- 1. Funksionin mbrojtës**, i cili përfshin sigurimin e këshillimit dhe mbrojtjes për individët të cilët kanë paraqitur ankesë për diskriminimin të dyshuar, duke siguruar mendime dhe rekomandime, informata për nisjen e procedurave gjyqësore, etj.
- 2. Funksioni promovues**, i realizuar përmes aktiviteteve për promovim dhe edukim për barazinë, të drejtat e njeriut dhe mosdiskriminimin, ngritjen e vetëdijes publike, informimin e qytetarëve për mekanizmat mbrojtës nga diskriminimi.
- 3. Funksioni këshillues-edukativ**, i realizuar duke ofruar rekomandime për institucionet publike që të marrin masa të cilat do të promovojnë barazi, duke inicuar ndryshime të legjislaturës me qëllim të përmirësimit të politikave antidiskriminuese, duke mbikqyrur harmonizimin me legjislaturen e BE-së.
- 4. Funksioni kërkues**, i realizuar përmes pregaditjes së studimeve, kërkimit dhe trajnimt mbi mosdiskriminimin, mbledhja e të dhënave statistikore dhe të tjera, ruajtja e një baze të të dhënave nga rastet e diskriminimit.
- 5. Bashkëpunimi ndërinstiCional** i cili përfshin: shkëmbimin e përvojave dhe praktikave të mira me organet shtetërore të cilat punojnë në sferën e të drejtave të njeriut, me Avokatin e Popullit dhe organet ndërkombëtare për barazi.

⁵⁵ Rregullore e KA, <http://www.kzd.mk/phocadownload/delovnik-za-rabota-kzd.pdf>



Procedura për paraqitjen e ankesave deri te Komisioni është si vijon: qytetarët të cilët dëshirojnë të paraqesin ankesë duhet të plotësojnë një formular (në dispozicion në web-faqen e Komisionit)⁵⁶, të bashkangjitur me dokumente përcjellëse dëshmuuese. Ankuesi (paditësi) duhet të sigurojë të dhënrat personale të aplikuesit, pasiqë ankesat anonime nuk shqyrtohen nga Komisioni. Harxhime për ankuesin nuk ka. Menjëherë pasiqë të pranojë ankesën, Komisioni inicon fazën e 'konstatimit të gjendjes faktike' dhe ai duhet që të vendos për rastin brenda 90 ditëve pas paraqitjes së tij. Nëse Komisioni konstaton shkelje të të drejtës, vendimi i dorëzohet institucionit/organizatës/individit për të cilin Komisioni ka përcaktuar se ka vepruar në mënyrë diskriminuese. Nëse ato nuk veprojnë sipas mendimit të Komisionit, ekziston mundësia që para trupit përgjegjës të inicohet procedurë.

Ndryhe nga Avokati i Popullit, Komisioni është përgjegjës edhe për rastet e sektorit publik edhe të atij privat. Megjithatë, deri më tanë shumë pak prej ankesave iu janë referuar sektorit privat.⁵⁷

Duke pasur parasysh të lartëpërmendurat, roli i Komisionit është lidhja më e dobët në Ligj, pasiqë rëndësia ligjore e vendimeve të tij është relativisht e dobët. Ai nuk sjell vendime ligjërisht të obligueshme, por vetëm konkluzione nëse në një rast ka pasur ose jo diskriminim, d.m.th. ai jep mendime dhe rekomandime. Ligji parasheh vazhdim të shqyrtimit të rastit me qëllim të vërtetimit nëse rekomandimet janë marrë parasysh dhe është vepruar konform tyre dhe, mbi bazë të kësaj, Komisioni kundër diskriminimit mund të ndërmerr hapa të tjerë. Në rast se institucioni nuk vepron konform rekomandimit, Komisioni mund të propozojë përjashtimin nga puna të personit përgjegjës ose personit që ka vepruar në mënyrë diskriminuese. Problemi qëndron në atë se mendimi/rekomandimi nuk ka karakter fuqizues ligjor. Problem tjetër është mungesa e mundësisë për tu ankuar në rast se personi nuk është i kënaqur me vendimet e Komisionit.⁵⁸

Krijimi formal i Komisionit poashtu paraqet pengesë potenciale. Në mënyrë specifike, fakti që anëtarët e tij nuk janë në mënyrë të përhershme

56 Anesa mund të paraqitet edhe gojarisht në zyrat e KA

57 Intervistë me Lence Kocevska, anëtare e KA dhe Avokate për Mundësi të Barabarta dhe Dushko Minovski, Kryetar i KA (21.09.2011)

58 Intervistë me Darko Pavlovski, ekspert i të drejtave të njeriut (12.08.2011);

të punësuar në këtë trup dhe jo çdokush ka një bekgraund mbi çështje të të drejtave të njeriut mund të vejë në pyetje kredibilitetin e tij para gjykatave. Pasiqë vendimet e tij janë vetëm deklarative, kjo mund të paraqet problem kur ka nevojë që të fuqizohen vendimet dhe të korigohen situatat.⁵⁹ Siqoqoftë, anëtarët e tij e konsiderojnë bekgraundin e tyre të vlefshëm pasiqë kanë mundësi të shqyrtojnë rastet nga këndvështrime të ndryshme. Ata besojnë se në periudhën e ardhshme të qenurit anëtar në Komision duhet të profesionalizohet⁶⁰ dhe gradualisht roli i tyre nga pozicioni i përkohshëm do të kalojë në pozicion me orar të plotë.⁶¹

Në fund, edhepse Komisioni ka për qëllim të jetë i pavarur, finansimi i tij kryesor vjen nga buxheti shtetëror. Pavarësisht nga mundësia për të zhvilluar skema plotësuese të thithjes së fondeve, momentalisht buxheti minimal i alokuar për punën e tij komplikon edhe më tej aftësinë e tyre për të vepruar në mënyrë efektive, veçanërisht nëse merret parasysh fakti se bëhet fjalë për një trup të ri i cili ka nevojë të ekipohet me resurse tenike, administrative dhe njerëzore për të mbështetur punën e tij.⁶² Kjo çështje aktualisht është pengesa kryesore me të cilën ballafaqohen anëtarët e Komisionit. Në mënyrë specifike, mungesa e shërbimit ligjor ekspert ligjor i cili do të asistonte anëtarët e Komisionit me mbledhjen e të dhënave, analizën e rasteve, etj. vë një barrë të madhe mbi anëtarët e tij dhe panevojshëm prolongon procesin e vendimmarrjes. Aktualisht, ky rol kryhet nga të rinj-vullnetarë, që konsiderohet si zgjidhje më tepër e përkohshme sesa e qëndrueshme.⁶³

59 Intervistë me Margarita Caca, ish-gjykatëse në Gjykatën e Strazburit për të Drejtat e Njeriut (25.08.2011)

60 Intervistë me Rizvan Sulejmanin, ekspert i të drejtave të njeriut dhe anëtar i KA (13.09.2011)

61 Intervistë me Lence Kocevska, anëtare e KA dhe Avokate për Mundësi të Barabarta dhe Dushko Minovski, Kryetar i KA (21.09.2011)

62 Intervistë me Biljana Kotevska, ekspert i të drejtave të njeriut (10.08.2011)

63 Intervistë me Rizvan Sulejmanin, ekspert i të drejtave të njeriut dhe anëtar i KA (13.09.2011)



2.2.2.5. INSTITUCIONE PËR MBROJTJEN E TË DREJTAVE TË BASHKËSIVE JOSHUMICË

Sekretariati për implementimin e MKO-së

Pas konfliktit të armatosur i cili ndodhi në vitin 2001 dhe arritjes së marrëveshjes së paqes – Marrëvesha Kornizë e Ohrit, u themeluar Sekretariati për implementimin e Marrëveshjes. Kjo solli një sërë ndryshimesh në fushën e: decentralizimit, arsimit, përdorimit të gjuhëve, përdorimit të flamujve, etj. Megjithatë, në nga detyrat kryesore të Sekretariatit është implementimi i dispozitave të Marrëveshjes që kanë të bëjnë me përfaqësimin e drejtë dhe adekuat të të gjitha bashkësive që jetojnë në Maqedoni, që përfshin aktivitete të ‘koordinimit, promovimit dhe mbikqyrjes së progresit të masave antidiskriminuese’.⁶⁴

Përfaqësimi proporcional i bashkësive joshumicë deri më tanë është implementuar përmes sigurimit të pëfaqësimit të tyre në administratën shtetërore. Edhepse ky proces kishte për qëllim rritjen e rëndësishme të përfaqësimit të tyre⁶⁵, i nejti ishte kritikuar për mungesë të regrutimit të hapur, transparent, konkurrues dhe të bazuar mbi merita, si dhe për shkak të fokusimit të tij te shqiptarët si bashkësi etnike.⁶⁶

Agjencia për realizimin e të drejtave të bashkësive

Edhepse një nga qëllimet e MKO-së ishte integrimi i të gjitha bashkësive etnike joshumicë, si rezultat i kriticizmit se të drejtat e bashkësive që paraqesin më pak se 20% e popullsisë së përgjithshme të shtetit (p.sh. romët, turqit, serbët, vllehat, boshnjakët, etj.) nuk janë në masë të duhur të mbrojtura, në vitin 2008 u formua Agjenci e specializuar për realizimin e të drejtave të tyre. Agjensia punon në sferat e : punësimit, përdorimit të gjuhëve, arsimit, kulturës dhe sfera tjera të përcaktuara sipas Ligjit. Agjencia momentalisht ndodhet në proces të forcimit të kapaciteteve të saja profesionale dhe punon në një sërë aktivitetesh kryesish të lidhura me ngritjen e vetëdijes.⁶⁷

64 <http://siofa.gov.mk>

65 Numri i përgjithshëm i nëpunësve publik nga bashkësitë etnike joshumicë ka qenë 29% në dhjetor 2009

66 Raporti i KE për Progresin e IRJM-së, 2010

67 <http://www.aopz.gov.mk/>

Komisione për marrëdhënie mes bashkësive

Komisionet të këtilla janë formuar në komuna ku më shumë se 20% e popullsisë i takon një bashkësie etnike të caktuar. Qëllimi i tyre është zgjidhja efikase e çështjeve dhe problemeve të lidhura me përfaqësuesit e bashkësive joshumicë, si dhe përmirësimi i marrëdhënieve ndëretnike mes bashkësive që jetojnë në Maqedoni.

2.2.2.6. TRUPA PËR MUNDËSI TË BARABARTA PËR BURRAT DHE GRATË

Sektori për Mundësi të Barabarta pranë Ministrisë për Punë dhe Politikë Socialeështë trupi kryesor për barazi gjinore. Sektori punon në avansimin e statusit të grave në të gjitha sferat e jetës dhe mundësimin e mundësive të barabarta për burrat dhe gratë edhe në nivel kombëtar edhe atë lokal. Parandalimi dhe mbrojtja nga dhuma dhe diskriminimi janë pjesë kruciale të aktiviteteve të Sektorit.

Aktivitetet për barazi gjinore në nivel kombëtar formalisht filluan në vitin 1999 kur u miratua Plani Akcional për Barazi Gjinore, ndërsa në vitin 2006 u miratua Ligji për mundësi të barabarta, i cili inicoi procesin e formimit të mekanizmave për mundësi të barabarta përmes amandamenteve në ligjet elektorale që çoi drejt rritjes së numrit të grave në Kuvend dhe këshilla komunal. Përveç kësaj, u caktuan koordinatorë për mundësi të barabarta në ministri dhe komuna, u formua Komision për mundësi të barabarta në Kuvend dhe nga viti 2009 Avokat Ligjor është punësuar në këtë Sektor me qëllim të bashkëpunimit me organet relevante në raste të diskriminimit mbi baza të gjinisë.⁶⁸

Përderisa rendi institucional për mbrojtjen nga diskriminimi mbi baza të gjinisë është mirë i vendosur, problemi kryesor për koordinatorët është se ata kanë funksione tjera dhe këtë detyrë e kryejnë jashtë detyrave të tyre ditore, gjë që nuk iu lejon shumë kohë për tu fokusuar në çështje të barazisë gjinore. Përveç kësaj, në mungesë të kushtit ligjor që këta persona të janë të arsimuar në sferën e të drejtave të njeriut dhe të kenë dituri për

⁶⁸ [http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Sektor_za_Ednakvi_moznosti_MKD\[1\].pdf](http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/Sektor_za_Ednakvi_moznosti_MKD[1].pdf)

krijimin e politikave që janë të ndjeshme dhe responzive ndaj gjinisë mund të rezultojë në mungesë të kapacitetit për t'i njojur rastet e diskriminimit dhe për të reguar në përputhje me to.

3. DISKRIMINIMI NË SEKTORIN PUBLIK SIPAS MEDIAVE

Hapësira mediale në Maqedoni është relativisht e ndarë në baza etnike. Dikush mund të thotë se ajo nuk reflekton një tërësi integrale dhe se mediat mund të ndahen duke u bazuar në kritere etnike, respektivisht gjuhësore, gjë kjo që në masë të madhe përcakton edhe përmbajtjen e tyre.⁶⁹Për qëllimit e këtij studimi, analiza e prezantimit të çështjeve që kanë lidhje me diskriminimin nga ana e mediave është bërë duke analizuar të dhëna të mbledhura nga shqyrtimi i përmbajtjes së internet faqeve të mediave elektronike dhe të shtypura në gjuhën maqedonase në periudhën 2009-2011 dhe në gjuhën shqipe në periudhën 2010-2011, përmes kërkimit sipas fjalëve kryesore: diskriminim, diskriminim punësim, diskriminim sektori publik. Kjo shfaqi në dallim të madh në mënyrën se si mediat që operojnë në gjuhën maqedonase dhe gjuhën shqipe raportojnë për rastet e diskriminimit.

Në përgjithësi, mediat në gjuhën maqedonase nuk janë fokusuar shumë në çështjen e diskriminimit si fenomen social. Analiza shpalosi se kjo çështje bëhet relevante kur ngritet nga sektori civil dhe ekspertët e organizatave ndërkombëtare. Shumë rallë, kjo çështje ngritet nga vet mediat si artikull i kërkuar. Roli që kanë mediat është kryesisht informativ, fillimisht përmes raportimit të studimeve të ndryshme (anketave) mbi diskriminimin dhe kryesisht aspektet politike të debatit mbi Ligjin kundër diskriminimit. Informatat dallojnë varësisht nga rapporti me rrethanat momentale dhe ndryshimet legjislative. Në vitin 2009, mediat potenconin mungesën e legjislacionit⁷⁰dhe mungesën e vetëdijes sa i përket diskriminimit në

⁶⁹ Diskriminimi i bazuar mbi etnicitetin, QMBN, 2009

⁷⁰ Radio Evropa e Lirë, Maqedonia pa Ligj kundër diskriminimit [Http://www.makdenes.org/content/article/1779194.html](http://www.makdenes.org/content/article/1779194.html)



mesin e qytetarëve; në vitin 2010 vëmendja është kthyer drejt miratimit të Ligjit kundër diskriminimit dhe përmbajtjes së tij⁷¹, duke u përcjellur nga informata mbi përbërjen e Komisionit Anti-Diskriminim⁷²dhe kriticizmit të KE-së ndaj verzionin të propozuar të Ligjit⁷³. Disa prej tyre kanë raportuar raste të trajtimit të ndryshëm të grupeve të caktuara të njerëzve (p.sh. gra, transseksualë, romë, etj.), por nuk i kanë vlerësuar në mënyrë specifike ato si praktika diskriminuese, që tregon mungesën e vetëdijes së tyre për këtë çështje. Kjo, e shoqëruar me numrin e madh të gjuhës diskriminuese në artikuj që mund të vërehen në mediat në gjuhën maqedonase (diskriminim direkt ose indirekt, i dukshëm në titujt ose tekstin e artikujve)⁷⁴, mund të interpretohet si shenjë e nivelit të ulët të ndjeshmërisë për këtë çështje. Kjo është reflektuar pjesërisht në analizën ‘Diskriminimi i bazuar në etnicitet’⁷⁵, ku nga gjashtë redaktorë të intervistuar, vetëm trej prej tyre kanë thënë se besojnë që ka raportim diskriminues në media.

Duke pasur parasysh se rrëth 25% e popullsisë së Maqedonisë deklarohen si shqiptarë etnikë⁷⁶, duke përbërë kështu bashkësinë më të madhe joshumicë, analiza e mediave në gjuhën shqipe u pa si shumë e rëndësishme për të detektuar perceptimet dhe ndjenjat e tyre sa i përket çështjes së diskriminimit në shoqërinë maqedonase. Analiza shpalosi se mediat në gjuhën shqipe janë më të prira për të raportuar mbi çështjen e diskriminimit, veçanërisht kur bëhet fjalë për raste të diskriminimit etnike të bashkësisë etnike shqiptare në Maqedoni. Shumica e rasteve iu referohen sektorit publik, ku mund të vërehen dy rryma kryesore. Ajo dominantja – diskriminimi në bazë të etnicitetit (p.sh. bashkësia etnike shqiptare më pak e përfaqësuar në institucionë të caktuara⁷⁷, ofrimi i vendeve të punës më

71 Kanal 5, Komiteti i Helsinkit, Ligji kundër diskriminimit diskriminon homoseksualët: <http://www.kanal5.com.mk/default.aspx?mld=37&eventId=59192>

72 Alfa TV, Komision partiaq kundër diskriminimit : <http://vesti.alfa.mk/default.aspx?mld=36&eventId=31877>

73 <http://www.time.mk/cluster/42d8a2f643/evrokomisijata-apelira-za-usoglasuvanje-na-zakonot-za-diskriminacija.html>

74 Shih më shumë në: <http://soros.org.mk/dokumenti/Mediumite-i-diskriminacijata.pdf>

75 Diskriminimi i bazuar mbi etnicitetin, QMBN, 2009

76 Sipas Regjistrimit të vitit 2002

77 <http://www.shqipmedia.com/portal/2010/08/nga-32-promotoret-ekonomik-vetem-1-shqiptar/>; <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/335-institucion-pa-asnje-shqiptar/>

pak të sigurta⁷⁸, vendet e punës janë të pajisuara me simbole maqedonase (ortodokse)⁷⁹, etj.) dhe në bazë të përkatësisë ose bindjes politike⁸⁰. Forma tjera të diskriminimit (gjini, orientim seksual, statusi socio-ekonomik, religjion) janë të rralla në raportimet e mediave në gjuhën shqipe.

Një nga autorët e analizës mbi mediat dhe bashkësitë e marginalizuara, Stanimir Panajotov⁸¹, shpjegon rëndësinë e mediave në ngritjen e vetëdijes për diskriminimin:

Mediat duhet të shërbejnë si ndërtues të opinionit dhe jo si “pasqyrë” e shoqërisë dhe perceptimeve të saj. Mediat duhet të jenë aktive në qasjen ndaj ekspertëve dhe individëve me ekspertizë në domenin e anti-diskriminimit. Edhepse ka gazetarë të caktuar të cilët e kanë edukatën e duhur qytetare dhe bekgraund të nevojshëm juridik, éshtë e qartë se këta gazetarë nuk janë në pozitë për të qenë të pavarur ose, nëse janë, ata nuk tregojnë interes për të zbatuar diturinë e tyre në aspekt të fushës së tyre profesionale.

Edhepse Ligji kundër diskriminimit përmend mediat vetëm në pjesën që i referohet zbatueshmërisë së Ligjit ndaj personave juridikë me kompetenca publike, ai nuk imponon rregullimin e mëtejshëm të kësaj çështje në Ligjin për Media.⁸²

78 <http://ina-online.net/maqedoni/7414.html>

79 <http://www.koha.mk/aktuale/7892.html>

80 <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/skandal-funksionari-i-bdi-se-ismet-guri-terrorizon-administratoret-shqiptare/>

81 Intervistë me Stanimir Panajotov, një nga autorët e Anketës së Mediave dhe Bashkësive të Margjinalizuara 2011, e publikuar nga Koalicioni “Të drejta seksuale dhe shëndetësore për bashkësitë e marginalizuara”

82 Media dhe Bashkësi të Margjinalizuara, Koalicioni “Të drejta seksuale dhe shëndetësore për bashkësitë e marginalizuara”, 2011



4. DISKRIMINIMI NË SEKTORIN PUBLIK NË PRAKTIKË

4.1. FUSHËVEPRIMI, STRUKTURA, MODELET

Ka të dhëna të kufizuara në dispozicion në bazë të cilat dikush mund të vlerësojnë qëllimin e praktikave të diskriminimit në Maqedoni dhe kështu të përcaktojë modelet e saj më të shpeshta. Nëse mbështetemi në numrin e parashtresave të parashtruara pranë Avokatit të Popullit, mund të konkludohet se diskriminimi është një fenomen relativisht i rrallë. Veçanërisht, vetëm 16 ankesa ishin mbushur në vitin 2010 (shih tabelën 1), kryesisht në fushat e punësimit, sigurimeve shoqërore dhe të pensioneve dhe edukimit.

Shkak më i shpeshtë për diskriminim, sipas të dhënave të Avokatit të Popullit, është origjina etnike, ndërsa përkatësia politike kohët e fundit duket të jetë tokë dominuese. Të dyja janë të lidhura zakonisht me punësimin (procedurat për punësimi ose për përfundim të punësimit). Shpesh ankesat nuk janë plotësuar si diskriminim, por shkelje të të drejtave të punës, zakonisht si rezultat i frikës nga pasojat e mundshme të dëmshme.

b Shpesh ndodh që njerëzit të vijnë tek ne me një deklaratë se ata janë të diskriminuar, ne të fillomjë një procedurë, por në ndërkohë ata vendosin se ne duhet të mbrojmë të drejtat e tyre të punës, por jo edhe nga diskriminimi. Shembujt klasik janë rastet e diskriminimit në fushën e marrëdhënieve të punës. “

Uranija Pirovska, zëdhënëse e Avokatit të Popullit

Tabela1. Ankesa lidhur me diskriminimin të pranuara dhe të procesuara nga Zyra e Avokatit të Popullit (2007-2010)

	2010	2009	2008	2007
Numri i ankesave	16	20	21	6
Të transferuara nga viti i mpëparshëm	10	8	5	9
GJITHSEJT në proces	26	28	26	15
Anonime				
Të vendosura për tu ndërpererë ose mos nisur procedurë	12	9	16	10
Të mbyllura në mënyra tjera	2	2		
Menime, sugjerime, rekomandime të dhëna	4	9	3	
Kanë vepruar mbi bazë të intervenimit të AP	3	4	1	
Të gjitha të drjejtat ligjore të marra nga AP	1	3	1	
Nuk kanë vepruar mbi bazë të intervenimit të AP		2	1	
Informata deri te ministrat		3	6	
Informata deri te Qeveria				
Informata deri te organe dhe institucione tjera me kompetenca publike		2		
Gjithsejt	18	18	18	10
Raste në pritje	8	10	8	5

Burimi: Raportet Vjetore të Avokatit të Popullit 2007, 2008, 2009, 2010

Vlerësimi i Avokatit të Popullit është se numri i vogëli i ankesave nuk pasqyron situatën reale. Ky është rezultat i ndërgjegjësimit të pamjaftueshëm të qytetarëve dhe mungesa e aftësisë për të njojur format e diskriminimit, i shoqëruar me mosbesim në institucionet.⁸³

83 Raporti i Avokatit të Popullit, 2010



Sai përket rasteve të raportuara në KA, gjatë funksionimit të tij nëntëmujor⁸⁴, janë pranuar 35 ankesa. Shumica absolute e tyre iu referohet sektorit publik. Arsyet më të shpeshta diskriminuese janë përsëri: origjina etnike dhe përkatësia politike, e ndjekur nga statusi social, orientimi seksual dhe gjinia si bazë më pak të shpeshta⁸⁵. Nga 16 raste të përpunuara deri më tani, KA ka gjetur baza të arsyeshme për diskriminim të drejtpërdrejtë vetëm për dy.⁸⁶

Sipas të dhënave të **Komisionit kundër diskriminimit**, shumica e paraqitësve të kërkesave ankohen nga diskrimini i drejtpërdrejtë. Megjithatë, edhe pse duke kërkuar mbrojtje nga diskriminimi duke raportuar një rast në KA, shumë nga parashtruesit e kërkesës nuk mund të specifikoni shkakun mbi të cilin ata ndjehen të diskriminuar. Në këto raste, anëtarët e Komisionit përpiken për të nxjerur në shesh shkakun diskriminues përmes diskutimit të rastit me paditësit. Megjithatë, ata nuk janë gjithmonë të suksesshëm në këtë dhe disa prej anëtarëve të saj sugjerojnë trajnime vizitë nga disa organizata me më shumë përvojë nga rajoni në mënyrë që të fitojnë aftësi për të ndihmuar paditësit në përcaktimin e arsyeve specifike për diskriminimin.⁸⁷

Në lidhje me çështjet gjyqësore që lidhen me diskriminimin, janë analizuar vendimet e Gjykatës Kushtetuese nga viti 2000 e këtej.⁸⁸ Nga 28 raste të lidhura me diskriminimin në sektorin publik, vlerësuar si të rëndësishme për studimin, për asnjë nuk u vendos në dobi të viktimit së diskriminimit. Në mënyrë të veçantë, 23 raste u refuzuan, të shpallura si të papranueshme për shkak se 'nuk ishin në juridikcionin e Gjykatës' ose 'nuk ishin të paraqitura me kohë' dhe 5 janë refuzuar, kryesisht për shkak të mungesës të provav dhe argumenteve'. Edhe pse numri i rasteve që cekin diskriminimin është relativisht i vogël, përkatësia politike, është përsëri një shkak dominues, i përfaqësuar në më shumë se gjysmën (15) e

84 Në periudhën e realizimit të kërkimeve për këtë analizë

85 9 raste nuk përbajnë bazë specifike diskriminuese

86 Rasti i një libri të Pedagogjisë në të cilin homoseksualët janë quajtur 'mentalishë jostabil' dhe diskriminimi indirekt në bazë të etnicitetit në shkolla filllore (shih rastin e studimit në pjesën: Diskriminimi i bazuar në përkatësinë etnike)

87 Intervistë me Rizvan Sulejmanin, ekspert i të drejtave të njeriut dhe anëtar i KA (13.09.2011)

88 Në dispozicion në: <http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf>

rasteve të analizuara, zakonisht si një i vetëm, por në kohë i kombinuar me baza të tjera diskriminuese. Shkak i dytë më i shpeshtë është statusi social (7 raste) dhe besimet fetare (5 raste), ndërkohë raste që cekin diskriminim për arsyet e tjera janë mjaft të rralla.⁸⁹

Analiza e praktikës së gjykatës në lidhje me vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve dhe rregulloreve tregon se në numrin më të madh të rasteve, Gjykata ka konstatuar shkelje të parimit të barazisë në ligjet dhe rregulloret nga sfera sociale, d.m.th. të drejtat sociale dhe ekonomike të qytetarëve, të tilla si e drejta për sigurimet shoqërore, sigurimet shëndetësore, mbrojtjen e shëndetit, marrëdhëniet e punës etj.⁹⁰ Bazuar në numrin më të madh të vendimeve të cilat tregojnë aspekte të caktuara diskriminuese në ligjet dhe rregulloret, mund të konkludohet se gjykata tregon gatishmëri më të madhe për të gjetur diskriminimit në vlerësimin e kushtetutshmërisë së ligjeve dhe akteve nënligjore.

Sipas anketës së Eurobarometrit (Diskriminimi në BE në vitin 2009), norma më e lartë e vetë-raportuar e diskriminimit është parë në Maqedoni (25%), me diskriminimin në bazë të origjinës etnike dhe të moshes duke përbërë një pjesë të madhe të kësaj norme (8% secili).

Në mungesë të të dhënave përkatëse në fushat aktuale të praktikave diskriminuese, të dhënat e marra nga anketat e opinionit publik mund të veprojë si tregues të përafërt. Anketa e kryer nga QMBN-ja në vitin 2010 është e bazuar në metodologjinë e përdorur nga BE-ja në sondazh të Eurobarometrit⁹¹, por e përshhatatur në kushtet e Maqedonisë.

Për këtë arsy, përkatësia partiale është përfshirë në mesin e shkaqeve tipike për diskriminim (shiko grafikun 1 më poshtë). Të dhënat tregojnë se shumica e qytetarëve të Maqedonisë e hetojnë diskriminimin shpeshtë në shoqëri, dhe përkatësia partiale më së shpeshti njihet si një terren diskriminues, ndjekur nga përkatësia etnike.

Kjo korrespondon me të dhënat e disponueshme nëpërmjet institucioneve

89 Shih shembullin e rastit në pjesët 'Diskriminimi në bazë të përkatësisë politike'

90 Përgjigje me shkrim e pyetësorit të dërguar deri te Gjykata Kushtetuese për qëllimet e këtij projekti [8.11.2011]

91 Diskriminimi në BE në v.2009, Eurobarometri



të ngarkuara me luftën kundër diskriminimit. Nëse krahasohen përvojat e qytetarëve me diskriminimin (32% kanë përjetuar atë) dhe gatishmërinë për të raportuar raste të tilla (72% deklaruan të jenë të përgatitur për të raportuarrastet e diskriminimit), Avokati i Popullit duhet të ketë së paku 200-300 raste të lidhura me diskriminimin në vit⁹². Kjo tregon se një grup të madh të rasteve nuk është duke u raportuar ose si rezultat i frikës nga pasojat, ose mungesa e ndërgjegjësimit të mekanizmave mbrojtës të mundshëm.

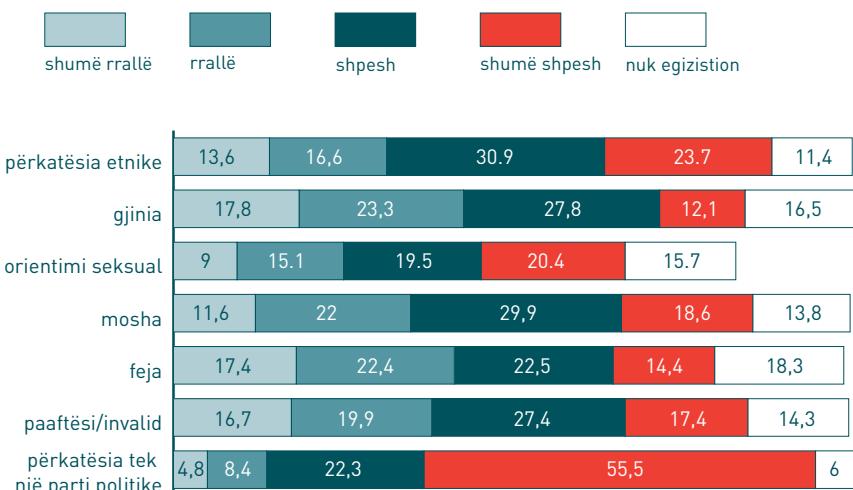
Perceptimet në fushën e diskriminimit politik janë më të shquar, kur konsiderohet sfera e punësimit. 67% e të anketuarve konsiderojnë se kur është fjala për punësim, nëse gjitha gjërat janë të barabartë, atëherë ka më shumë gjasa për diskriminim lidhur me përkatësinë partiake. Ky lloj i diskriminimit bëhet më i dukshëm, kur partia në pushtet në nivel kombëtar ose local ndryshon, dhe përfaqësues të palës kundërshtare bëhen “të papërshtatshëm” për elitën e re politike. Kriteri tjeter i rendësishëm është mosha, e cila konsiderohet të jetë një shkak për diskriminim me 40% të pjesëmarrësve.⁹³Së fundi, më shumë qytetarë besojnë që diskriminimi në fushën e punësimit është më i shpeshtë në sektorin publik (79%) në krahasim me sektorin privat (54%).⁹⁴

⁹² Intervistë me Aleksandar Krzalovski, QMBN (12.09.2011)

⁹³ Barometri për mundësi të barabarta, QMBN, 2009

⁹⁴ Diskriminimi i bazuar në etnicitet, QMBN, 2010

Grafikoni 1: Perceptimi i frekuencave të llojeve të ndryshme të diskriminimit



Burimi: Barometri për mundësi të barabarta, QMBN, 2009

4.2. BAZAT DISKRIMINUOSE MË TË SHPESHTA

Pjesa në vijim jep një përmblehdje për arsyet më të shpeshta diskriminuese, modelet tipike që eksposohen; ilustruar me studimet e rastit për çdo terren diskriminues. Bazat më së shpeshti të njohura dhe raportuara diskriminuese (etnike dhe përkatësia ose orientimi politik), janë analizuar në më shumë detaje.

4.2.2.1. DISKRIMINIMI NË BAZË TË PËRKATËSISË ETNIKE

Diskriminimi etnik ndodh në çdo segment të jetës në Maqedoni'

Bekim Hoxha, OJQ "Zgjohu"

Diskriminim për shkak të origjinës etnike (etniciteti) përfaqëson shkakun e dytë më të identifikuar diskriminues për qytetarët e Maqedonisë, sipas



sondazheve. Sipas studimit të QMBN-së, 13% e qytetarëve maqedonas janë ndjerë të diskriminuar për shkak të origjinës etnike, gjatë 12 muajve të fundit para studimit, ndërsa 15% kanë dëshmuar se dikush tjetër është diskriminuar mbi këtë bazë.⁹⁵

Në lidhje me trajtimin e këtij problemi, disa politika të veprimit afirmativ janë zbatuar në dekadën e fundit. Në veçanti, ndryshimet në Kushtetutë të bëra në vitin 2001 përfshijnë veprime pozitive me parimin e përfaqësimit të barabartë dhe të drejtë të përfaqësuesve të komuniteteve etnike jo-shumicë. Megjithatë, sipas të dhënave të Avokatit të Popullit, organet drejtuese të shtetit kanë tendencë për të aplikuar këtë parim më shpesh se ndërmarrjet publike. Në këtë drejtim, Ministria e Mbrojtjes është theksuar si një shembull i mirë i zbatimit të kësaj praktike duke e përfshirë atë në strategjinë e saj në Sektorin e burimeve njerëzore dhe Sektorin e shpërndarjes së buxhetit.⁹⁶

Një strategji për veprim afirmativ dhe përfshirjen më të madhe të komuniteteve jo-shumicë (të cilat më parë kanë qenë më pak të përfaqësuar) në sektorin publik është duke u zbatuar, që ka rezultuar me punësimin e numrit më të madh të përfaqësuesve të këtyre komuniteteve etnike. Njoftimet publike për këto postime përfshiu një deklaratë se parimi i përfaqësimit të barabartë do të ndiqet, siç është rregulluar me Ligjin për nëpunësit shtetëror (neni 95-a). Të dhënat e fundit nga Regjistri Qendror i nëpunësve civil përshkruajnë një rritje të lavdërueshme e numrit të pjesëmarrjesve shqiptare në shërbimin civil nga 5,61% në 2004⁹⁷ në 24,18% në vitin 2010 (shih tabelën 2).⁹⁸

Megjithatë, përfaqësimi në vetvete nuk garanton një trajtim të barabartë. Për shembull, ndërsa komuniteti shqiptar ka rritur ndjeshëm përfaqësimin e tij në mesin e forcave të policisë speciale, forma indirekte të diskriminimit ndjehen ende (shih Shembullin 1).

95 Barometri për Mundësi të Barabarta, QMBN, 2009

96 Raporti i Avokatit të Popullit, 2009

97 25.12.2007 - burimi: Agjencia për Nëpunës Publik (nga, 2011)

98 Ministria për shoqëri informative dhe administratë <http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf> (nga Risteska, 2011)

Tabela 2: Pjesëmarrja e grupeve etnike në shërbimin civil maqedonas

Grupi etnik	2004		2010	
Maqedonas	9686	90,25%	8733	70,34%
Shqiptar	602	5,61%	3002	24.18%
Turq	79	0,74%	185	1.49%
Rom	20	0,19%	79	0.64%
Vllah	89	0,83%	94	0.76%
Serb	172	1,60%	178	1.43%
Bosnjak	26	0,24%	77	0.62%
Gjithsejt	10352		12415	

Burimi: Agjencioni për Nëpunës Publik dhe Ministria për shoqëri informative dhe administratë

▲ SHEMBULLI 1: Policët shqiptarë dërgohen në akcione të rrezikshme

Një grup i shqiptarëve i punësuar në njësitë speciale të Policisë maqedonase ndjehet të kërcënuar dhe të diskriminuar në shumë aspekte të vendit të tyre të punës në polici. Ata thonë se, përshkak të nacionalitetit të tyre, nuk kanë trajtim të merituar nga puna e tyre e cila përfshin rrezike të gjera të vazhdueshme.

'Vetëm sepse ne jemi shqiptarë, ata na dërgojnë në akcionet më të rrezikshme, por kur vjen fjala për avansim në punë, neve na lënë anash' thekson një polic shqiptar.

Ata planifikojnë të realizojnë takime me përfaqësues të OSBE-së, ambasadat e jashtme dhe Avokatin e Popullit. Poashtu, ata do të takojnë z. Ali Ahmeti si kryetar të parties në pushtet, përi'u shpjeguar këtë problem më mirë.

'Nëse nuk ndërmerret asnjë veprim, atëherë ne do të dytërohemë të braktisim punën tonë, sepse ky trajtim që na bëhet neve nuk është konsistent me ligjet dhe standarde e kërkuar nga BE-ja' thotë një pjesëtar i njësisë special në Ministrinë e Punëve të Brendshme.

Problemet dhe trajtimi anëtarëve shqiptarë në rradhët e policisë, kryesisht i atyre të punësuar në njësitë speciale vazhdojnë të mbeten tabu temë dhe kjo temë është shumë pak e adresuar në media.

Burimi:<http://ina-online.net/maqedoni/7414.html> (06/08/2011)



Përveç kësaj, shqetësimë serioze janë shfaqur nga Avokati i Popullit dhe KE lidhur me përfshirjen e bashkësive më të vogla etnike (ato që përbëjnë më pak se 20% e popullsisë) dhe përfaqësimin e tyre në pozita vendimmarrëse.⁹⁹ Për ilustrim, turqit dhe romët të cilët përbëjnë 3.85%, gjegjësish 2.66%¹⁰⁰ të popullsisë në Maqedoni, në vitin 2010 janë përfaqësuar me 1.49%, gjegjësish 0.64% në shërbimin publik¹⁰¹. Trajtimi diferencial i bashkësive të ndryshme joshumicë ka rezultuar në krijimin e agjencive të reja qëllimi kryesor i të cilave do të ishte të përkujdesen për përfaqësim të drejtë të bashkësive më të vogla. Sidoqoftë, komplikimi i tepruar i strukturave institucionale nuk paraqet zgjidhje më të mirë kur duhet mundësuar secilit mundësi të barabarta. Poashtu, kjo mund të krijojë mosbesim dhe dallime edhe më të mëdha ndëretnike dhe kështu të rris diskriminimin indirekt përbrenda shoqërisë. Siç thotë Risteska (2011):

bImplementimi i parimit për përfaqësim të drejtë dhe adekuat të pakicave në administratën publike të Maqedonisë shkakton një sërë frustracionesh në mesin e shqiptarëve, turqe, romëve dhe maqedonasve. Ne duhet patjetër të nisim të merremi me këto frustracione me përkushtim afatgjatë për integrim kuptimplotë të grupeve minoritare në shërbimin publik në vend të kujdesit vetëm ndaj numrave.'

Ajo shton se ndryshimi i bëri në strategjinë për implementimin e MKO-së për përfaqësim të drejt dhe adekuat prej 'një periudhe të diskriminimit pozitiv dhe disa merita gjatë punësimit (2004-2006)' në 'një periudhë të sistemit të prishur dhe aspak merita gjatë punësimit "2006-2011" ka shkaktuar frustracione në mesin e të gjitha bashkësive'.

Përderisa shqiptarët janë të frustruar sepse shumë prej tyre, edhe pse formalisht janë punësuar në shërbimin publik, ende nuk janë vendosur në vendet e tyre të punës, por rrjinë në shtëpi por dhe marrin rrogë¹⁰², por nuk mund të ecin përpara në karrierat e tyre; turqit, romët, vllehët dhe boshnjakët nga ana tjetër ndjehet më pak të rëndësishëm se shqiptarët dhe

99 Raporti i Avokatit të Popullit, 2010; Raporti i KE-së, 2010

100 Enti Shtetëror për Statistika: http://www.stat.gov.mk/pdf/kniga_13.pdf

101 Ministria për shoqëri informative dhe administratë <http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenLzvestajRegistar2010.pdf>

102 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=28343&kategorija=7>

ankohet se janë të diskriminuar negativisht në procesin e implementimit të MKO-së. Së fundi, frustracioni paraqitet edhe në mesin e shumicës maqedonase e cila me të drejtë kundërshton standardet e dyfishta gjatë punësimit që zbatohen ndaj grupeve minoritare.¹⁰³ Përveç kësaj, nëse kemi parasysh faktin se diskriminimi etnik në sektorin publik zakonisht vjen krah për krah me diskriminimin politik¹⁰⁴, vijat ndarëse mes qytetarëve bëhen edhe me të dukshme.

Nisur nga kjo dhe duke pasur parasysh se në vitin 2010 shumica e ankesave të dorëzuarat te Zyra e Avokatit të Popullit paraqitnin shqetësimet rreth implementimit të padrejtë të parimit përfaqësim të drejtë të bashkësive më të vogla joshumicë në administratën publike, Avokati i Popullit (2010)¹⁰⁵ konstaton se:

Modeli aktual i zbatimit të sistemit përfaqësim të drejtë të bashkësivenuk mundëson ndryshim thelbësor në zbatimin e politikave afirmative.'

Andaj, dikush me të drejtë mund të thotë se përderisa kriimi i politikave aktuale fillimisht kishte për qëllim mbrojtjen e të drejtave të bashkësive dhe mbrojtjen e tyre nga diskriminimi, implementimi i tyre ka shkaktuar një sërë praktikash të reja diskriminuese. Sidoqoftë, në anën tjetër ato kanë ngritur vetëdijen e qytetarëve përcaktuara që ndërlidhen me diskriminimin, edhepse ende nuk kanë rezultuar në atë që qytetarët të janë më aktiv në kërkimin e të drejtave të tyre. Derisa shumica e rasteve të diskriminimit mbi baza të etnicitetit nuk janë paraqitur në institucionet relevante, ose, nëse janë paraqitur, nuk janë zgjidhur pozitivisht, ka edhe raste të cilat janë zgjidhur në favor të paditësit, respektivisht ankuesit (shih Shembullin 2).

103 Risteska, M. (2011) CRPM brief no. 19: Dhjetë vjet pas MKO-së. Koha për meritokraci!

104 SIGMA (2008) Vlerësimi kornizë i shërbimeve publike dhe administratës

105 Raporti i Avokatit të Popullit , 2010



▲ SHEMBULLI 2: Nuk din turqisht, por është i punësuar për të dhënë mësim në klasat turke

Një shkollë fillore në qytetin e Radovishit hapi konkurs për arsimtar të edukatës fizike. Arsimtari i cili u punësia ishte maqedonas, por mësimet që duhej t'i ligjeronte ishin në turqisht. KA pranoi ankesë mbi të cilën veproi duke u konsultuar edhe me Inspektoratin e Arsimit. Pasiqë rregullat për këtë pozitë nuk kërkonin një arsimtar turk, por një arsimtar që din turqisht, u përcaktua se arsimtari i punësuar mund të mbajë mësim vetëm pasi të kalojë test të njohurisë së gjuhës turke. Mirëpo, pasiqë arsimtari nuk fliste turqisht, konkursi u revokua dhe një arsimtar i etnicitetit turk u punësua.

Burimi: Komisioni kundër Diskriminimit

Edhepse ky nuk është rasti më i mirë për të ilustruar efektivitetin e mekanizmave institucional, deri më tanë ky është rasti i vetëm i diskriminimit mbi baza etnike në sektorin publik i cili është zgjedhur nga ana e Komisionit kundër Diskriminimit. Përmirësimi i shkeljes ligjore padyshim se jep një rreze shprese se mekanizmat institucionale kanë potencial për të detektuar diskriminim mbi baza etnike dhe për të reaguar në mënyrë të përshtatshme.

4.2.2.2. DISKRIMINIMI NË BAZË TË PËRKATËSISË OSE ORIENTIMIT POLITIK

Diskriminimi në bazë të (jo)përkatësisë politike, (ose edhe orientimit politik) më së shpeshi perceptohet si bazë e diskriminimit në mesin e qytetarëve të Maqedonisë. MCMS sondazhi tregon se më shumë se gjysma e qytetarëve të anketuar besojnë se përkatësitë kundërta politike nga përkatësia e partisë në pushtet është shkaku më i përhapur diskriminues, veçanërisht kur është fjala për punësimin në institucionet publike. Përveç kësaj, 18% kanë raportuar të kanë qenë personalisht të diskriminuar për shkak të përkatësisë partiake në 12 muajt e fundit, ndërsa një e katërt

e të anketuarve kanë dëshmuar si dikush diskriminohet mbi këtë bazë. KE¹⁰⁶ po ashtu në mënyrë indirekt raporton shqetësimë në lidhje me këtë çështje:

b Ende mbeten shqetësimë rreth politizimit të shërbimit publik. Ka pasur raporte të zëvendësimit të profesionistëve të trajnuar me të emëruar me përvjojë të kufizuar në disa institucione. Gjithashtu, pozita udhëheqëse janë plotësuar në mungesë të kritereve të emërimit, ndonjëherë me stafin me kontrata të përkohshme. “

Për fat të keq, siç vë në dukje KE, edhe pse ‘numri i ankesave të parashtruara në lidhje me zëvendësimin apo shkarkimit nga puna nëpunësit civil komunal për CSA është rritur pas zgjedhjeve komunale¹⁰⁷, CSA raportoi se shumica e ankesave u hodhën poshtë si të pabaza”. Në analizën ligjore të diskriminimit në fushën e punësimit, Vanja Mihajlova arrin në përfundimin se edhe pse Ligji i Punës parashikon se kandidati potencial duhet t'i kërkohet vetëm të dëshmon për plotësimin e kushteve të nevojshme për punë, praktika e të kërkuarit për anëtarësim në parti politike (zakonisht për partinë në pushtet) po bëhet gjithnjë e më e shpeshtë. Kjo paraqet shkelje të Kushtetutës (parimi që qytetarët të kenë qasje të barabartë në çdo postim të punojnë në kushte të barabarta) dhe ligjet në këtë fushë (Ligji për administratën publike, sipas të cilit punësimi në shërbimin publik është i bazuar në ekspertizën, transparencës dhe kompetencës) dhe po fiton fuqi si rezultat i mosveprimit të përfshijë konceptin e diskriminimit në bazë të përkatësisë politike në Ligjin për Punë¹⁰⁸.

Ky shkak i diskriminimit është veçanërisht i shquar në fushën e punësimeve të reja në sektorin publik. Në disa raste, pozicionet kanë qenë të mbushur

106 Raporti i KE-së për Progresin e IRJM-së, 2010

107 Kjo konsiderohet të jetë rezultat i ndryshimit të partisë politike në pushtet në komuna të ndryshme, e kjo pastaj rezulton në ndryshimin e strukturës së punonjësve komunal

108 Mihajlova, V., (2011) Diskriminimi në Punësim dhe realizimi i të drejtave të punësë mbrojtjes ligjore, Dialogu Ligjor Nr.4, në dispozicion në: <http://www.ihr.org.mk/mk/pravendijalog/praven-dijalog-br4/135-diskriminacija-pri-vrabotuvanje>



edhe pa hapur konkurs publik¹⁰⁹, ndërsa shpesh pavarësisht procedurës përkatëse (p.sh. hapjen e një konkursi publik, intervju me kandidatë potencial etj.), kandidatët që kanë lidhje politike me partitë në pushtet kanë mundësi më të mëdha për t'u zgjedhur / punësuar. Xhevati Ademi¹¹⁰, përfaqësues i një partie politike veten thekson se:

bNë konkursin e fundit publik të shpallur nga qeveria maqedonase, nëse ju shihni listën e të punësuarve, mbi 80 për qind kanë një lidhje me parti politike në pushtet. Ky fenomen në realitet duhet të kritikohet '

Më shumë se gjysma e ankesave të paraqitura në Gjykatën Kushtetuese (nga 2000 e tutje) identifikojnë këtë shkak për diskriminim në lidhje me institucionet publike dhe shumica ndjekin të njëjtën vijë të argumenteve të ngjashme: institucioni kishte ndryshuar sistemimin e punës i cili çonë postimet drejt shkarkimit ose të ricaktimit në një pozitë më të ulët, zakonisht jopërkatëse për kualifikimet e tij / saj profesionale dhe / ose arsimore (Shih shembujt e 3 dhe 4). Raste të tjera janë: ndryshimi i kushteve të punës, vlerësimin e të punësuarve anëtarë të palës kundërshtare me nota të ulëta, ri-emërtimin e titujve të punës, e cila kërkon të marrë një kontratë të re pune, etj.¹¹¹ Deri sa nga pikëpamja legjislativë procedura është e rregullt, ka rizik të diskriminimit indirekt dhe një abuzim të pushtetit nga ana e menaxhimit të institucionit (që i përket partisë politike në pushtet në atë kohë).

109 http://www.kapital.mk/mk/dneven_vesnik/74008/shto_se_otkrija_revizorite_samo_poslednata_godina_.aspx?iId=2370

110 Intervistë me Xhevati Ademin, përfaqësues i një partie politike (10.10.2011)

111 Intervistë me Magdalena Nestorovska, përfaqësuese e partisë politike LSDM (24.11.2011)

▲ SHEMBULL 3: Shkarkohet për shkak të përkatësisë politike kundërshtare

16 njerëz nga kompania publike për menaxhimin e pronës të hapësirës jetësore dhe të biznesit - Strumicë kanë qenë të larguar nga Kompania, pas një vendimi për zvogëlimin e stafit, si rezultat i ndryshimeve 'ëkonomike, teknologjike dhe strukturore'. Të shkarkuarit argumentojnë se kjo është bërë në bazë të përkatësisë së tyre politike. Në mënyrë të veçantë, nga 21 punonjës gjithsej hedhur poshtë, 15 (paditësve) ishin anëtarë të partive politike të ndryshme që partia në të cilën Drejtori i kompanisë i përkiste. Ata pohojnë se pesë prej tyre ishin ricaktuar fillimisht në pozita të ndryshme, për të cilin të gjithë e dinin do të shfuqizohen.

Më tej, ata argumentojnë se me Rregulloren për ndryshimin e Rregullores për strukturën organizative, dy nga postimet e punës kanë qenë të hequr, në mënyrë që të ri-përfshihen në sistemimin e re, por tani duke përfshirë fjalën 'kreu' në vend të fjalës "menaxher". Ankesa thekson se kompania nuk ka përfshirë as inovime teknologjike të reja dhe as që ka zbatuar reformat strukturore në ndërkokë.

Resurset: Gjykata Kushtetuese, Vendimi Nr. 67/2004-0-0; Data: 12/08/2004

Realiteti është se kjo është bërë pjesë e përditishme e funksionimit të partive politike në Maqedoni. Ata kanë pretime (për punësim, përmirësimin pozicion, etj) për anëtarësimin dhe duhet mbështetur ato në qoftë se ata duan të qëndrojnë në pushtet, dhe në anën tjetër nuk ka mekanizma të pavarura (gjykata etj) të cilat do të reagojnë për manipulime të tilla. Nade Naumovska nga FOSIM¹¹² argumenton se gjykatat duhet të kenë raste vendimtare të zgjidhura në dobi të paditësit, i cili do të paraqiste një plan për raste të tjera të ngjashme. Megjithatë, nuk ka raste të tilla ende. Ndërsa të gjithë janë dakord se kjo formë e diskriminimit është ndoshta më e përhapur në institucionet publike, deri më tani shumë pak raste të diskriminimit në bazë të përkatësisë politike janë dorëzuar në gjykata dhe askush nuk ka fituar. Ekspertët thonë se këto lloje të rasteve as nuk mirren në shqyrtim nga gjykatat, prandaj ky lloj diskriminimi nuk ka qenë kurrë ndjekur penalisht.

112 Intervistë me NadeNaumovska, përfaqësuese e FOSIM (25.08.2011)



Margarita Caca Nikollovska, ish-gjyqtar në Gjykatën Europiane për të drejtat e njeriut në Strasburg argumenton se nuk është aq veshtirë për të dëshmuar diskriminim në bazë të përkatësisë politike sa që njerëzit zakonisht besojnë se është, gjëja më e vështirë është për të inkuruar qytetarët që të raportojnë raste të tilla¹¹³. Magdalena Nikollovska, një përfaqësuese e një partie politike aktualisht në opozitë e konfirmon këtë duke thënë se të punësuarit e sektorit publik diskutojnë këto çështje vetëm mes tyre, por gjatë kohës që ata janë të punësuar, ata pothuajse kurrë nuk guxojnë të përdorin instrumentet ligjore. Kjo është kryesisht për shkak të mosbesimit të tyre se Avokati i Popullit, për shembull, ka një fuqi për të ndryshuar ndonjë gjë, për shkak të statusit të jo-detyrueshëm të rekomandimeve të tij, por edhe për shkak të frikës për veprime të tjera "hakmarrje" të cilat mund edhe të forcojnë diskriminimin (shih Shembull 4). Nga ana tjetër, Lençe Kocevska nga AC beson se diskriminimi në bazë të përkatësisë politike, është e vështirë për t'u vërtetuar pasi që asnjë nga rastet nuk janë të mbështetura me dëshmi të shkruara, dhe gjykatat nuk do të pranojë kërkesa verbale.

113 Intervistë me Margarita Caca Nikollovska, ish-gjykatëse në Gjykatën Evropiane për të Drejtat e Njeriut në Strazbur (25.08.2011)

▲ SHEMBULL 4: Një funksionar terrorizon administratorët në vendin e tyre të punës

Një administrator shqiptar të punësuar në Drejtorenëtë Ardhurave Publike (DAP) Shkup, ankohet për diskriminim në vendin e tij të punës nga menaxhimi i DPR-së, vetëm sepse ai ishte i punësuar në institucionin kur partia e opozitës (PDSH) ishte në pushtet. A. Ziberi u hoq nga detyra së bashku me 11 kolegë të tjera në vitin 2008, por të gjithë u ktheyen përsëri për të punuar në vitin 2010 me një vendim gjykate. Pasi gjykata vendosi se nuk ka ligj që miraton për largimin e tyre nga postet e tyre të punës, ai është duke përjetuar një ferr të vërtetë. Edhe pse A. Ziberi është një avokat, ai është caktuar për më shumë se një vit për të punuar në një tavolinë pune që nuk kërkon përgatitje profesionale, arsimore, por vetëm diplomë të shkollës së mesme. Krejtësisht i degraduar pas kthimit në punë për shkak të vendimit të gjykatës, vendin i tij i punës është ndryshuar padrejtësisht pa i dhënë atij një arsyё pse një vendim i tillë është marrë nga institucioni. Edhe pse paga e tij është deri në 40% më e ulët se paga mesatare në DAP, Ziberi ka rënë dakord të punojë në sportel dhe të bëjë punë për të cilën u riemërua, duke menduar se kjo do të ishte e përkohshme deri në ankesën e vendimit që DAP solli në vendin e tij të punës, por e gjithë kjo u vërtetua të jetë joefektive. Diskriminimi arriti kulmin e saj kur Zv/Drejtori i DAP Shkup Ismet Gurri, hyri një ditë në zyren A. Ziberi dhe pa dhënë asnjë arsyё ai filloi të fyejë Ziberi, kërcënojnë jetën e tij dhe tentoi të sulmojnë fizikisht administratorin në fjalë, duke marrë si arsyё vetëm ngjyrat partiake të Ziberit të cilat janë ndryshe nga ato të z. Gurri. Pas këtij incidenti, A. Ziberi urgjentisht la vendin e punës, dhe paraqiti rastin në Drejtorenë e Përgjithshme të DAP dhe pastaj në polici. Por deri tani nuk ka pasur asnjë veprim i ndërmarrë nga Departamenti për përpjekje për të zgjidhur problemin në fjalë dhe për ironi më të madhe, Drejtoria e Përgjithshme vendosi të shpif dhe të degraduar Ziberi edhe më shumë duke ndryshuar vendin e tij të punës nga vendi sportel në një operator Centrali. Rasti ende nuk është raportuar në institucionet përkatëse përmbrojtje nga diskriminimi

Source: <http://www.shqipmedia.com/portal/2011/04/skandal-funksionari-i-bdi-se-ismet-guri-terrorizon-administratoret-shqiptare/>



Raste të tilla si ato të përmendura këtu janë të shumta dhe ky lloj diskriminimi po bëhet praktikë e përditshme e çdo strukture politike, e cila vjen në pushtet.¹¹⁴ Ofertës-kërkesës së sistemit është e ndërthurur shumë dhe kështu shumë e vështirë për t'u trajtuar në një herë, dhe paralajmërimet që vijnë nga BE-ja dhe organizatat e tjera ndërkombëtare nuk po trajtohen seriozisht. Kjo shton karburantit për shoqërinë tashmë tejet e politizuar maqedonase dhe për këtë arsye paraqet një çështje e cila duhet të jetë më seriozisht e adresuar nga institucionet përgjegjëse për mbrojtjen e të drejtave njerëzore të qytetarëve dhe luftën kundër diskriminimit.

4.2.2.3. DISKRIMINIMI NË BAZË TË GJINISË

Diskriminimi në bazë të gjinisë është ndër llojet e diskriminimit që perceptohen më rallë në mesin e qytetarëve. Prandaj, çështja më problematike është për të njojur këto lloje të praktikave diskriminuese nga komuniteti, por edhe nga viktima.¹¹⁵ Aktualisht, ajo është perceptuar si më i shpesht në mesin e komunitetit shqiptar, por jo në mesin e grave. Kjo është ndër arsyet diskriminuese të cilat frekuencia e të perceptuarit nuk ka ndryshuar gjatë pesë viteve të fundit.¹¹⁶

Kjo formë e diskriminimit është aq e ndërthurur në jetën e përditshme të qytetarëve të Maqedonisë sa që shumica e formave të tij indirekte nuk janë të perceptuar si diskriminuese dhe të njoitura. Ajo ka bazat kulturore dhe civilizuese të cilat përkthehen më pas në strukturat e qeverisjes së vendit. Për shembull, gratë janë ende shumë të mbetur prapa burrave në lidhje me përfaqësimin e tyre në pozita drejtuese në sektorin publik¹¹⁷. Në nivelin e pushtetit lokal, përqindja e femrave në pozicione drejtuese është rreth 33%, ndërsa në nivel të qeverisjes ekzekutive 42%.¹¹⁸ Përveç kësaj, vetëm 2 (nga gjithsejt 18) poste ministrore, një (nga katër) pozita

114 Qëndrim i profesorit të sociologjisë, Ilija Aceski, në dispozicion në: <http://www.balkaninsight.com/en/article/political-discrimination-on-the-rise-in-macedonia>

115 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.html>

116 Barometri për mundësi të barabarta, QMBN, 2009

117 Sekretar shtetëror ose komunal, drejtor i sektorit

118 ANP, Regjistri Qendror i Nëpunësve Publik, 2010

të zëvendëskryeministrit dhe asnjë (nga 85) pozita të prefektit komunal udhëhiqen nga gratë.¹¹⁹

Diskriminimi në bazë të seksit është më shpesh indirekte dhe të shumta, dmth grupe të caktuara të grave janë më të pambrojtur ndaj diskriminimit. Në mënyrë të veçantë, kur është fjala për punësimin në administratën publike, gra nga maqedonas, vllehe dhe origjina etnike serbe krahasohen më të mirë se ato të shqiptarëve, romëve dhe origjinë turke etnike (shih tabelën 2).

Tabela 3: Përberja e administratës publike qendrore sipas gjinisë dhe përkatësisë etnike

	Maqedonas	Shqiptarë	Turq	Roma	Vllah	Serb
M	3988	2042	105	45	47	48
	46%	68%	57%	57%	50%	46%
F	4745	960	80	34	47	52
	54%	32%	43%	43%	50%	54%

Burimi: Regjistri Qendror i Nëpunësve Publik, 2010

<http://www.mio.gov.mk/files/pdf/dokumenti/GodisenIzvestajRegistar2010.pdf>

Përveç kësaj, nuk ka femër nnëpunëse civil të bashkësisë etnike shqiptare që mban pozitën më të lartë të administratës publike (Sekretari i Përgjithshëm ose Sekretari i Shtetit), i tillë është edhe rasti me komunitetet jo-shumicë të tjera në Maqedoni. Gjithashtu, vetëm dy përfaqësues femra të grupit etnik shqiptar janë këshilltare të Shtetit, dhe tetë janë kryetare të sektorëve. Vetëm një grua me origjinë turke etnike është emëruar Shef i Sektorit të, nga origjina vllahe (një kreu i sektorit), nga origjina Rome (një këshilltar shteti dhe dy kreua i sektorëve), dhe komuniteti serb (dy këshilltarë të shtetit dhe tre kreua i sektorëve). Megjithatë, nëse krahasohet me homologët e tyre meshkuj që mbajnë të njëjtat pozicione, femrat nga origjina etnike shqiptare duket të janë gruip më pak i përfaqësuar. Në krahasim, burrat me etnicitet maqedonas dhe gratë janë relativisht baraz

119 <http://www.vlada.mk/#>



në lidhje me pozicionet që ata mbajnë, ndërsa burrat dhe gratë nga dy komunitetet më të vogla etnike nuk janë të përfaqësuar sa duhet.¹²⁰

Përsa i përket rekrutimit, dispozitave të Punës Ligji mbi procedurat për zgjedhje të kandidatëve, në mënyrë të qartë ndalon përdorimin e praktikave diskriminuese në bazë të gjinisë (neni 24) duke dekluaruar se “shpallja publike të vendit të lirë nuk duhet të sugjerojë që punëdhënësi jep përparësi njërsës gjini mbi të tjetrës përvëç nëse gjinia është e nevojshme përvendin e punës që është shpallur”.¹²¹ Një aspekt i ri në Ligjin e Punës është përfshirja e artikujve që ndalojnë ngacmimin seksual (Neni 9).

Megjithatë, parimi i barazisë në qasjen përtëpunuar (barazisë së mundësive) nuk është dekluaruar në kriteret për themelimin e marrëdhënies së punës. Mungesa e ofrimit të vecantë që ndalon hetimet e gjendjes bashkëshortore ose familjare të grave nga ana e punëdhënësit sjell aplikuesin përvunë në pozitë të pabarabartë. Faktet tregojnë se punëdhënësit do të zbulojnë situatën bashkëshortore ose familjare të aplikuesit. Një studim nga CRPM¹²² tregon se deri në 13% të aplikuesve të anketuara janë pyetur përvunë dhe 7,3% raportojnë se ata besojnë se nuk u është ofruar punë përvshakatë të këtyre planeve. Pjesa tjetër kanë refuzuar të përgjigjen këtyre pyetjeve, të cilat mund të tregojnë se ata ishin të kujdeshshëm përvfolur përvkëto çështje. Edhe pse nuk ka të dhëna të disponueshme lidhur me respektimin e politikave që ndalojnë diskriminimin gjinor kur punësohen punëtorë të rinj, dëshmi anekdotike tregon se punëdhënësit e sektorit publik janë më të kujdeshshëm në këtë drejtim, në krahasim me punëdhënësit e sektorit privat.¹²³

Megjithatë, ndërsa Avokati ligjor përmundësi të barabarta është përgjegjës përmbrojtjen e qytetarëve nga diskriminimi gjinor si në sektorin publik dhe sektorin privat, deri më tanë, vetëm disa ankesa përvdiskriminim në sektorin publik janë dorëzuar, kurse asnjë nuk është zgjidhur në dobi të

120 ANP, Regjistri Qendror i Nëpunësve Publik, 2010

121 Ligji përvunë, Gazeta Zyrtare e RM-së, nr. 62, 2005, Neni 24

122 CRPM-së, Arritja e barazisë gjinore në Maqedoni (2009)

123 <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.html>

paditësit.¹²⁴ Në përgjithësi, qytetarët nuk janë të informuar sa duhet përformat e diskriminimit në bazë të gjinisë, e cila është arsyja pse shumica nuk e perceptojnë atë si të shpeshtë. Megjithatë, Avokati ligjor argumenton se në realitet ky lloj i diskriminimit është shumë i shquar, ndryshe nga se si shumica e qytetarëve e kuptojnë atë. Kjo është arsyja pse Avokati është duke u përpjekur për të rritur ndërgjegjësimin në mesin e popullatës së përgjithshme me fushata të ndryshme dhe për të inkurajuar ata që të raportojnë këtë lloj të diskriminimit.¹²⁵

4.2.2.4. DISKRIMINIMI NË BAZË TË AFTËSISË SË KUFIZUAR

Rezultatet se më pak se gjysma e popullatës (e vrojtuar) maqedonase percepton diskriminimin në bazë të aftësisë së kufizuar si të shpeshtë¹²⁶ është mjaft e çuditshme duke parasysh pengesat e shumta me të cilat këta qytetarë ballafaqohen në lidhje me qasjen e tyre në arsim, institucionet publike dhe sidomos në punësim. Ndërsa viteve të fundit kanë dëshmuar një prirje pozitive e politikave afirmative për punësimin e personave me aftësi të kufizuara, rezultatet aktuale janë ende të mbetur.

Ndër dispozitat ligjore që rregullojnë të drejtat e njerëzve me dissabilities janë:

- ▶ Dhënia e fondeve të pakthyeshme për punësim në kohë të pacaktuar i të papunëve me aftësi të kufizuara deri në shumën e 20 pagave mesatare në Republikën e Maqedonisë të vitit të kaluar, dmth 40 pagat mesatare në Republikën e Maqedonisë të vitit të kaluar para se të punësohen dhe për punësimin e një personi krejtësisht të verbër dhe një person me aftësi të kufizuara fizike, i cili, për shkak të mungesës të lëvizshmërisë ka nevojë për një karrige me rrota;
- ▶ Adaptimi i objekteve të punës ku personi me aftësi të kufizuara do të punojë me shumën deri në 100.000 MKD, dhe e njëjtë mund të ripërdoret, nëse kushtet tekniko-teknologjike apo lloji dhe shkalla e aftësisë së kufizuar e kërkon atë;

¹²⁴ Interviewë me Lence Kocevska, anëtarë e KA dhe Avokate për Mundësi të Barabarta (21.09.2011)

¹²⁵ <http://www.makdenes.org/content/article/2190193.htm>

¹²⁶ Barometri për mundësi të barabarta, QMBN, 2009



- ▶ Blerjen e pajisjeve për shumën e 200 rrogave mesatare në Republikën e Maqedonisë të vitit të kaluar;
- ▶ përjashtimin nga taksat dhe sigurimin e mjeteve për taksat, dhe
- ▶ Mbështetja financiare e punës ¹²⁷

Edhe pse kjo ka rezultuar në përmirësimë të caktuara të pozitës së tyre në lidhje me punësimin, të dhënat nga Agjencia e punësimit tregojnë se numri i të papunëve me aftësi të kufizuara 2005-2010 është luhatur, por jo rënë dukshëm (shih grafikun 2). Për të rritur punësimin e personave me aftësi të kufizuara në sektorin publik, në vitin 2009 qeveria miratoi një vendim sipas të cilët të gjithë ministrat, zëvendësministrat, sekretarët e shtetit, drejtoret e kompanive publike, agjencitë dhe fondet duhet të punësojnë të paktën 3 persona me aftësi të kufizuara¹²⁸. Megjithatë, ky vendim nuk u zbatua, sepse, siç tregon Igor Maçkinovski¹²⁹, nga Sektori për mbrojtje sociale të personave me aftësi të kufizuar nga Ministria e kërkesave Punës:

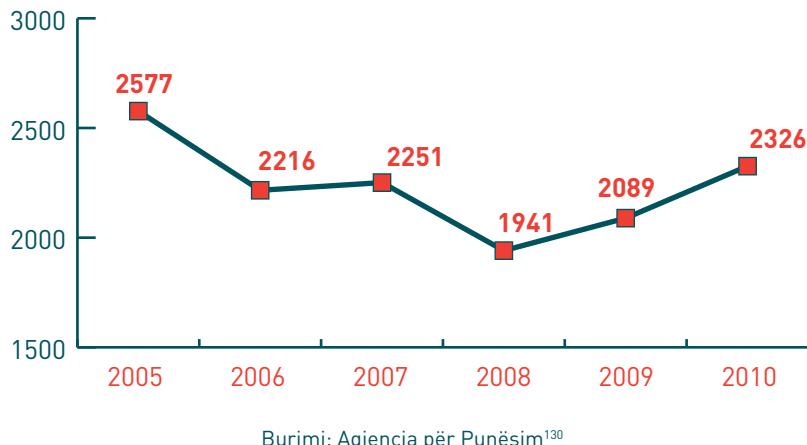
bPas vendimit, masat kundër krizës hynë në fuqi, ndër të cilat ishte ai për ndërprerjen e të gjitha rekrutimet në administratën publike. Kështu, vendimi është zbatuar vetëm pjesërisht. Sipas njohuritë e mia, një person është i punësuar në Ministrinë e Punëve të Jashtme dhe dy në Ministrinë e Financave. '

127 Efremov, Lj. Punësimi i Personave me Aftësi të Kufizuara, JSER online, në dispozicion në: http://jser.fzf.ukim.edu.mk/index.php?option=com_content&view=article&catid=41%3A2007-3-4&id=128%3Aemployment-of-people-with-disabilities-in-the-republic-of-macedonia&Itemid=58

128 <http://www.sakamznammozam.gov.mk/Default.aspx?mld=43>

129 http://www.bbc.co.uk/macedonian/news/story/2010/12/101203_macedonia_handicap.shtml

Grafikoni 2: Numri i personave të papunë me aftesi të kufizuara (2005-2010)



Faktet tregojnë se vetëm rreth 30% e njerëzve me aftesi të kufizuara në Maqedoni janë të punësuar, kryesisht në kompani të strehuar, të cilët marrin përfitime për punësimin e tyre. Sipas një hulumtimi¹³¹ të kryer nga Shoqata e Personave me Hendikep:

Nga numri i përgjithshëm i njerëzve të hendikepuar, në një periudhë 9-vjeçare, kanë qenë të punësuar 4000 në kompani të strehuar, vetëm 700 në kompani të tjera të sektorit privat, ndërsa numri i të punësuarve në administratën publike është i pahtueshëm.”

Përveç kësaj, pikat e tyre të dhëna Dëshmojnë se më shumë se 30% e kompanive kanë abuzuar përfitimet e siguruara nga ligji në dëm të punonjësve me aftesi të kufizuara. Megjithatë, duke gjykuar nga të dhënat në dispozicion, ky grup i prekur nuk përdor mekanizma mbrojtës nga diskriminimi. Në mënyrë të veçantë, shumë pak raste për mbrojtje nga diskriminimi në bazë të aftësisë së kufizuar kanë qenë të dorëzuar në Gjykatën Kushtetuese (shih Shembullin 5), Avokati i Popullit (me

130 <http://www.avrm.gov.mk/?ItemID=AD2B104272B14A4197C6A2B737588A7A>

131 <http://www.time.mk/read/323b4c8676/d195e62aaa/index.html>



përjashtim të çështjeve që lidhen me pensionet e invaliditetit) ose AC. Njerëzit që i përkasin këtij grupi janë të margjinalizuar në vend, kur është fjala për të punuar në institucione publike duke pasur parasysh pengesat e shumta me të cilat ata përballen, para së gjithash fizikisht (pengesat arkitektonike, mungesa e teknologjisë për dëgjim dhe probleme të pari, etj), dhe më e rëndësishmja psikologjikisht, si rezultat i mendimeve shumë të fortë diskriminuese të pranishëm në publik. Për shembull, në 2009 qytetarët e Maqedonisë në sondazh Eurobarometer ishin në mesin minimal që respektojnë / përkrahin një personi me aftësi të kufizuara (4.7 krahasuar me 7.4 mesatarja në BE).

▲ SHEMBULL 5: 'Test' special për aftësitë e menaxhimit të personave me aftësi të kufizuara

Elena është e punësuar në një OJQ që punon në avancimin e të drejtave të personave me aftësi të kufizuara. Ajo vetë ka një paaftësi të vogël fizike. Edhe pse është e vetëdijshme që njerëzit me aftësi të kufizuara përballen me pengesa, ajo ishte e befasuar kur në mënyrë që të avancon në një pozitë të lartë në menaxhimin organizativ, ajo ishte e detyruar të shqyrtohet nga një komision i posaçëm mjekësor në mënyrë që të vlerësohen aftësitë e saj për kryerjen e këtij funksioni.

Ndërsa kjo është një kërkesë në bazë të Ligjit përpunësimin e personave me Aftësi të Kufizuara, ajo është gjithashtu një dispozitë diskriminuese që mund të pengojnë njerëzit me aftësi të kufizuara për të avancuar në karrierën e tyre ose të bëhen ndërmarrës. Dispozita i referohet njerëzve me të gjitha llojet e aftësi të kufizuara, mendore dhe fizike dhe në sektorin privat dhe publik, por sipas Elenës, askush nuk duhet t'i kërkohet të jetë i miratuar nga ky komision, gjë që me këtë procedurë paraqet një veprim diskriminues ndaj një tërë kategori të qytetarëve.

Polio Plus OJQ-ja ka parashtruar ankesë në Gjykatën Kushtetuese për këtë rast, por Gjykata është arsyetur si jo e autorizuar për rastin dhe ka drejtuar rastin në Ministrinë e Punës dhe Politikës Sociale. OJQ-ja pretendon se Ligji përmendur, i cili është kryer në vitin 2000 është i vjetër dhe në disa raste nuk reflekton situatën aktuale.

Resurset: OJQ Polio Plus

4.2.2.5. DISKRIMINIMI NË BAZA TË ORIENTIMIT SEKSUAL

Problemi me diskriminimin në bazë të orientimit seksual është mbajtur “nën qilim” për një kohë të gjatë, me qëllim që të hapet përmes një debati intensiv mbi përgatitjen e ligjit kundër diskriminimit. Derisa versionet e punës së ligjit janë përgatitur kryesisht nga sektori joqeveritar që përmban këtë terren, ata janë ‘zhdukur’ menjëherë pas miratimit të versionit final të Ligjit. Kjo ka shkaktuar mjaft trazime në kuadër të shoqërisë maqedonase, kryesisht sektori i OJQ-ve, të shoqëruar me rekomandimet e fortë nga organizatat ndërkombëtare¹³² për t'u kthyer në fokus përkufizimi i bazave diskriminuese në Ligj. Megjithatë, kjo nuk rezonoj mirë me përfaqësuesit e qeverisë, kryesisht si rezultat i shqetësimit se mund të hapet porta drejt legalizimi i martesave homoseksuale.¹³³ Përveç kësaj, në përcaktimin e terminologjisë në ligj, martesa është përshkruar si një marrëdhënie midis një burra dhe një grua, njëlloj në Ligjin për familjen.

Trajtimi i kësaj çështje në ligjin kundër diskriminimit është duke veçanërisht kontroverz duke e pa ur parasysh se orientimi seksual si bazë diskriminuese është përfshirë në Ligjin e Punës (neni 6), gjë që tregon se ky kuadër ligjor është më përfshirës në këtë drejtim. Megjithatë, pavarësisht nga lëshimi për të futur atë si një bazë të caktuar diskriminuese, debati ka rritur ndërgjegjësimin e publikut lidhur me çështjen. Për shembull, të dhënat nga anketa Eurobarometer (2009) tregojnë se:

Në pothuajse të gjitha vendet e BE-së, opinioni i shumicës është se diskriminimi në baza të orientimit seksual tanë është më pak i përhapur. Ka disa përjashtime në IJRM e cila është e vetëmja ku përqindja e qytetarëve të cilët mendoj se tanë është më i përhapur në mënyrë tejkalon pëqindjen e atyre që mendojnë se ajo është më pak përhapur (39% vs 32%)”

Megjithatë, perceptimet negative në lidhje me pjesëtarët e popullatës LGBTI mbeten të vazhdueshme. Sipas studimit MCMS-së, qytetarët e

132 Raporti i KE-së për Progresin e IRJM-së, 2010; Amnesty International, Qëndrim Publik: Maqedonia: Siguroni mbrojtje nga diskriminimi në bazë të orientimit seksual, 15.04.2010; Human Rights Watch, Maqedonia: Zgjeroni Ligjin kundër diskriminimit 03.02.2010

133 <http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=4263BEBDE351C64D8577BD7F9EE15DA9>



Maqedonisë do të ndjehen shumë më pak rehat nës ka një person me orientim homoseksual në pozicion më të lartë shteti.

Gjithashtu, ata janë më pak të ngjarë të miratojë aksionin afirmativ i krijuar ndaj personave me orientim të ndryshëm seksual. Pothuajse gjysma e tyre janë kundër këtyre llojeve të masave. Kjo çon shumica e përfaqësuesve të këtij grupi për të fshehur orientimin e tyre seksual, si rezultat i frikës të trajtimit të komunitetit.

Sipas Irena Cvetkovik nga Koalicioni për të Drejtat e komunitetet e marginalizuara seksuale:

bNe e konsiderojmë si një përjashtim në qoftë se disa nga klientët tanë nuk janë përballur me diskriminim nga institucionet. Unë besoj se është e zakonshme në çdo nivel, nga një më të ulët në nivelin më të lartë për të bërrë politikë, e cila u vu re me zbatimin e Ligjit kundër diskriminimit. (...) Këta njerëz nuk kanë besim të institacioneve. Kjo vjen nga përvoja e tyre personale. Ata ndihen të lënë plotësisht të vetmuar. “

Si rezultat i faktit se kjo çështje ende kryesisht konsiderohet një tabu në shoqërinë e Maqedonisë, nuk ka raste publikisht në dispozicion të diskriminimit mbi këtë bazë nga institucionet publike. Nuk ka raste të tilla që janë raportuar të Avokatit të Popullit, ose në gjykata. Megjithatë, tre ankesa (duke iu referuar një për sektorin publikun dhe dy në sektorin privat) janë paraqitur në AC, njëri prej të cilëve i është dhënë një rekomandim në dobi të paditësit (Shembulli 6).

▲ SHEMBULL 6: Fëmijët e shkollës mësohet se të jesh homoseksual është një sëmundje mendore

Disa vite më parë një grup i aktivistëve të shoqërisë civile nga Koalicioni për të drejtat e pakicave seksuale vënë re një fjalë tronditëse në një tekst Pedagogjik të shkollës së mesme, në të cilat homoseksualiteti ishte definuar si 'prijr e sëmurë seksuale ', e pasuar me deklaratën se 'ka shumë individë neurotik dhe psikotik në mesin e homoseksualëve '. Pas lutjes për intervenim prej Ministrisë së Arsimit dhe Byroja për Zhvillimin e Arsimit për një vit, e cila shkoi pa efekt, rasti është raportuar në Komisionin kundër diskriminimit, si deklaratë diskriminuese ndaj komunitetit LGBT. Komisioni vendosi që kjo është me të vërtetë një deklaratë diskriminuese dhe i sugjeroi Ministrisë së Arsimit për të térhequr tekstin, mbi të cilat Ministria premtoi për të ndryshuar deklaratat problematike në versionin e mëposhtme të teksteve shkollore.

4.2.2.6. DISKRIMINIMI NË BAZË TË MOSHËS

Sipas anketës Eurobarometer (2009), më shumë se gjysma e qytetarëve të Maqedonisë perceptojnë diskriminimit për shkak të moshës, të përhapur në vend. Të dhënat nga ky studim tregojnë këtë si lloji më i zakonshëm i diskriminimit në Maqedoni dhe gati gjysma e të anketuarve kanë raportuar se gjatë punësimit të një punonjës të ri, nëse të gjitha gjërat janë të barabartë, mosha e kandidatit do të jetë tokë kryesore diskriminuese. Sipas studimit MCMS, mosha është shkaku i tretë më i zakonshëm (pas diskriminim në bazë të përkatësisë partive politike dhe origjina etnike). Të dhënat nga anketa e fundit tregojnë se nuk ka dallime demografike në perceptimin e frekuencave të saj. Megjithatë, edhe pse duke u njojur si të shpeshta, të anketuarit vetë tregojnë qëndrime diskriminuese ndaj njerëzve të moshuar. Kjo mund të shihet në faktin se ata nuk janë mjaft të gatshëm të pranojnë një person më i vjetër se 75 të jetë në pozitë më të lartë të shtetit (3.6 nga një shkallë të 10-pikëshe)¹³⁴, ose të pranojnë të punësojnë një person më të vjetër se 35 vjet.¹³⁵

134 Barometri për mundësi të barbarta, QMBN, 2009

135 <http://www.netpress.com.mk/mk/vest.asp?id=52575&kategorija=7>



Ligji i Punës njeh këtë pikë të diskriminimit dhe ndalon punëdhënësit për të diskriminuar mbi bazën e moshës. Pavarësisht nga kjo, shpallje të shumta për punësim mund të gjenden të cilat në mënyrë të qartë deklarojnë se kandidatët e mundshëm nuk duhet të jetë më i vjetër se 30, 35 apo 40 vjet (kryesisht për punësimin në sektorin publik). Përveç kësaj, Ligji i Punës (neni 6) nuk parashikon gjoba për punëdhënësit që të diskriminojnë në baza të moshës. Prandaj, si Vanja Mihajlova argumenton në analizën e saj¹³⁶:

bZbatimi i kësaj politike mbetet vetëm në letër ose lihet të ygjidhet nga punëdhënësit individualisht, të cilët nuk mund të pritet që të respektojnë atë që nuk do të ju shkakton pasoja.”

Në fakt, Ligji kundër diskriminimit vetë nuk e njeh këtë gjë krejtësisht diskriminuese. Në mënyrë të veçantë, në nenin 14, në moshën përcaktimin maksimale në procesin e punësimit, në lidhje me nevojat për trajnim ose kohë racionale në lidhje me kufijtë e daljes në pension, nuk konsiderohet diskriminim nëse ajo arsyetohet në pikëpamje objektive. Për këtë arsy, përkufizimi i diskriminimit për shkak të moshës është i kufizuar në kushte të caktuara.

4.2.2.7. DISKRIMINIM NË BAZË TË FESË / BESIMIT

Sipas Kushtetutës, komunitetet fetare janë të ndara nga shteti dhe të barabarta para ligjit. Duke pasur parasysh se Maqedonia është një shtet multi-fetar, ligji garanton të drejta të barabarta dhe liri për të gjitha komunitetet fetare. Sidoqoftë, përkatësia fetare si bazë për diskriminim është përmendur rrallë kur diskutohen diskriminimet në sektorin publik. Ajo nuk është përmendur nga ndonjë prej aktorëve të intervistuar për studimin dhe nuk është evidentuar apo raportuar në organet mbrojtëse, të tilla si Avokati i Popullit dhe AC. Disa raste kanë qenë të mbushur në Gjykatën Kushtetuese, zakonisht duke iu referuar problemeve në regjistrimin e grupeve të caktuara fetare ose kundërshtimin për shërbimin

136 Mihajlova, V., (2011) Diskriminimi në Punësim dhe realizimi i të drejtave të punës dhe mbrojtjes ligjore, Dialogu Ligjor Nr.4, në dispozicion në: <http://www.ihr.org.mk/mk/pravendijalog/praven-dijalog-br4/135-diskriminacija-pri-vrabetuvanje>

civil ushtarak, si rezultat i besimeve fetare. Megjithatë, nuk ka raste të diskriminimit në institucionet publike të cilat janë raportuar.

Edhe pse rapporti i fundit nga vizita në Maqedoni¹³⁷ e Reportuesit Special të OKB-së për lirinë e fesë apo besimit përmban kritika në lidhje me disa raste të cenimit të natyrës sekulare të vendit, në fund thuhet se:

 Raportuesi Special vuri në dukje se ka përgjithësisht një nivel të lartë të tolerancës në shoqëri dhe se Qeveria ka treguar respekt për diversitetin fetar dhe lirinë e fesë apo besimit. ‘

4.2.2.8. DISKRIMINIMI MBI ATA QË TË JETOJNË ME HIV

Megjithëse Maqedonia i takon vendeve me numër të vogël të njerëzve të infektuar me HIV, për ata që jetojnë me HIV problemi i diskriminimit është e me rëndësi thelbësore. Një hulumtim tregon se mbi 90% të njerëzve që jetojnë me HIV nuk e kanë deklaruar publikisht statusin e tyre, për shkak të frikës së diskriminimit dhe stigmatizimit.¹³⁸ Theksohet se një numër i madh i atyre që kanë shpallur statusin e tyre shëndetësor para punonjësit e tyre kanë hetuar menjëherë pasojat, edhe pse Kushtetuta dhe ligji i Punës garantojnë mbrojtje nga diskriminimi në bazë të gjendjes shëndetësore. Ka raste të transferimit në pozicione të tjera, dorëzim të largimit prej punë, vendosjen në dhoma më të izoluara. Ndërsa shumica e këtyre rasteve kanë qenë të evidentuar, njerëzit kanë frikë të marrin veprime ligjore.¹³⁹ Kjo është pjesërisht për shkak të frikës së tyre për të shpallur publikisht statusin e tyre, por edhe mungesa e legislative të veçanta që mbron të drejtat e këtij grupei të ndjeshëm.

Në këtë kontekst, një studim për të analizuar mbrojtjen ligjore të njerëzve që jetojnë me HIV¹⁴⁰ arrin në përfundimin se rregulloret dhe marrëveshjet kolektive duhet të ndryshohen në mënyrë që të përfshijnë: lirimin nga testet e detyrueshme të HIV për qëllime punësimi, konfidencialitetin e informacionit shëndetësor, qasje në informata dhe këshillim për HIV / AIDS, etj.

137 <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/docs/A-HRC-13-40-Add2.pdf>

138 <http://hera.org.mk/default.aspx?pArtID=435>

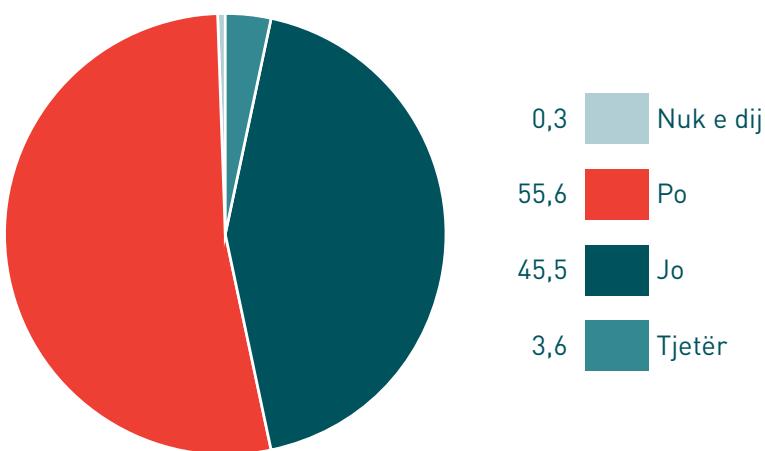
139 Intervistë me Drasko Kostovski, përfaqësues i OJQ HERA (9.22.2011)

140 HIV Analiza Ligjore, 2011 <http://healthrights.mk/docs/HIV/HIV-legal-analysis-MKD.pdf>

4.2.1 NDËRGJEGJËSIMI I TË DREJTAVE DHE MEKANIZMAVE MBROJTËS

Më shumë se gjysma e qytetarëve të anketuar për qëllimet e Anketës nga MCMS (2010)¹⁴¹ kanë raportuar se nuk janë të vetëdijshëm për të drejtat e tyre kur është fjala për mbrojtjen nga diskriminimi (shih grafikun 3). Nga ata që janë përgjigjur se ata janë të vetëdijshëm për të drejtat e tyre, shumica (58%) ishin me arsim të lartë, përfaqësues të komunitetit etnik shqiptar (50%). Kjo pritet duke pasur parasysh se më shumë njerëz të arsimuar zakonisht kanë qasje më të mirë në informata dhe mund të procesojnë këta informacione më mirë, dhe se njerëzit me arsim të lartë, të cilët kanë qenë viktima të diskriminimit, si pasojë janë më të vetëdijshëm për konceptin dhe për të drejtat e tyre.

Grafikoni 3: A i dini të drejtat tuaja në rast se jeni viktimë e diskriminimit?



Burimi: Barometri për mundësi të barabarta QMBN, 2009

Interesante është që, një shumicë e madhe e qytetarëve (72.3%) deklaruan se do të raportojnë rastin në qoftë se ata janë viktimë e diskriminimit, që nuk korrespondon me numrin e vogël të rasteve të raportuara në të vërtetë te Avokati i Popullit dhe gjykatat. Ata drejtohen kryesisht në polici

141 Barometri për mundësi të barbarta, QMBN, 2009

(36,5%) për mbrojtje, pastaj te Avokati i Popullit (21,5%), gjykatat (11,9%), dhe vetëm një numër i vogël do të kontaktojë me një OSHC (7.6%) ose një institucion tjetër. Megjithatë, ka ndryshime në lidhje me përkatësinë etnike.¹⁴² Shqiptarët etnikë do të kthehet para Avokatit të Popullit, dhe më pas në polici, e cila tregon nivel të ndryshëm të besimit brenda institucioneve midis etniciteteve. Kjo ka të ngjarë të jetë e lidhur me faktin se Avokati i Popullit i tanishëm është shqiptar sipas përkatësisë etnike, gjë e cila ndoshta nxit besimin në mesin e komunitetit shqiptar, ndërsa policia dhe gjykatat ende mbajnë shenja që kryesisht përfaqësojnë të drejtat e komunitetit maqedonas. Pasi që këto hulumtime janë kryer para krijimit të Komisionit kundër diskriminimit, nuk ka asnjë informacion për njohjen e këtij organi, si një mekanizëm për mbrojtjen dhe gatishmérinë e qytetarëve për të shfrytëzuar atë. Megjithatë, numri shumë i vogël i njerëzve që do të kthehet në gjykatë për mbrojtjen paraqet një shenjë të mungesës së besimit në këto institucione, të mbështetur me gjetjet e Eurobarometrit (2009) studim se vetëm 20% të qytetarëve maqedonas kanë besim në sistemin e drejtësisë, në krahasim me 47% mesatarja në BE.¹⁴³

Pavarësisht nga intereset relativisht të larta të vetë-raportuara të qytetarëve për të raportuar veprimet diskriminuese / praktikave, nivelin e tyre të të kuptuarit të procesit, duket të jetë e ulët. Për shembull, në pretendimet për diskriminim mbushur në Gjykatën Kushtetuese, pjesa më e madhe e paraqitësve të kërkesave vetëm deklarojnë shak diskriminues pa shpjeguar atë të ose mbështesin atë me prova. Siç shpjegohet në analizën e FISHHM-së¹⁴⁴:

Në numër të madh të rasteve mungon një të ashtu-quajtur “krahasues”, pra identifikimi i saktë i grupit të personave në krahasim me të cilët kërkuesi e konsideron të jenë të diskriminuar. Identifikimi i këtij krahasues është një nga elementet bazë të kërkesave për mbrojtje nga diskriminimi, pasi që për analiza të diskriminimit në thelb është një krahasim i pozitës së një individi apo grup me qëndrimin e një individi apo një grup situatë të njashme.”

142 Diskriminimi i bazuar në etnicitet, QMBN, 2010

143 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_vol1_en.pdf

144 http://gg.org.mk/pdf/zastita_od_diskriminacija.pdf



Pamundësia për të paraqitur provat mund të identifikohet edhe në pretendimet e mbushur në Gjykatën Kushtetuese nga ana e avokatëve / përfaqësuesit ligjor të personëve të diskriminuar. Kështu vihet në përfundimin se ata nuk kuptojnë mjaftueshëm mjetet e nevojshme për të provuar diskriminimin. Kjo, e shoqëruar me mungesën e ndjeshmërisë nga ana e gjykatave kur vjen puna për të vendosur mbi këto lloje të rasteve rezulton në atë që asnjë prej tyre nuk janë zgjidhur në dobi të paditësit. Ndërsa procedura në frontin e AC është parashikuar të jetë më e thjeshtë se ajo para Gjykatës Kushtetuese dhe gjykatave të rregullta, përfaqësuesit e Komisionit shpallin se shumica e paditësve që i drejtohen Komisionit për mbrojtje nuk mund saktësish cekin shkakun mbi të cilin ato janë diskriminuar.¹⁴⁵ Kjo paraqet një pengesë serioze për përpunimin e duhur të kërkesave dhe prandaj këto lloje të rasteve nuk janë zgjidhur zakonisht në dobi të paditësit.

Të gjitha palët e intervistuara pajtohen se pengesë e madhe për zhvillimin e mëtejshëm të praktikës kundër diskriminimit të organeve mbrojtëse është numri i vogël i rasteve të raportuara, e cila është e lidhur ngushtë me frikën e qytetarëve për të raportuar praktikat diskriminuese. Edhepse sektori civil mund të veprojë si një motivues për qytetarët, organizatat e shoqërisë civile si duket janë mjaft joaktive kur është fjala për të punuar me grupet e synuara në avokim dhe përfaqësimin në lidhje me rastet e diskriminimit. Shumica e përfaqësuesve të OJQ-ve të intervistuara¹⁴⁶ për qëllimet e studimit deklaruan se ata nuk punojnë në aktivitete për ndihmë ligjore për qytetarët në përgatitjen dhe paraqitjen e kërkesave të organeve përgjegjëse për mbrojtjen e të drejtave të tyre nga diskriminimi. Ndërsa ata në mënyrë aktive punojnë në ngritjen e vetëdijes së çështjes së diskriminimit dhe ndonjëherë mbajnë trajnime në këtë temë, faza përfundimtare e raportimit të praktikave diskriminuese zakonisht është zhdukur. Megjithatë, sektori civil është njohur si një nga motivatoët kryesore për nxitjen e politikave kundër diskriminimit në një nivel më të lartë si nga ekspertët dhe nga përfaqësuesit e organeve për mbrojtje nga diskriminimi. Në këtë drejtim, Bekim Kadriu thekson:

145 Intervistë me Rizvan Sulejmanin, eskpert i të drejtave të njeriut dhe anëtar i KA (13.09.2011)

146 Jashtë FOSIM, Koalicioni për minoritetet seksuale dhe Qendra Nacionale Rome

bUnë besoj se shoqëria civile është një shpresë e ndritshme në këtë proces. Disa çështje të cilat janë të rëndësishme në luftën kundër diskriminimit janë debatuar vetëm në sektorin civil. “



5. PËRFUNDIM

Çështja e diskriminimit është ende një temë mjaft e ri për popullatën e përgjithshme në Maqedoni. Edhepse është diskutuar gjerësisht rreth kësaj temë gjatë viteve të mëparshme publiku më i gjërë është shumë pak i informuar në lidhje me aspektet e tij ligjore. Diskriminimi ende nuk perceptohet si një shkelje serioze që mund të arrijë në një vepër penale, por si një veprim i keq i cili zakonisht vazhdon pa pasoja (i papaduar). Qytetarët e Maqedonisë kryesisht njojin veprimet diskriminuese në bazë të përkatësisë etnike dhe përkatësia politike, veçanërisht në lidhje me sektorin publik. Arsyë të tjera janë të perceptuara si më pak të shpeshta.

Një nga qëllimet e legjislativës kundër diskriminimit është që të ndryshojë opinionin e përgjithshëm të diskriminimit, të rrit ndërgjegjësimin e aktorëve të ndryshëm dhe të sjellë ndryshime pozitive në lidhje me parandalimin e diskriminimit, por edhe ndjekjen e saj. Edhe pse shumë dispozita kundër diskriminimit kanë qenë të rregulluara në ligjet maqedonase më parë, miratimin e vërtetë të një Ligji gjithpërfshirës kundër diskriminimit kryesor ka sjellë pak ndryshime praktike.

Kjo është ligji i parë që përfshin një koleksion të gjërë të praktikave diskriminuese, përfshin disa baza të reja diskriminuese, dallon konceptet e veprimeve pozitive dhe të diskriminimit dhe paraqet ligji i parë që përfshin konceptin e diskriminimit të shumëfishtë. Megjithatë, është kritikuar shumë përmungesën e barazimit me ligjet e tjera ekzistuese, përbërja e Komisionit kundër diskriminimit dhe lënia jashtë e bazavë të caktuara të diskriminimit.

Deri tani, shumë pak raste të paraqitura organeve për mbrojtje nga diskriminimi janë zgjidhur në dobi të paditësit. Një pjesë e shpjegimit për këtë është se diskriminimi është shumë e vështirë për t'u dëshmuar, veçanërisht për shkak se ajo është e bazuar shpesh në perceptimin dhe ndjenjën, dhe dëshmi konkrete nuk mund të merret gjithmonë. Një çështje

tjetër është vështirësia në disa raste për të bërë një ndryshim në lidhje me "liranë e shprehjes" dhe "gjuha e urrejtjes/ diskriminimit". Kjo, e kombinuar me mungesën e ekspertizës së institucioneve përgjegjëse për të punuar në rastet e diskriminimit dhe frikë mes qytetarëve për të raportuar raste të tilla rezulton në një numër shumë të ulët të aktiviteteve të rapportuara diskriminuese në përgjithësi. Vendimet e pafavorshme mund të çojë në më tej dekurajimin e qytetarëve për të paraqitur ankesa, pasi perceptimi i përgjithshëm është se institucionet nuk i mbrojnë ata.

Prandaj, legjislativa e re duhet të perceptohet si një pikënisje nga e cila fuqizimi i të gjitha palëve duhet të fillojë. Analiza e tanishme thekson tre aspekte kyçë të cilat duket të jenë më të rëndësishme që duhen trajtuar në mënyrë që çështjet e diskutuara për t'u bërë më të njojur dhe të trajtohen në një mënyrë më të përshtatshme.

1. Promovimi dhe rritja e ndërgjegjësimit – e vurë në dukje nga të gjithë aktorët e intervistuara si një aspekt kyç përndërtimin e kuptuarit e kushteve të ndryshme diskriminuese, mënyrat e diskriminimit dhe mekanizmat përmbytjen e të drejtave të qytetarëve edhe të palëve të interesuara
2. Trajnimi - në drejtim të popullsisë së përgjithshme, përfaqësues të sektorit publik dhe organeve përmbytje nga diskriminimi
3. Rregullimi / ndryshimi i ligjeve antidiskriminuese

Rekomandimet e dhëna më poshtë ndjekin këto tre rrjedha kryesore të aktiviteteve, kryesisht në lidhje me trajtimin përmbytje të balafaqimin me diskriminimin në sektorin publik. Në këtë drejtim, është mirë të dihet se kohën e fundit, Ministria e Punës ka inicuar kryerjen e një Strategjie Kombëtare (2012-2015) përmbytje të mosdiskriminimit në bazë të gjinisë, moshës, përkatësisë etnike dhe aftësive së kufizuara¹⁴⁷; disa prej prioriteteve të cilëve kanë të bëjnë me rekomandimet e përfshira në këtë analizë, sidomos në segmentin e sinkronizimit të ligjeve dhe aktiviteteve sensibilizuese.

147 Në dispozicion për shqyrtim kishte vetëm verzione pune të këtij dokumenti



6. HAPA TË MËTEJSHËM

Promovimi dhe rritja e ndërgjegjësimit

Ndërsa aktivitete promovuese të fokusuara në popullatën e përgjithshme janë zbatuar, duhet të kryhet një riorganizimi më specifik të aktiviteteve sensibilizuese për grupe të ndryshme. Në mënyrë të veçantë, aktivitetet për identifikimin e përgjithshëm të praktikave diskriminuese në institucionet e sektorit publik në mesin e popullatës së përgjithshme mund të përfshijnë shembuj të diskriminimit (përmes paraqitjes të rasteve aktuale në media; rastet hipotetike në TV dhe radio).

Aktivitetet e përqendruar në të punësuarit e sektorit publik, nga njëra anë duhet të përqendrohet në praktikat e mundshme diskriminuese ndaj shfrytëzuesve të shërbimeve publike dhe praktikat aktuale diskriminuese ndaj punonjësve të sektorit publik (në drejtim të praktikave të punësimit dhe shkarkimit, Mobbing, etj).

Në këtë drejtim, bashkëpunimi midis organeve mbrojtëse, aktorëve shtetërore dhe sektorit joqeveritar për zhvillimin e strategjisë për mbështetjen e grupeve të rrezikuara dhe përcaktimin e mënzrës më efektive për rritjen e vetëdijes është thelbësor. Përveç kësaj, mundësia e sigurimit të mbështetjes institucionale për qytetarët nëpërmjet paraqitjes të një ankesë (duke përfshirë diskutimet mbi mbështetjen e dëshmimive të mundshme që duhet të jenë hartuar, etj) dhe promovimi publik i këtyre mekanizmave duhet të rishikohet.

Trajnimi

Aktivitetet arsimore duhet të jenë të bëra me porosi për grupe të veçanta. Publiku i përgjithshëm dhe veçanërisht grupet e pambrojtur duhet të njihen më mirë me mekanizma mbrojtës në

dispozicion, dmth institucionet (gjykatat, Avokati i Popullit, Komisioni kundër diskriminimit), procedura për paraqitjen e ankesave, kerkesa për vlerësimin e kushtetutshmërisë së një vendim të caktuar, etj; procesin e hartimit të provave, me një fokus të përfshirë “krahasues” i të dhënave. Kjo do të bëhet më e mirë nëpërmjet motivimit dhe inkurajimit të qytetarëve të paraqesin më shumë ankesa dhe të raportojnë e raste të diskriminimit më publikisht. Në këtë drejtim, sektori civil mund të veprojë si një ndërmjetës në mes të viktimate të diskriminimit dhe institucioneve për mbrojtje nga diskriminimi nëpërmjet inkurajimit për të raportuar, duke i udhëzuar nëpërmjet procesit të mbledhjes së provave, dhe l'ndihmuar ata në procesin e paraqitjes së një kërkesë.

Punonjësit e sektorit publik, si pjesë e aktiviteteve për rritjen e ndërgjegjësimit për njohjen e diskriminimit duhet të kalojnë nëpër një trajnim se si të reagojnë në raste të tillë, dmth ku ta raportojnë atë, si të mbledhin prova etj. Për shembull, tranjimet fillestare dhe themelore për anti-diskriminim për një pjesë të nepunësve publikë që janë kryer nga MCMS¹⁴⁸ mund të përmirësohen dhe të shpërndahen në një grup më të gjerë të punonjësve të sektorit publik.

Së fundi, përfaqësuesit e organeve mbrojtëse duhet gjithashtu të forcojë aftësitetë e tyre, që kanë të bëjnë me rastet e diskriminimit. Kjo mund të bëhet përmes shkëmbimit të përvojës me organe të ngjashme nga vende të ndryshme të njohura për luftën e tyre efektive kundër diskriminimit, duke punuar në studimet e rasteve në Maqedoni dhe nëpërmjet shkëmbimit reciprok të opinioneve midis organeve kombëtare për raste të caktuara, të cilat do të përpunojen me këndvështrime të ndryshme në mënyrë që të arrijnë një kuptim të përbashkët të problemit.

Ndryshime legjislativë

Pasi që ligji kundër diskriminimit është relativisht i ri për Maqedoninë, ai duhet të zhvillohet më tej dhe të modernizohet për të pasqyruar kontekstin specific kombëtar në njëren anë, por edhe për të përafruar me

¹⁴⁸ <http://www.mcms.org.mk/mk/za-nasata-rabota/programi/makedonija-bez-diskriminacija/898-mbd103-nov-model-za-nediskriminacija.html>



standardet e BE për ligjet kundër diskriminimit nga ana tjetër. Për këtë arsy, rekomandimet e mëposhtme janë propozuar:

- ▶ Derisa numër i ndryshëm i ligjeve përfshin aspekte të shumta kundër diskriminimit, shumë prej elementeve të tyre nuk janë të barazuara. Prandaj, një sinkronizimi fillestar i ligjeve të cilat përfshijnë dispozita për mbrojtjen nga diskriminimi në aspektin e terminologjisë, bazës së diskriminimit, artikuj etj, është i nevojshëm për t'u kryer nga Ministria e Drejtësisë në mënyrë që të ketë një legjislative kombëtare e harmonizuar kundër diskriminimit, e cila është në përputhje me detyrimet e vendit sipas së drejtës ndërkontaktare.
- ▶ Përfshirja e orientimit seksual si bazë për diskriminim në ligjin antidiskriminues
- ▶ Përfshirja e dënimive për punëdhënësit që diskriminojnë mbi bazë të moshës në Ligjin e Punës

Përveç kësaj, këto elemente duhet të përfshihen në sistemin e tanishëm kundër diskriminimit në mënyrë që të bëjë atë më efektiv:

- ▶ Mundësia e zhvillimit të një sistemi për paraqitjen e ankesave anonime në administratën publike duhet të merren parasysh, pasi shpesh viktimat e diskriminimit nuk janë të gatshëm të raportojnë rastin si rezultat i frikës për eksposimin publik të rastit. Pasi që kjo mundësi është në dispozicion kur paraqitet kërkesë te Avokati i Popullit, kjo përvjetor mund të përdoret për krahasim.
- ▶ Ofrimin e shërbimit të ekspertëve ligjore si një pjesë integrale e AC është i nevojshëm që të mundësohet funksionim më efikas të Komisionit për antidiskriminim.
- ▶ Aktualisht nuk ka asnjë bazë të dhënash integrale e rasteve kundër diskriminimit (p.sh. një përpilim të statistikave nga gjykatat, Avokati i Popullit dhe AC në format të njëjtë). Krijimi i një sistemi të tillë do të lejojë krahasimin, do të mundësojë analizën e të dhënavës dhe do të përfaqësojë një potencial për të ndjekur "evoluimin" e rasteve të tillë në shoqëri.



CIP - Каталогизација во публикација

**Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”,
Скопје**

342.724:35(497.7)(047.31)

HOW to eliminate discrimination in the public sector? =

Како да се елиминира дискриминацијата во јавниот сектор? =

Si të eliminohet diskriminimi në sektorin publik?.

- Skopje : Center for research and policy making, 2011.

- 207 стр. ; илустр. ; 20 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4586-24-1

1. Насп. ств. насл.

а) Дискриминација - Јавен сектор - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID 90363402

