
Варшава, 9 ноември 2019 година
Opinion-Nr.: GEN-MKD/357/2019 [NR]

КОМЕНТАРИ ЗА ЗАКОНОТ ЗА СОБРАНИЕ И ДЕЛОВНИКОТ НА СОБРАНИЕТО ОД АСПЕКТ НА РОДОТ И РАЗЛИЧНОСТИТЕ

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Мислењето го подготвија: г-н Недим Хогик, меѓународен експерт за родови прашања, Босна и Херцеговина; д-р Џенифер Шкабатур, меѓународен консултант за родови прашања, Израел; и г-а Алис Томас, експерт за меѓународното право за човекови права, Германија.

Врз основа на неофицијален превод на англиски јазик.



ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw

Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605

www.legislationline.org

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ И КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

1. Овие коментари се темелат на основните начела и правила од меѓународното право, како што се почит за човечкото достоинство, еднаквите права и недискриминацијата, коишто влијаат на правата на секој поединец да учествува во јавниот и политичкиот живот. Државите имаат обврска да ги почитуваат меѓународно признаените права и владеењето на правото, коешто им овозможува целосен развој на сите човечки суштества во услови на толеранција, мир и просперитет.
2. Во овие коментари се разгледува Законот за Собранието и Деловникот на Собранието во Северна Македонија од аспект на родот, различностите и инклузијата, особено преку посебните перспективи на жените и мажите, националните и етничките малцинства (на нив се упатува како заедници кои не се мнозинство, според дефиницијата во Уставот на Северна Македонија, кога е соодветно), вклучително и Ромите и Синтите, и лица со попреченост. Иако во овие коментари се истакнуваат одредени позитивни аспекти за сегашниот состав, служба и процедури на Собранието, одредени измени и ревидирање на Законот за Собранието и Деловникот на Собранието може да бидат корисни. Тоа ќе ја зголеми ефективноста, ќе се избегнат недореченостите и ќе се обезбеди почитување на начелата за еднаквост и недискриминација, но, и ќе се гарантира отчетноста и транспарентноста.
3. Свкупно, иако се признаваат реалните заложби и значителните достигнувања за да се обезбедат (и со закон и во пракса) родова еднаквост, и права на немнозинските заедници и лицата со попреченост, Деловникот и Законот за Собранието може и понатаму да се подобруваат за да се зајакнат различностите и за нивно вклучување или разумно приспособување на разликите. Особено што постоечките одредби може да се прошират за да се зајакне правната основа за промовирање на различностите во работата на Собранието, Собранието како работно место, понатаму, во законите кои ги усвојува Собранието, и во поддршката на пратениците за прашањата за родот и различностите. Нови одредби кои се однесуваат на работното опкружување во Собранието треба да се воведат со цел ефективна превенција од родово-базирана дискриминација и вознемирување.
4. Работните процедури на Собранието треба да се зајакнат со цел посебните перспективи за родот, националните и етничките малцинства, лицата со попреченост и други маргинализирани лица или групи да се отсликаат во законодавниот процес. Тоа особено би вклучило и воведување на проценка на влијанијата од предлозите за закони врз родот и различностите, подобрување на механизмите за да се обезбеди инклузивно учество на јавноста, и кога е неопходно, и воспоставување и ресурси за постоечките тела за проценка на законите и другите акти од аспект на различностите кои се нивниот делокруг.
5. Поконкретно, и дополнително на горенаведеното, ОДИХР ги дава следните препораки, имајќи ги предвид меѓународните стандарди за човекови права и добри практики, со цел натамошно јакнење на Законот за Собранието и Деловникот на Собранието:
 - А. Да се разгледаат натамошни ефективни чекори за поправична распределба на различните родови, на претставниците од националните и етничките малцинства, и на лицата со попреченост низ областа, како на раководните места, така и во соодветните работни тела; [параг. 40];

Б. Да се разгледаат мерки со цел подобра усогласеност во балансот меѓу работата и приватниот живот, вклучително и флексибилно работно време по мерка на семејниот живот и сродни права, со обврзаност од страна на Собранието како за пратениците, така и за собраниската служба ;[параг. 59]

В. Да се направи преглед на просториите во рамки на собраниската зграда за да се обезбеди пристапност за лицата со попреченост, имајќи го на ум начелото за разумно приспособување; [параг. 61]

Г. При подготовката на годишниот буџет за Собранието, вклучително и за работните тела, да се земат предвид перспективите за родот и различностите; [параг. 62]

Д. Да се преземаат ефективни мерки преку усвојување на закон или политика коишто јасно го дефинираат вознемирувањето и утврдуваат процедури за поднесување приговори и санкции за сторителите, со цел да се обезбеди опкружување каде што не постојат сите форми на родово-базирана дискриминација, вознемирување, вклучувајќи и психолошко и полово вознемирување, и дискриминација на основ на националното потекло или припадност на етничко малцинство или попреченост на пратениците и вработените во службата; [параг. 66, 69]

Ѓ. Кога се разгледуваат закони или други акти коишто имаат потенцијално влијание на правата на различните родови, на лицата од националните и етничките малцинства или на лицата со попреченост, да се воспостават процеси преку кои истите се дефинирани, идентификувани и истите е определено да бидат разгледани од матично работно тело со цел да се опфатат родовата компонента и различностите; [параг. 85-86]

Е. За законите коишто се поднесуваат до Собранието да се обезбеди дека е направена претходна проценка на влијанијата на регулативата во којашто се разгледува и влијанието на законот врз различните родови (коишто може да се разликуваат од време на време), влијанието на законот врз националните и етничките малцинства и влијанието на законот врз лицата со попреченост; [параг. 94-95] и

Ж. Да се обезбеди ефективно учество на разни чинители во работата на Собранието, вклучително и преку подготовка и објавување на полугодишен или годишен план. [параг. 101]

Во текстот на Коментарите се вклучени и дополнителни препораки, дадени со задебелени букви.

Како дел од мандатот да помага на земјите членки на ОБСЕ во имплементацијата на заложбите на ОБСЕ, на барање, ОБСЕ/ОДИХР врши преглед на предлозите за закони и постоечките закони за да ја оцени нивната усогласеност со меѓународните стандарди за човекови права и заложбите на ОБСЕ, и дава конкретни препораки за подобрување.

СОДРЖИНА

I. ВОВЕД	6
II. ОПФАТ НА ПРЕГЛЕДОТ	6
III. АНАЛИЗА	7
1. Општи коментари за „различностите“	7
2. Меѓународни стандарди и пракса на државите за родова еднаквост и различности во парламентите	8
2.1. Генерални обврски за спречување на дискриминација.....	8
2.2. Заложби на ОБСЕ за родова еднаквост и недискриминација.....	10
2.3. Меѓународни добри практики за сензитивност за родот и различностите	
12	
3. Заднина на моменталната состојба со родовата еднаквост и различностите во Собранието.....	13
3.1. Родова еднаквост	13
3.2. Немнозински заедници во Северна Македонија	14
3.3. Лица со попреченост	15
4. Родовата еднаквост и различностите во Собранието.....	16
4.1. Образложение и цели	16
4.2. Родова еднаквост и различности во составот на органите, телата и службата на Собранието.....	17
4.2.1 Услови за родот и различностите при изборот на претседател и потпретседатели на Собранието	17
4.2.2 Аспекти на родот и различностите во раководството и членството на комисиите (работни тела)	17
4.2.3 Собраниска служба.....	19

4.3. <i>Аспекти на родовата еднаквост и различностите во ранотните услови во Собранието</i>	19
4.3.1 <i>Работни услови</i>	20
4.3.2 <i>Спречување на сите форми на вознемирување</i>	22
5. Родот и различностите во работата на Собранието и собраниските тела	24
5.1. <i>Јакнење на пристапот до информации</i>	24
5.2. <i>Распределба и разгледување на законите во Собранието</i>	25
5.3. <i>Родово-сензитивни закони и закони кои ги земаат предвид правата и потребите на националните и етничките малцинства и на лицата со попреченост</i>	29
5.3.1 <i>Вклучување на родовиот концепт преку проценка на влијанијата на регулативата</i>	29
5.3.2 <i>Јакнење на Парламентарниот институт</i>	30
5.3.3 <i>Зајакнување на капацитетот на комисијата за еднакви можности</i>	31
5.4. <i>Учество на јавноста во работата на Собранието и неговите тела</i>	32
5.5. <i>Јазикот и подигнувањето на свеста</i>	34
6. Финални коментари	35

Анекс 1: Закон за Собранието на Северна Македонија

Анекс 2: Деловник на Собранието на Северна Македонија

I. ВОВЕД

1. На 12 септември 2019 год., Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права (ОДИХР) доби барање од Мисијата на ОБСЕ во Скопје за правен преглед на Законот за Собранието и Деловникот на Собранието на Северна Македонија од аспект на родот и различностите. Анализата има за цел да се поддржи Собранието на Северна Македонија во заложбите за спроведување реформи со цел јакнење на парламентарната демократија и унапредување на родовата еднаквост.
2. На 4 октомври 2019 год., ОДИХР одговори на барањето, потврдувајќи ја подготвеноста на Канцеларијата да подготви правна анализа на Деловникот и на Законот за Собранието во Северна Македонија од аспект на родот и различностите.
3. Овие коментари беа подготвени како одговор на горенаведеното барање. Коментарите беа и предмет на консултации со Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ. ОДИХР ја спроведе проценката во рамки на својот мандат, кој е даден со Акцискиот план на ОБСЕ за унапредување на родовата еднаквост, каде е предвидено дека „ОДИХР, во соработка со други меѓународни организации и релевантни национални тела и институции, ќе помага на земјите членки на ОБСЕ во усогласувањето со меѓународните инструменти за унапредување на родовата еднаквост и женските права, и за преглед на законите за да се обезбедат соодветни законски гаранции за унапредување на родовата еднаквост во согласност со заложбите на ОБСЕ и други”. ОДИХР, исто така, има мандат „да помага на земјите членки во подготовката на ефективни мерки за да се овозможи еднаквото учество на жените во демократските процеси и да помага во развојот на најдобрите практики и нивната имплементација”.

II. ОПФАТ НА ПРЕГЛЕДОТ

4. Во опфатот на овие коментари спаѓа Законот за Собранието (понатаму во текстот: „Законот“), и Деловникот на Собранието на Северна Македонија (понатаму во текстот: „Деловник“), поднесени за преглед од аспект на родот, различностите и инклузијата, со посебна насоченост на правата на националните и етничките малцинства,¹ или немнозинските заедници, кога тоа е соодветно, и правата на лицата со попреченост. Поради овие ограничувања, коментарите не претставуваат целосен и сеопфатен преглед на целосната законска и институционална рамка која се однесува на Собранието на Северна Македонија. Понатаму, во овие коментари не е опфатена инклузивноста или посебните мерки при изборот на пратениците, со оглед дека тоа е предмет на друг закон.
5. Коментарите отвораат клучни прашања и укажуваат на области за можни подобрувања. Во интерес на концизноста, тие повеќе се насочени на областите

¹ Иако во меѓународните стандарди се користи терминот „национални малцинства”, во контекстот на Северна Македонија се користи терминот „заедници“. Според Уставот на Република Северна Македонија, сите етнички групи се заедници, вклучително и Македонците. Со оглед дека Македонците се мнозинска заедница, за останатите заедници се користи „заедници кои не се мнозинство“. Оттаму, кога во овој текст се упатува на „национални и етнички малцинства“, тоа мора да се чита според горенаведената категоризација која конкретно се користи во контекстот на Северна Македонија.

каде се потребни амандмани или подобрувања, отколку на позитивните аспекти на законот или деловникот. Препораките кои следуваат се темелат на релевантните заложби на ОБСЕ и меѓународни стандарди, како и на меѓународни и домашни добри практики.

6. Овие коментари се направени врз основа на неофицијалниот превод на Законот и Деловникот на Собранието на англиски јазик, којшто го обезбеди Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Од таа причина, во коментарите може да се појават и непрецизности кои произлегуваат од неточен превод.
7. Во поглед на горенаведеното, ОДИХР би сакале да споменат дека овие коментари не ја спречуваат ОДИХР да формулира дополнителни пишани или усни препораки или коментари за законот или деловникот или за поврзани закони или подзаконски акти во Северна Македонија, коишто ОДИХР би сакале да ги направат во иднина.

III. АНАЛИЗА

1. Општи коментари за „различностите”

8. Овие коментари го разгледуваат Законот за Собранието и Деловникот од аспект на родот, различностите и инклузијата. Заложбите на ОБСЕ се однесуваат на унапредувањето на „взаемна почит и разбирање, еднакви можности и инклузија за сите во општеството и борба против нетолеранцијата” и за „толеранција за етничката, верската, јазичната и културолошката различност”. Потребата за различност и инклузија беше исто така истакната во Брисел во 2006 год., кога земјите членки на ОБСЕ го препознаа „позитивниот придонес којшто може да дадат сите поединци за хармоничен и плурален карактер на нашите општества преку промовирање на политики кои се насочени кон еднаквост на можностите, правата, пристапот до правда и јавни услуги, и за поттикнување на дијалог и ефективно учество.” Земјите членки на ОБСЕ, исто така, конкретно се обврзаа да обезбедуваат еднакви можности за учеството на жените во политичкиот и јавниот живот, да го почитуваат правото на лицата кои припаѓаат на националните малцинства на ефективно учество во јавните работи, да преземаат посебни мерки за зајакнато учество на Ромите и Синтите, особено жените Роми и Синти, во јавниот и политичкиот живот и да „преземаат чекори за да се обезбедат еднакви можности на [лицата со попреченост] за нивно целосно учество во животот во нивното општество [и] за унапредување на соодветното учество на тие лица во носењето одлуки во областите кои нив ги засегаат”. Насоките од Љубљана за интегрирање на разноликите општества (2012) на Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ (ВКНМ) истакнуваат дека „[р]азличностите се карактеристика на сите современи општества и на групите кои ги сочинуваат“ и препорачува дека законската рамка и рамките на политики треба да овозможат признавање на индивидуалните идентитети коишто може да бидат комплексни, повеќеслојни, контекстуални и динамични.
9. Во контекстот на оваа правна анализа, прифаќајќи ги различностите кај индивидуалните идентитети, ОДИХР одлучи да се насочи особено на конкретните перспективи на жените и мажите, националните и етничките малцинства, вклучувајќи ги и Ромите и Синтите, и лицата со попреченост, внимавајќи на мандатот и тематскиот фокус на ОДИХР и другите институции на ОБСЕ. Оттаму, за целите на овие коментари, водечката дефиниција за „различности” ги опфаќа

„различностите на работното место” (т.е., правична застапеност во собраниските тела и служба на горенаведените општествени групи, во средина каде што постои признавање, почит и разумно приспособување на разликите и се промовира целосното остварување на потенцијалот на сите пратеници и вработени), како и почитувањето и промовирањето на различностите во процедурите и практиките, и во исходите од работата на Собранието. Тоа не спречува, кога е соодветно и можно во контекстот, и други разгледувања за различностите да бидат земени предвид од страна на Собранието во реформите на работното опкружување и работните процедури, и генерално при вршењето на сите функции.

10. Според тоа, законите кои се однесуваат на парламентот и неговото внатрешно и надворешно функционирање и работа треба да бараат да се спречи секоја дискриминација врз основа на разликување според „раса”², пол, јазик, религија, боја на кожа, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, имот, раѓање или друга положба.³

2. Меѓународни стандарди и пракса на државите за родова еднаквост и различности во парламентите

11. Овие коментари ги анализираат Законот за Собранието (понатаму во текстот „Законот”) и Деловникот на Собранието (понатаму во текстот „Деловникот”) на Северна Македонија од аспект на родот и различностите, врз основа на релевантните меѓународни обврски за човековите права, стандардите и заложбите на ОБСЕ.

2.1. Генерални обврски за спречување на дискриминација

12. Релевантните меѓународни обврски за спречување на дискриминацијата се опсежни; и првенствено, Универзалната декларација за човекови права (понатаму во текстот „УДЧП”, член 7)⁴ и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (понатаму во текстот „МПГПП”, член 26),⁵ упатуваат на општите начела за еднаквост и недискриминација, меѓу другото, вклучително и во однос на „расата”, бојата на кожа, полот и јазикот на лицето.

² Иако прифаќајќи дека терминот „раса” е само социјална конструкција која не се заснова на научен концепт, терминот „раса” или „расна” може да се користи кога се упатува на меѓународни инструменти коишто го користат тој термин за да се обезбеди дека секое дискриминирачко постапување на основ на наводната „раса” (според перцепцијата или фактички), потекло, етничитет, боја на кожа или националност се опфатени – иако генерално се претпочита употребата на алтернативни термини како што се „потекло” или „национално или етничко потекло” (Види пр.: ОДИХР, *Закони за криминал од омраза: Практичен водич* (2009) страна 41-42; Види исто фуснота под првиот параграф за Комисијата на Советот на Европа за нетолеранција и расизам (ЕКРИ), *Опита препорака за политика Бр. 7 за националниот закон за борба против расизмот и расната дискриминација*, усвоена на 13 декември 2002 год., каде што се вели дека “[с]о оглед дека сите човечки суштества припаѓаат на истиот вид, ЕКРИ ги отфрла теориите кои се засноваат на постоење на различни „раси”. Меѓутоа, во оваа препорака ЕКРИ го користи овој термин со цел сите кои генерално или погрешно се смета дека припаѓаат на „друга раса” да не бидат исклучени од заштитата која се дава со законот”). Во дел од цитат од правен инструмент или судска пракса, во ова Мислење зборот „раса” или „расна” се става во наводници за да се укаже дека не се прифатливи теориите кои се засновани на наводното постоење на различни „раси”.

³ Копенхагенски документ од 1990 год., пар. 5.9; Види исто Копенхагенски документ од 1990 год., пар. 25.3 и 25.4: мерките за отстапување од обврските ќе бидат ограничени до степен кој строго го налагаат потребите во ситуацијата” и „нема да дискриминира само на основ на раса, боја на кожа, пол, јазик, религија, социјално потекло или припадност на малцинство”; и *Одлука на ОБСЕ бр.10/05 Толеранција и недискриминација: Промовирање на взаемната почит и разбирање*, МС.ДЕС/10/05, усвоена од Советот на министри во Љубљана, 6 декември 2005 год., пар. 4, 5 и 5.1.

⁴ *Универзална декларација за човекови права*, усвоена со резолуција на Генералното собрание на ОН 217 А (III) на 10 декември 1948 год.

⁵ *ОН Меѓународен пакт за граѓански и политички права* (МПГПП), усвоен со резолуција на Генералното собрание на ОН 2200А (XXI) од 16 декември 1966 год. Република Северна Македонија пристапи кон МПГПП на 18 јануари 1994 год.

13. Други посебни конвенции за спречување на дискриминацијата кои ги има усвоено Северна Македонија се Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите форми на расна дискриминација (понатаму во текстот „КЕРД“),⁶ Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (понатаму во текстот „ЦЕДАВ“),⁷ и Конвенцијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост (понатаму во текстот „КПЛП“).⁸
14. Сите три конвенции содржат општа забрана и обврски за борба против „расна“⁹ и родова дискриминација,¹⁰ и дискриминација на лицата со попреченост,¹¹ соодветно, и ги обврзуваат државите членки да обезбедат дека сите државни органи и институции постапуваат во согласност со обврските од конвенциите.¹² Горенаведените конвенции, исто така, содржат и одредби во кои се истакнува потребата од недискриминирачки закони,¹³ и за еднаквост на сите лица пред законот, без разлики, меѓу другото, особено во уживањето на политичките права и правата на учеството во јавните работи.¹⁴
15. На ниво на Советот на Европа, Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП),¹⁵ во член 14 предвидува дека „уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик¹⁶, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус“ и во Протоколот 12,¹⁷ предвидува општа забрана за дискриминација. Важно е да се напомене дека Комитетот на министри на Советот на Европа (понатаму во текстот „СЕ“), во својата Препорака (2003)3 за балансирано учество на жените и мажите во носењето политички и јавни одлуки, ги повикува земјите членки да „разгледаат можни уставни и/или законодавни измени, вклучувајќи и мерки за позитивно дејствување, коишто ќе го олеснат побалансираното учество на жените и мажите во носењето на политички и јавни

⁶ [Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација \(КЕРД\)](#), усвоена од Генералното собрание на Обединетите нации во резолуцијата 2106 (XX) од 21 декември 1965 год. и потпишана на 7 март 1966 год.. Република Северна Македонија пристапи кон КЕРД на 18 јануари 1994 год.

⁷ [Конвенција на ОН за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените](#) (понатаму во текстот „ЦЕДАВ“), усвоена со резолуција на Генералното собрание 34/180 на 18 декември 1979 год. Република Северна Македонија пристапи кон конвенцијата на 18 јануари 1994 го.

⁸ [Конвенција на ОН за правата на лицата со попреченост \(КПЛП\)](#), усвоена на 13 декември 2006 год. за време на шеесет и првата седница на Генералното собрание со резолуцијата A/RES/61/106. Република Северна Македонија ја ратификуваше КПЛП на 29 декември 2011 год.

⁹ Види член 5 од КЕРД.

¹⁰ Види член 2 од ЦЕДАВ

¹¹ Види член 3 пар. б), член 4 и член 5 пар. од КПЛП

¹² Види член 2, пар. 1 а) од КЕРД, член 2 пар. в) од ЦЕДАВ, и член 4 пар. 1 г) од КПЛП

¹³ Види член 2, пар. 1 в) од КЕРД, член 2 пар. а), б) и г) и член 4 пар. 1 а) и б) од КПЛП

¹⁴ Види член 5 пар. в) од КЕРД, член 2 пар. в), член 7 пар. б) и член 15 од ЦЕДАВ, и член 5 пар. 1 и член 29 од КПЛП. Член 27 пар. 1 е) исто така предвидува обврска за државите да вработуваат лица со попреченост во јавниот сектор.

¹⁵ [Конвенција на Советот на Европа за заштита на човековите права и основните слободи](#), потпишана на 4 ноември 1950 год., стапи во сила на 3 септември 1953 год.. Република Северна Македонија ја ратификуваше ЕКЧП на 10 април 1997 год.

¹⁶ Во однос на оние кои на пример се носители на државна функција, државите можат да го применуваат условот за јазикот, меѓутоа, тие услови не треба да бидат од таков карактер што ги исклучуваат малцинствата од јавниот и политичкиот живот. Според ОН КВКЧП, *Јазични права за јазичните малцинства: практичен водич за имплементација*, стр.36, „Употребата на малцинските јазичи ја намалува исклученоста на малцинствата од политичкото и јавното учество; и го зголемува присуството на припадниците на тие малцинства во институциите на државата коишто ги користат тие јазичи“. Види: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/LanguageRightsLinguisticMinorities_EN.pdf.

¹⁷ [Протоколот бр. 12](#) беше ратификуван од Република Северна Македонија на 13 јули 2004 год.

одлуки”.¹⁸ Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства¹⁹ (понатаму во текстот „Рамковна конвенција”, член 4), исто така предвидува забрана за дискриминација и ја гарантира еднаквоста пред законот.

16. Покрај тоа, како земја кандидат за членство во Европската унија (понатаму во текстот „ЕУ”), Северна Македонија има преземено чекори за усогласување на своето законодавство со правото на ЕУ.²⁰ Во рамки на правото на ЕУ, [Повелбата за основните права во Европската унија](#) забранува дискриминација на основ на пол, раса, боја на кожа, етничко или социјално потекло, генетски карактеристики, јазик, религија или вера, политичко или друго мислење, припадност на национално малцинство, имот, раѓање, попреченост, возраст или сексуална ориентација. Освен тоа, директивите на ЕУ ја отсликуваат обврската на земјите од ЕУ да го штитат еднаквиот третман на сите луѓе, особено директивите со кои конкретно се штити еднаквиот третман на мажите и жените²¹ и еднаквиот третман без разлика на етничкото или расното потекло.²² Во 2018 год., Парламентот на ЕУ исто така ги усвои и минималните стандарди за малцинствата во ЕУ, каде, меѓу другото, се охрабруваат земјите членки на ЕУ да ги гарантираат еднаквите можности на националните и етничките малцинства за учество во политичкиот и општествениот живот и се повикува Комисијата на ЕУ да подготви заедничката рамка за минимални стандарди на ЕУ за заштита на малцинствата.²³ Во 2017 год., Парламентот на ЕУ исто така ја усвои резолуцијата за имплементација на Европската стратегија за попреченоста.²⁴

2.2. Заложби на ОБСЕ за родова еднаквост и недискриминација

17. На ниво на ОБСЕ, клучните заложби се однесуваат на родовата еднаквост, недискриминацијата и еднаквите права. Земјите членки на ОБСЕ, особено се обврзуваат на почитување на човековите права и основни слободи на сите без разликување, меѓу другото, во однос на „раса”, пол, јазик и боја на кожа.²⁵ Понатаму, земјите членки на ОБСЕ се обврзуваат да обезбедат „еднаква заштита со закон” и „еднаква и ефективна заштита од дискриминација на било кој основ”.²⁶
18. Во однос на родовата еднаквост, земјите членки на ОБСЕ особено ја истакнуваат важноста да се обезбедат еднакви права на мажите и жените и се согласни да ги преземаат сите неопходни активности за унапредување на подеднакво ефективно

¹⁸ [Препорака на СЕ \(2003\) за балансирано учество на жените и мажите во носењето политички и јавни одлуки, усвоена на 30 април 2002 год. \(понатаму во текстот “СЕ Препорака Res \(2003\)3”\)](#).

¹⁹ Совет на Европа, [Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства](#), усвоена на 1 февруари 1995 год. Република Северна Македонија ја ратификуваше Рамковната конвенција на 10 април 1997 год.

²⁰ По добивањето кандидатски статус во 2005 год., Северна Македонија и ЕУ склучија ревидирано Партнерство за пристапување на 18 февруари 2008 год. Во тек е проширувањето и процесот на стабилизација и асоцијација со ЕУ.

²¹ [Директива 2006/54/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006](#) за имплементација на начелото за еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во работите за вработување и професијата; и Директива 2004/113/ЕС на Советот од 13 декември 2004 год. за начелото за еднаков третман меѓу мажите и жените во пристапот до и снабдувањето со добра и услуги.

²² Види [Директива 2000/43/ЕС на Советот од 29 јуни 2000 год.](#) за имплементација на начелото за еднаков третман на лицата без разлика на етничкото или расното потекло.

²³ Европски парламент, [Минимални стандарди за малцинствата во ЕУ](#), резолуција од 13 ноември 2018 год., пар. 36 и 78.

²⁴ Европски парламент, [Резолуција од 30 ноември 2017 год. за имплементација на Европската стратегија за попреченост](#).

²⁵ Конференција за безбедност и соработка во Европа (КСБЕ), Финален акт, Прашања поврзани со безбедноста во Европа: 1(а) [„Декларација за водечките начела за односите меѓу земјите членки - Начело VII”](#), Хелсинки, 1975; и [ОБСЕ Завршен документ од Виена – Трета последователна средба](#), Прашања поврзани со безбедноста во Европа: Начела, Виена, 1989, пар 13.7.

²⁶ КСБЕ/ОБСЕ, [Копенхагенски документ од 1990](#), пар. 5.9; Види исто, пар. 25.3 и 25.4: „мерките за отстапување од обврските ќе бидат ограничени до степенот кој строго го налагаат потребите во ситуацијата” и „и нема да дискриминира само на основ на раса, боја на кожа, пол, јазик, религија, социјално потекло или припадност на малцинство”; и [ОБСЕ Одлука бр.10/05 Толеранција и недискриминација: Промовирање на взаемната почит и разбирање](#), МС.ДЕС/10/05, усвоена од Советот на министри во Љубљана, 6 декември 2005 год, пар. 4, 5 и 5.1.

учество на мажите и жените во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот,²⁷ вклучувајќи и законодавни мерки.²⁸ Земјите членки на ОБСЕ особено се согласни да го поттикнуваат и унапредуваат целосното политичко учество на жените во сите аспекти од политичкиот и јавниот живот, во процесите на одлучување и генерално во меѓународната соработка.²⁹ Надополнувајќи се на препораките од горенаведениот Акциски план за родовите прашања, Одлуката на Министерскиот совет на ОБСЕ од Атина за учество на жените во политичкиот и јавниот живот ги повикува земјите членки „да разгледаат обезбедување на посебни мерки за да се постигне целта за родов баланс во сите законодавни, правосудни и извршни органи”.

19. Земјите членки на ОБСЕ, исто така, се обврзуваат да ги почитуваат правата на лицата кои припаѓаат на националните малцинства на еднаквост пред законот.³⁰ Понатаму, тие прифаќаат дека прашањата поврзани со националните малцинства може да бидат задоволително разрешени само во демократска политичка рамка која се заснова на владеење на правото, и којашто го гарантира целосното почитување на човековите права и основни слободи, еднаквите права и статус за сите граѓани, [и] политичкиот плурализам.³¹ Земјите членки на ОБСЕ се обврзуваат да ги почитуваат правото на лицата кои припаѓаат на националните малцинства на нивно ефективно учество во јавните работи.³² Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ ги има издадено [Препораките од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот](#),³³ и [Насоките од Љубљана за интеграција на разнолики општества](#).³⁴
20. Покрај тоа, во Московскиот документ од 1991 год., земјите членки на ОБСЕ одлучија да се обезбеди заштита за човековите права на лицата со попреченост и да се преземаат чекори за да се обезбедат еднакви можности на тие лица за целосно учество во животот во нивните општества.³⁵ Во 2019 год., ОДИХР издаде [Упатства за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост](#). Овие Упатства содржат препораки со цел да се обезбеди дека лицата со попреченост имаат ист пристап и можности за учество во политичкиот живот како и секој друг граѓанин. Во тој поглед, и во однос на различностите и инклузијата, се истакнува дека инклузивно и репрезентативно опкружување во парламентите е клучно за да се обезбедат правични закони и здрава демократија, и дека парламентите, како клучни демократски институции, имаат посебна одговорност да служат како пример за општеството и да го предводат патот во создавањето на одговорна влада за попреченоста на национално и локално ниво, вклучително и преку обученост на парламентарната служба во поддршка на рамноправно работно опкружување и унапредување на репрезентативен и инклузивен законодавен

²⁷ КСБЕ/ОБСЕ, [Документ од Мадрид од 1983 год.](#), Прашања поврзани со безбедноста во Европа: Начела.

²⁸ КСБЕ/ОБСЕ, [Завршен документ од Виена – Трета последователна средба](#), Прашања поврзани со безбедноста во Европа: Начела, Виена, 1989 год, пар. 15.

²⁹ ОБСЕ, [Московски документ од 1991 год.](#), пар 40.8. Види исто ОБСЕ [Одлука на Министерскиот совет бр. 7/09 за учеството на жените во политичкиот и јавниот живот](#), усвоена во Атина на 2 декември 2009 год.

³⁰ КСБЕ, Финален акт, Прашања поврзани со безбедноста во Европа: 1(а) [“Декларација за водечките начела за односите меѓу земјите членки - Начело VII”](#), Хелсинки, 1975 год. Види исто КСБЕ/ОБСЕ, [Копенхагенски документ од 1990](#), каде што државите ја надополниле обврската за воздржување од дискриминација на лицата на основ на нивната припадност на малцинство (пар 25.4).

³¹ КСБЕ / ОБСЕ, [Копенхагенски документ од 1990 год](#), пар. 30. Види исто [Извештај од средбата на експерти на КСБЕ за националните малцинства](#), Женева, 19 јули 1991 год, Поглавје III и 2 IV.

³² КСБЕ / ОБСЕ, [Копенхагенски документ од 1990 год](#), пар. 35.

³³ ОБСЕ Висок комесар за национални малцинства, [Препораки од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот](#), септември 1999 год.

³⁴ ОБСЕ Висок комесар за национални малцинства, [Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества](#), ноември 2012 год.

³⁵ ОБСЕ, [Московски документ од 1991 год.](#), пар 41.1-41.3.

процес во однос на попреченоста. Упатствата содржат листа за проверка со цел парламентите да ги идентификуваат можностите за поддршка на лицата со попреченост во нивното внатрешно работење.³⁶

2.3. Меѓународни добри практики за сензитивност за родот и различностите

21. Одреден број документи од необврзувачки карактер, разработени на разни меѓународни и регионални *форуми*, се корисни бидејќи даваат попрактични насоки и примери за практики за да се зголеми сензитивноста за родот и различностите во Собранието на Република Македонија.³⁷ На пример, Интерпарламентарната унија (ИПУ) ја дава следната дефиниција за родово-сензитивен парламент:

*“...парламент кој со својот состав, структури, функционирање, методи и работа дава одговор на потребите и интересите и на мажите и на жените. Родово-сензитивните парламенти ги отстрануваат пречките за целосно учество на жените и даваат позитивен пример или модел за целото општество. Тие обезбедуваат дека нивното функционирање и ресурси се користат ефективно со цел унапредување на родовата еднаквост. [...] Оттаму, родово-сензитивен парламент е модерен парламент; којшто ги разгледува и отсликува барањата за еднаквост во модерното општество. Конечно, тоа е парламент со поголема ефикасност, ефективност и легитимност”.*³⁸

22. Свкупните начела за родово-сензитивен парламент, во Планот за акција на ИПУ за родово-сензитивни парламент од 2017 год., се:

1. Унапредување и постигнување на еднаквоста во бројот на жени и мажи во сите тела и внатрешни структури;
2. Подготовка на рамка на политики за родовата еднаквост соодветно на контекстот на националниот парламент;
3. Вклучување на родовата еднаквост во сите процеси, како и во добиените резултати;
4. Негување на внатрешна култура којашто ги почитува правата на жените, ја унапредува родовата еднаквост, и дава одговор на реалноста во животот на пратениците – и на мажите и на жените – и на нивната потреба за баланс меѓу работните и семејните обврски;
5. Признавање и надградување на придонесот од мажите пратеници кои постапуваат и се застапуваат за родовата еднаквост;
6. Охрабрување на политичките партии да преземаат проактивна улога за унапредување и постигнување на родовата еднаквост; и
7. Обезбедување на капацитети и ресурси за парламентарната служба за унапредување на родовата еднаквост, активно поттикнување на

³⁶ ОДИХР, [Упатства за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост](#), 2019 год.

³⁷ Види на пример ОДИХР, [Упатства за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост](#), 2019 год., вклучително и листа за проверка со натамошни детални насоки на стр. 110-117, ИПУ, [Парламентот и демократијата во дваесет и првиот век: водич за добра пракса](#), 2006, ИПУ и УНДП, [Различностите во парламентот: да го чуеме гласот на малцинствата и домородните народи](#), 2010 год. Види за натамошно читање, на пр., во врска со сензитивноста на различностите на долниот дом во парламентот на ОК, Професор Сара Чилдс, [Извештај – Добар парламент](#) (2015). Види исто, Интерпарламентарна унија, [План за дејствување за родово сензитивни парламенти](#) (2012 & 2017)

³⁸ Интерпарламентарна унија, [План за дејствување за родово сензитивни парламенти](#) (2012), страна 8-9.

вработувањето и задржувањето на жените на високи позиции, и вклучување на родовата еднаквост во работата на парламентарната администрација.³⁹

23. Слични начела важат и за барањето да се постигне поголема парламентарна сензитивност за различностите⁴⁰ и овие коментари се подготвени од аспект на горенаведените начела.

3. ЗАДНИНА НА МОМЕНТАЛНАТА СОСТОЈБА СО РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ И РАЗЛИЧНОСТИТЕ ВО СОБРАНИЕТО

24. Организацијата и функционирањето на Собранието на Северна Македонија се уредени со Законот за Собранието и Деловникот на Собранието, согласно член 61 од Уставот на Северна Македонија. Според член 62 од Уставот, Собранието го сочинуваат од 120 до 140 пратеници, кои се избираат за период од четири години (член 63 од Уставот). Собранието основа постојани и повремени работни тела (член 76 од Уставот), меѓу другото, за разгледување на предлозите за закони и прописи и други акти кои ги носи Собранието.

3.1. Родова еднаквост

25. Во однос на обезбедувањето родова еднаквост, Северна Македонија ги има ратификувано сите договори за човековите права, ги има преземено сите обврски наведени во дел 2.1 и 2.2 погоре, и се има приклучено на сите поголеми меѓународни мрежи за политики за родовите прашања и конвенции.⁴¹ Во 2012 год., Собранието го донесе новиот Закон за еднакви можности за жените и мажите. Исто така, во институциите во Северна Македонија во тек е спроведувањето на Националниот акциски план за родова еднаквост за 2018-2020, каде што се вклучени оперативните планови за неколку институции, како и упатувања на Собранието.⁴² Собранието, исто така, има усвоено и Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието, каде што член 4 гласи „пратеникот функцијата ја извршува без предрасуди и дискриминација во однос на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување имотната и општествената положба, почитувајќи ги слободите и правата на човекот и граѓанинот”. Покрај тоа, Планот на активности за унапредување на родовата сензитивност на Собранието за 2020-2021 беше усвоен на 15 јануари 2020 год. Собранието има комисија за еднакви можности на жените и мажите, којашто претставува главно работно тело на Собранието за родово-сензитивен надзор и надзор над родовата еднаквост. Во Собранието функционира и Клубот на пратеничките, како неформално тело составено од сите пратенички без разлика на

³⁹ Интерпарламентарна унија, [План за дејствување за родово сензитивни парламенти](#) (2017), страна 7.

⁴⁰ Види на пример ОДИХР, [Упатства за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост](#), 2019, вклучително и листа за проверка со натамошни детални насоки на стр. 110-117, ИПУ, *Парламентот и демократијата во дваесет и првиот век: водич за добра пракса*, 2006, ИПУ и УНДП, *Различностите во парламентот: да го чуеме гласот на малцинствата и домородните народи*, 2010. Види исто, на пр., во врска со сензитивноста на различностите во долниот дом во парламентот на ОК, Професор Сара Чилдс, [Извештај-Добар парламент](#) (2015).

⁴¹ Покрај споменатите во Дел 1 од овие Коментари, тука спаѓаат Истанбулската конвенција и Агендата за мир и безбедност на UN Women.

⁴² Тука спаѓаат: Организирање континуирани тематски јавни дискусии за родово одговорно буџетирање во Собранието на Република Македонија (од Комисијата за еднакви можности на жените и мажите во Собранието на Република Македонија); Усвојување на измените и дополнувањата на Законот за буџетот на Владата на Република Македонија (Собрание на Република Македонија); Организирање обуки за јакнење на капацитетите на пратениците во Собранието на Република Македонија за прашањата за родовата еднаквост (МТСП Собрание на Република Македонија); Организирање јавни дискусии за да се зголеми квотата до 50% за недоволно застапениот род во извршната и законодавната власт (Влада на РМ, Собрание на Република Македонија, ОГО); Водење статистика за излезноста, кандидатските листи и пратеничките места на национално и локално ниво (ДИК, МТСП, Генерален секретаријат, Собрание на Република Македонија).

нивната политичка определба. Клубот се застапува за родова еднаквост и учество на жените во јавниот живот, и има поднесено иницијатива за воведување 50% квота во изборниот законик. Освен тоа, клубот се има докажано како особено добар форум за натпартиска соработка.⁴³

26. Пред изборите од јули 2020 год., 39% од сите пратеници во Собранието беа жени, коешто Северна Македонија ја рангираше на 20-то место по застапеност на жените на глобално ниво, и на 10-то место во регионот на ОБСЕ⁴⁴, а еден од трите потпретседатели на Собранието беше жена. Во тоа време, сите комисии немаа родов баланс во однос на членовите: како што се наведува во извештајот за родовата сензитивност на Собранието од јуни 2019 год. на Мисијата на ОБСЕ во Скопје⁴⁵, од 14 члена на комисијата за одбрана и безбедност, само 3 биле жени. Во исто време, од 12 члена на комисијата за еднакви можности, само еден член бил маж. Кога станува збор за собраниската служба, жените претставуваат две-третини од сите вработени, вклучувајќи и нивно мнозинство како надредени и раководители (59%).
27. По изборите од јули 2020 год., жените се застапени со 34,96% во Собранието, со 46 од 130 пратенички места и претседатели на 5 од 21 собраниска комисија, односно, законодавно-правната комисија, комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците, комисијата за образование, комисијата за локална самоуправа, комисијата за еднакви можности на жените и мажите.⁴⁶ Со собраниската служба, по втор пат, односно и по изборите од јули, раководи жена генерален секретар.⁴⁷

3.2. Немнозински заедници во Северна Македонија

28. За да се обезбеди заштита и еднаков третман на немнозинските заедници, Северна Македонија ја има ратификувано КЕРД, и Рамковната конвенција на Советот на Европа за националните малцинства. Во преамбулата на Уставот, по донесувањето на Амандманот XXXIV, експлицитно се наведени шест заедници (или „народи“), имено Албанците, Турците, Власите, Србите, Ромите, Бошњаците и исто така се упатува на „други“.
29. Според останатите амандмани на Уставот, во член 7 е предвидено дека покрај македонскиот јазик, службен јазик е и јазикот на кој зборуваат над 20% од населението, и може, меѓу другото, да се користи во органите на Северна Македонија, согласно на закон. „Соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа и во други области од јавниот живот“ претставува темелна вредност на уставниот поредок во земјата (член 8 од Уставот).
30. Според член 78 од Уставот, во Собранието се основа Комитет за односи меѓу заедниците (различно од работните тела на Собранието), составен од 19 члена од редот на пратениците, од кои по 7 члена од редот на пратениците Македонци и Албанци, и по еден член од пратениците Турци, Власи, Роми, Срби Бошњаци, кои ги избира Собранието. Комитетот ги разгледува прашањата од меѓунационалните односи и дава мислење и предлози за нивно решавање и Собранието е должно

⁴³ <https://sobranie.mk/za-klubot.nspix>

⁴⁴ Мисија на ОБСЕ во Скопје, Родовата сензитивност во Собранието на Република Северна Македонија, јуни 2019 год, стр. 8.

⁴⁵ Мисија на ОБСЕ во Скопје, Родовата сензитивност во Собранието на Република Северна Македонија, јуни 2019 год, стр. 10.

⁴⁶ https://data.ipu.org/node/171/basic-information?chamber_id=13391 и <https://sobranie.mk/working-bodies.nspix>

⁴⁷ Мисија на ОБСЕ во Скопје, Родовата сензитивност во Собранието на Република Северна Македонија, јуни 2019 год, стр. 10.

истите да ги разгледа. Овој пристап е во согласност со препораките дадени со ОБСЕ Насоки од Љубљана, предлагајќи посебни начини за застапеност и учество на немнозинските заедници во избраните собранија.⁴⁸ Основана е и интерпартиска парламентарна група за правата на Ромите.⁴⁹

31. Во дебатите за закони кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство (член 69).⁵⁰
32. Сегашниот претседател на Собранието е од албанската заедница во Северна Македонија, односно, од заедница којашто не е мнозинство. Еден од потпретседателите во претходниот состав на Собранието беше од бошњачката заедница. Од 18 партии кои се застапени во Собранието, пет се партии на етничките Албанци, една партија на етничките Срби, две партии на етничките Турци, и еден независен пратеник кој припаѓа на бошњачката заедница. Во претходниот собраниски состав, пратеници од заедниците беа претседатели на 6 од вкупно 21 собраниска комисија, вклучително и на комисијата за уставни прашања, постојаната анкетна комисија за заштита на правата и слободите на граѓанинот, и комисијата за европски прашања. Во извештајот на Европската комисија, во тој поглед, се истакнува дека „етничката застапеност на пратениците во голема мера го отсликува етничкиот состав на населението”.⁵¹

3.3. Лица со попреченост

33. Во однос на заштитата и унапредувањето на правата на лицата со попреченост, Северна Македонија ја има ратификувано КППП. Член 35 од Уставот им гарантира право на помош на „немоќните и на неспособните за работа“ граѓани и им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и „услови за нивно вклучување во општествениот живот“. Законот за спречување и заштита од дискриминација (усвоен во 2019 год.) меѓу другото, содржи и одредби со кои се дефинира попреченоста, и се уредува разумното приспособување, и пристапот до инфраструктура и добра и услуги за лицата со попреченост, иако за истиот во тек е преглед во Собранието по одлуката на Уставниот суд дека законот бил усвоен без потребното мнозинство во Собранието.
34. Во земјата е објавена и Национална стратегија за изедначување на правата на лицата со инвалидност. Владата има во план да го спроведе Акцискиот план за подобрување на пристапноста до државните и јавните институции.⁵²
35. Во Собранието е основана и меѓупартиска интерпарламентарна група за правата на лицата со посебни способности, составена од претставниците на сите политички

⁴⁸ *Op. cit.* фуснота 34, IV Клучни области на политики, стр. 46. Според Упатствата, тука може да спаѓаат резервирани пратенички места во еден од двата дома на парламентот или во парламентарните комисии или други форми на гарантирано учество во законодавниот процес.

⁴⁹ https://www.sobranie.mk/agenda-2019-ns_article-working-meeting-of-the-inter-party-parliamentary-group-for-the-rights-of-the-roma-in-the-republic-of-nsp

⁵⁰ *Op cit* footnotes **Error! Bookmark not defined.** и 34, упатувајќи на ОБСЕ Висок комесар за национални малцинства и 2012 Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества од 2012 год., сугерирајќи сличен тип на посебни аранжмани за пратениците од националните или етничките малцински заедници. Тоа е уредено со Законот за Комитетот за односи меѓу заедниците. Во овој закон е дадена целосна листа на законите за коишто е потребно 2/3 мнозинство и мнозинство гласови од заедниците.

⁵¹ Работен документ на службата на Комисијата, Северна Македонија 2019 Извештај во прилог на документот Комуникација од Комисијата за Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален комитет и Комитетот за регионите 2019 Комуникација за политиката за проширување на ЕУ. СОМ(2019) 260 финална, 29 мај 2019 год., стр. 9.

⁵² Одговори на поранешна Југословенска Република Македонија на листата на прашања подготвена од Комитетот на ОН за правата на лицата со попреченост, добиена на 13 јули 2018 год, пар. 38.

партии во Собранието, со цел унапредување на нивните права.⁵³ Тоа е во согласност со препораките дадени од ОДИХР во Упатствата за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост од 2019 год.,⁵⁴ каде што се истакнува дека основањето на работна група или слична група во рамки на парламентот помага да се промовираат носителите на заложби за инклузија на попреченоста во парламентот.

36. Во 2005 год., беа направени измени во собраниската зграда за да се овозможи непречено движење на лицата со посебни потреби, вклучително и рампи, лифтови и рампи за лифтови, како и посебен влез.⁵⁵ Во Законот за градење (член 11) се истакнува дека градба за јавни и деловни намени и градба со намена домување во станбени згради, како и градба со станбено-деловна намена мора да биде проектирана и изградена така што на лицата со инвалидност ќе им се овозможи непречен пристап, движење, престој и работа во и до градбата.

4. РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ И РАЗЛИЧНОСТИТЕ ВО СОБРАНИЕТО

4.1. Образложение и цели

37. Во однос на Законот за Собранието и Деловникот, прелиминарната анализа открива дека тие се севкупно родово неутрални — недостасуваат посебни одредби кои генерално се однесуваат на родот и различностите.
- i. Прво, отсуството на озаконети правила може да го попречи целосното учество во парламентарната работа и можноста да се претставуваат избирачите на жените пратенички или пратениците од заедниците кои не се мнозинство,⁵⁶ или со попреченост.
 - ii. Второ, не постои барање за преглед на предлозите за закони од аспект на родот и различностите, и оттаму, законите може да не ги земат предвид различните родови влијанија од новите законски предлози за мажите и жените, и во главни црти, за лицата кои припаѓаат на малцинските групи.
 - iii. Трето, на пратениците не им се дава соодветна техничка поддршка за прашањата поврзани со родот и различностите.
38. За да се спречи тоа, во овие коментари се дадени препораки како може да се зајакне родовата сензитивност во Собранието на Северна Македонија во три области: (1) родово-сензитивен пристап во парламентарното работење; (2) родово-сензитивен пристап во Собранието како работно место; (3) родово-сензитивни закони. Покрај тоа, во деловите подолу за секоја од овие области се дадени и препораки за унапредување на различностите во однос на лицата со попреченост и различните заедници кои не се мнозинство во Северна Македонија.

⁵³ Одговори на поранешна Југословенска Република Македонија на листата на прашања подготвена од Комитетот на ОН за правата на лицата со попреченост, добиена на 13 јули 2018, пар. 134.

⁵⁴ *Op. cit.* фуснота **Error! Bookmark not defined.**, стр. 80.

⁵⁵ Види интернет страница на Собранието на Северна Македонија на <<https://www.sobranie.mk/assembly-palace.nspcx>>. Акциски план за ОВП за 2018-2020, каде што во рамки на парламентарната компонента има две посебни заложби за „2.1 Подобар пристап до информации“, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Macedonia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

4.2. Родова еднаквост и различности во составот на органите, телата и службата на Собранието

39. Според Деловникот, одлуките за составот на собраниските комисии се носат согласно на Законот за еднакви можности на жените и мажите (член 118 став 5). Меѓутоа, произлегува дека не постојат други насоки како да се обезбедат различностите на раководните места во Собранието и во комисиите.
40. Иако Северна Македонија има релативно добри достигнувања во однос на застапеноста на жените во Собранието (види параг.27), важно е да се бараат и различности во Собранието, вклучително и преку еднаквоста во учеството, инфраструктурата во собраниската зграда и културата пошироко во Собранието. Може да биде корисно **да се воведат водечки начела во однос на еднаквата распределба на различните полови, претставниците на малцинствата, и на лицата со попреченост, како на раководните места така и во соодветните работни тела (види параг. 43 и подолу за поконкретни препораки).**
41. Собранието може понатаму да разгледува иницијативи, како што е организирање на кампањи за информирање наменети за недоволно застапените групи,⁵⁷ особено за оние кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство, како што се Ромите.

4.2.1 Услови за родот и различностите при изборот на претседател и потпретседатели на Собранието

42. Според член 22 од Деловникот, кандидат за претседател на Собранието може да предлага комисијата за прашања на изборите и именувањата или најмалку 20 пратеници. Член 17 од законот го уредува изборот на претседателот и потпретседателите на Собранието, кои Собранието ги избира од редот на пратениците. Според став 2 од истата одредба, претседателот на Собранието го предлага бројот на потпретседатели, кои се заменици од редот на различните политички партии кои се застапени во Собранието (еден од нив од најголемата опозициска партија во Собранието (став 3)). Оваа процедура е опишана и во член 21 од Деловникот. Праксата на Собранието од последната деценија покажува дека во собранискиот состав била именувана најмалку една жена потпретседател. **За да се обезбеди отвореност и инклузивност на процесот, Деловникот треба да дава насоки во врска со критериумите за избор на кандидати, како што се критериуми за родот и различностите (секогаш под претпоставка дека тие лица се согласни да се зафатат со таква важна задача).**⁵⁸

4.2.2 Аспекти на родот и различностите во раководството и членството на комисиите (работни тела)

43. Изборот на претседател, нивните заменици и членови на комисиите се врши од редот на пратениците во Собранието, по предлог на комисијата за прашања за изборите и именувањата, а врз основа на листа што ја предлагаат пратеничките

⁵⁷ Види, за споредба, препораки на ОДИХР за поголема родова еднаквост и разноликост во правосудството, во ОДИХР, [Родот, различностите и правдата](#) (2019), Препорака 3.1.

⁵⁸ Поконкретно за родовиот баланс, врз основа на добрите практики од други земји, некои модалитети кои се имаат покажано како ефективни може да се вклучат во Деловникот (или други релевантни закони или политики), на пример, кога се предлагаат кандидатите, може да се воведат обврската секогаш да се предлагаат по двајца кандидати од различен род. Види пр: ОДИХР, [Мислење за предложените амандмани за да се обезбедат еднакви права и можности за жените и мажите при политичкото назначување во Украина](#) (2013), пар. 27. Види исто на пр., пример од Данска во Анекс IV кон [Појаснувачкиот меморандум на СЕ Препорака \(2003\)3](#).

- групи (член 108 став 1). Член 108 став 2 предвидува дека во предлогот од комисијата се обезбедува соодветна застапеност на пратениците од пратеничките групи и од пратениците кои не се организирани во пратенички групи. Деловникот е инаку неутрален во однос на застапеноста на пратениците од аспект на родот и различностите, меѓу претседателите и членовите на собраниските работни тела.
44. **Со цел да се обезбеди отвореност и инклузивност на процесот, член 108 од Деловникот може да предвиди насоки за политичките партии во однос на критериумите за родот и различностите, при изборот на членовите на комисиите и работните тела.**
45. Важно е да се истакне дека за да се обезбеди ефективност на условите во врска со родот и различностите, коишто може да бидат воведени во Законот и Деловникот, неопходно е да се превидат и последиците од непостапувањето по утврдените услови.⁵⁹ На пример, кога јасно е наведен условот да се отсликува родовиот баланс или да се промовираат различностите во релевантните закони, предложената листа којашто не се отсликува родов баланс може да се врати на повторен преглед кај релевантната пратеничка група.⁶⁰
46. За да се зголемат различностите при горенаведениот процес на избор на кандидати, член 20 од Деловникот за изборот на членовите на комисијата за прашања на изборите и именувањата може да се измени со цел членството на комисијата само по себе да има поголем родов баланс и различности.⁶¹ Сегашниот член 20 став 2 гласи дека при изборот на членови на комисијата, пратениците треба да обезбедат соодветна застапеност на пратеници од политичките партии застапени во Собранието. **Тука може да се додаде одредба, односно да се утврди дека при предлагањето на кандидатите за избор на членови на комисијата, посебно внимание да се посвети на лицата од родовите малцинства, пратениците од националните малцинства или етнички групи и пратениците со попреченост.**
47. Член 117 од Деловникот се однесува на постојаните и повремени работни тела, кои разгледуваат предлози на закони, и на други акти што ги донесува Собранието. Постојаните работни тела се основаат со одлука на Собранието. Собранието со одлука основа и повремени работни тела и за извршување на посебни задачи, како и анкетни комисии за прашања од јавен интерес (член 118).
48. Со одлуката за основање на работни тела и на анкетни комисии, Собранието го утврдува и делокругот и бројот на членовите (член 118 став 4), како и составот на комисиите во зависност од бројот на пратениците во пратеничките групи, пратениците кои не се организирани во пратеничка група и во согласност со Законот за еднакви можности на жените и мажите (член 118 став 5).
49. Горенаведеното ќе помогне да се даде соодветно значење на упатувањето на Законот за еднакви можности на жените и мажите во член 118 став 5, коешто само по себе е добредојдено, но, се чини дека досега нема извршено вистинско влијание врз работните тела во пракса во однос на родовиот баланс (види параг. 27).

⁵⁹ Види пр., ОДИХР, [Мислење за предлог деловникот на Националното Собрание на Ерменија](#) (2016), пар. 125-130.

⁶⁰ Види пр., ОДИХР, [Мислење за предложените амандани за да се обезбедат еднакви права и можности за жените и мажите при политичкото назначување во Украина](#) (2013), пар. 32-35. Види пр., Француски [Закон бр ° 2014-873 од 4 август 2014 за реална еднаквост меѓу жените и мажите](#), член 66 и 75, каде што е предвидено дека назначувањата ќе бидат поништени доколку не се почитува родовиот баланс (освен за назначување на пратеници од недоволно застапениот род), иако поради тоа нема да се сметаат за ништовни одлуките кои веќе биле усвоени од телото во меѓувреме.

⁶¹ Во моментот, 2 од 12 члена на комисијата се жени, додека најмалку три комисииски членови се од заедница која не е мнозинство.

50. Во однос на Советот на собранискиот канал (член 33(1) од Законот за Собрание), **исто така се сугерира да се направи упатување на Законот за еднакви можности на жените и мажите и соодветно да се измени член 33(1).**

ПРЕПОРАКА А

Да се разгледаат натамошни ефективни чекори за поправична распределба на различните родови, на претставниците од националните и етничките малцинства, и на лицата со попреченост низ областа, како на раководните места, така и во соодветните работни тела.

4.2.3 Собраниска служба

51. Родовиот баланс и застапеност на различностите може да се постигнат не само во однос на пратениците во Собранието и составот на собраниските тела, туку и во однос на службата. Во тој поглед, со член 40 став 2 од Законот и член 235 став 2 од Деловникот предвидено е дека организацијата, задачите и работата на службата се утврдуваат согласно со акт што го донесува Собранието во согласност со законот и деловникот. Со Службата раководи генералниот секретар на Собранието (член 41 став 1 од законот).
52. Член 41 став 3 од законот предвидува дека генералниот секретар на Собранието при вработувањето во стручната служба на Собранието, меѓу другото, обезбедува примена на начелото на соодветна и правична застапеност на сите нивоа. Жените во моментов претставуваат над 2/3 од вработените во Собранието, вклучително и нивно мнозинство на надредени и раководни позиции (59% се жени).
53. **Во оваа одредба сепак се препорачува да се вклучи дека генералниот секретар ќе цели да се обезбеди родова еднаквост и застапеност на лицата со попреченост меѓу вработените во службата на Собранието.** За второнаведеното, особено член 27 од КПЛП предвидува права за работа на лицата со инвалидност, на еднаква основа со другите; како и право на можност за заработка за живот преку слободен избор и прифаќање на работа на пазарот за труд и работна средина која е „отворена, инклузивна и прифатлива за лицата со инвалидност” и преку преземање соодветни чекори, особено преку законодавството за „вработување на лицата со инвалидност во јавниот сектор” (член 27 (1) (е) од КПЛП). Тоа подразбира не само критериумите за избор и вработување да бидат недискриминички, туку и да се преземаат позитивни мерки за создавање на поволно опкружување за реализација на целосно и еднакво учество на лицата со попреченост,⁶² коешто значи дека треба да се обезбеди разумно приспособување за лицата со попреченост на работното место.

4.3. Аспекти на родовата еднаквост и различностите во работните услови во Собранието

54. Еден аспект во обезбедувањето родова еднаквост и други начини на различности во парламентот е за општите работни услови и процеси да се земаат предвид и посебните потреби и интереси на сите пратеници и на собраниската служба која работи таму. Парламентот треба да негува култура којашто е родово-сензитивна и ја препознава улогата на мажите и жените во родителството.

⁶² Види препорачани стандарди за избор и обуки во правосудството, предвидени во Дел II во Препораките од Киев од 2010 год.

55. Предизвикот да се постигне баланс меѓу работата во парламентот и семејниот живот е суштинско прашање за унапредување на родовата сензитивност на парламентот.⁶³ Тоа ги засега пратениците кои се родители и многумина од собраниската служба чие работно време е поврзано со собраниските седници. Во тој поглед, [Препораката на СЕ \(2003\)3 за балансирано учество на жените и мажите во носењето политички и јавни одлуки во Анексот](#) вели дека парламентите треба да преземаат мерки со коишто временските распореди и работните методи на избраните претставници од различен род им овозможуваат да го усогласат работниот и семејниот живот.⁶⁴
56. Врз основа на начелата, стандардите и добрите практики кои се отсликани во горенаведените извори, **се препорачува Собранието на Северна Македонија да усвои серија на мерки со цел пратениците да можат хармонично да бидат политички застапници и да ги балансираат обврските за грижата.** Тука треба да се разгледаат **четири** клучни области:
- i. Регулација на работното време и агендите за работа;
 - ii. Родителско отсуство и отсуство за давање нега;
 - iii. Политики за полово вознемирување.
57. Деловникот и останатите релевантни закони во земјата треба непосредно да ги опфатат овие прашања.

4.3.1 Работни услови

58. За родово разноликост на парламентот, неопходно е да се земаат предвид посебните потреби на мажите и жените. Тоа, меѓу другото, подразбира одредена флексибилност со цел родителите, до степен на можностите, да можат да ги комбинираат работните со родителските обврски. Исто така, организацијата на работата треба да им овозможи на мажите и жените пратеници да поминуваат доволно време со семејствата, и на двајцата родители да им се овозможи да земат породилно или родителско отсуство под исти услови, освен кога има разумна и објективна оправданост.⁶⁵
59. Како што е наведено во извештајот на Мисијата на ОБСЕ во Скопје од 2019 година, Собранието на Северна Македонија само делумно ги има опфатено родовите аспекти во внатрешното работно опкружување.⁶⁶ Според извештајот, **флексибилно работно време по мерка на семејството или права од семејниот живот (споделено родителско отсуство или задолжително родителско отсуство за татковците) се прашања кои треба и понатаму да се разгледуваат.**
- **Родителско отсуство и отсуство за нега**
60. Иако Поглавјето III од Деловникот се однесува на правата и должностите на пратениците, не се споменуваат работи како што е посебното отсуство. Иако годишниот одмор е генерално предвиден со член 5 од деловникот, сепак може да

⁶³ Види пр., ОДИХР, [Збирка на добри практики за унапредување на политичкото учество на жените во регионот на ОБСЕ](#) (2016), страна 86-91 и 97-98; и ИПУ, [Родово-сензитивни парламенти - Глобален преглед на добри практики](#) (2011), Поглавје 9.

⁶⁴ СЕ, [Препорака \(2003\) за балансирано учество на жените и мажите во носењето политички и јавни одлуки](#), пар. 8 и [Појаснувачки меморандум](https://rm.CE.int/1680519084) <https://rm.CE.int/1680519084>.

⁶⁵ Види, во овој контекст, ЕСЧП, [Konstantin Markin v. Russia](#) [GC] (Апликација бр. 30078/06, пресуда од 22 март 2012), и [Hulea v. Romania](#) (Апликација бр. 33411/05, пресуда од 2 октомври 2012), каде е најдена повреда на Конвенцијата поради пропуст на властите да им обезбедат право на родителско отсуство на родителите. Види исто на пр.: ИПУ, [Родово-сензитивни парламенти - Глобален преглед на добри практики](#) (2011), страна 92-94.

⁶⁶ Мисија на ОБСЕ во Скопје, Родовата сензитивност во Собранието на Република Северна Македонија, јуни 2019, стр. 11.

се вклучат и упатувања на закон и/или политики⁶⁷ коишто го уредуваат породилното и родителското отсуство, и друго отсуство за давање нега. Добра меѓународна пракса, во тој поглед, е праксата воведена со новата усвоена *Директива (ЕУ) 2019/1158 на Европскиот парламент и на Советот од 20 јуни 2019* за балансот меѓу работата и животот кај родителите и згрижувачите, којашто треба да се транспонира во законите до 2 август 2022 год., и предвидува дека „секој работник има индивидуално право на родителско отсуство од четири месеци“, без разлика на родот.⁶⁸

- **Пристапност**

61. Може да се разгледа поедноставување и појаснување на парламентарниот јазик, вклучително и на процедуралните термини, како и онлајн и печатената комуникација, како и генерално да се олесни пошироката примена на помагала за лицата со попреченост.⁶⁹ Во тој поглед, би било корисно доколку знаците на вратите и во ходниците, како и генерално материјалите да бидат достапни во пристапни формати, како што е Брајовото писмо, во лесно читлив или аудио формат или доколку Собранието има одредени програми да ја олеснат работата за глумите пратеници во Собранието, **секогаш имајќи го предвид начелото за разумно приспособување. Законодавството може соодветно да се надополни за да се обезбеди пристап до собраниската зграда со почитување на начелото за разумно приспособување.** Слични мерки за пристапност се исто така важни и за собраниската служба и треба да се спроведуваат за натамошно поттикнување на инклузивно работно опкружување во Собранието. Покрај тоа, информатичките и комуникациските алатки на Собранието треба да бидат пристапни за пошироката заедница, вклучително и за лицата со попреченост, согласно член 9 од КППП⁷⁰ според кој лицата со попреченост имаат право „да живеат независно и во целост да учествуваат во сите аспекти на животот“.⁷¹
62. **Во годишниот буџет треба да се земат предвид предмети и материјали коишто овозможуваат разумно приспособување за пратениците со попреченост.** Средства треба да се распределуваат за да се олесни секојдневното работење на глумите и слепите пратеници во Собранието, и да им се овозможи да учествуваат во расправите и гласањето. Покрај тоа, буџетот треба да ги содржи и неопходните средства коишто ќе обезбедат дека пратениците со попреченост во Собранието ќе имаат пристап до салата за пленарни седници и останатите простории и сали, според потребите, и генерално, сите информатички и комуникациски алатки и материјали коишто ги изготвува Собранието да бидат пристапни за јавноста, вклучително и за лицата со попреченост.

⁶⁷ Работните услови за пратениците во Собранието се опфатени со уставот, како и други закони, меѓу кои и Законот за пратениците во Собранието, Законот за Собранието и Законот за работни односи.

⁶⁸ Види [Директива \(ЕУ\) 2019/1158 на Европскиот парламент и на Советот од 20 јуни 2019 за балансот меѓу работниот и приватниот живот за родителите и згрижувачите](#), член 5. Види исто, за родителско отсуство на функционерите во ЕУ, член 42а од [Регулатива \(ЕУ, Еуратом\) Бр 1023/2013 на Европскиот парламент и на Советот од 22 октомври 2013 за измена на Регулативите за функционерите на Европската унија и условите за вработување на други службеници во Европската унија](#).

⁷⁰ *ОН Конвенција за правата на лицата со попреченост*, усвоена со резолуцијата 61/106 на Генералното собрание од 13 декември 2006 год. Монголија пристапи кон Конвенцијата на 13 мај 2009 год.

⁷¹ Член 9 од КППП ги повикува државите да преземаат мерки на тие лица да им се обезбеди пристап не само до објектите и услугите кои се отворени за јавноста, туку и до информации и комуникација. Важно е да се спомене дека државите членки на КППП се обврзани на лицата со попреченост да им обезбедат пристап до постоечките (не само новите) јавни услуги и да се распределуваат соодветни ресурси за да се отстранат постоечките пречки.

ПРЕПОРАКА Б

Да се разгледаат мерки со цел подобра усогласеност во балансот меѓу работата и приватниот живот, вклучително и флексибилно работно време по мерка на семејниот живот и сродни права, со обврзаност од страна на Собранието како за пратениците, така и за собраниската служба.

ПРЕПОРАКА В

Да се направи преглед на просториите во рамки на собраниската зграда за да се обезбеди пристапност за лицата со попреченост, имајќи го на ум начелото за разумно приспособување.

ПРЕПОРАКА Г

При подготовката на годишниот буџет за Собранието, вклучително и за работните тела, да се земат предвид перспективите за родот и различностите.

4.3.2 Спречување на сите форми на вознемирување

63. Покрај сите овие мерки коишто се однесуваат на секојдневното работење на пратениците во Собранието и на собраниската служба, исто така е важно да се создаде, до степен на можностите, опкружување каде не постојат сите форми на вознемирување, вклучително и психолошко и полово вознемирување. Половото вознемирување и родово-базираното насилство всушност претставуваат основна повреда на правата, вклучително и на правата на телесен интегритет, лична безбедност, приватност и еднаквост. Во тој поглед, најновите [Упатства на ИПУ за елиминација на сексизмот, вознемирувањето и насилството врз жените во парламентот](#) (2019) може да послужат како корисен ресурс за Собранието. Разноличен парламент претставува опкружување во коешто родот и сексуалната ориентација на пратениците, нивното национално или етничко потекло или можна попреченост немаат негативно влијание врз нивната способност за работа и учество во собраниските расправи.
64. За спречување и заштита од психолошко и полово вознемирување на работното место, и за да се обезбеди здрава работна средина, во 2013 год., Собранието на Северна Македонија го усвои Законот за заштита од вознемирување на работното место.⁷² Овој закон ги уредува правата, обврските и должностите на работодавачите и вработените во врска со спречување на психичко и полово вознемирување на работното место, и мерките и постапката за заштита од вознемирување на работно место. Согласно Законот за заштита од вознемирување на работното место, работодавачот е должен вработениот да го запознае со одредбите за забрана на вознемирување на работно место, обврските за забрана на вознемирување на работното место, и начинот на препознавање и можностите за заштита.
65. Во деловникот нема упатување на вознемирувањето, вклучително и на половото вознемирување. Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието, во

⁷² Службен весник бр. 79 од 3.5.2013.

член 13 и 14, само дефинира „повреда на должностите“, односно, лесна повреда, меѓу другото, претставува „однесување на пратеникот со кое се повредува достоинството на Собранието“, додека тешка повреда се смета дека е однесување на пратеникот „со кое се навредува достоинството на други лица“ и се користат термините „поттикнување на омраза, нетолеранција или насилство“.

66. Законот и Деловникот не содржат упатување на посебните форми на вознемирување, или на нормите од горенаведените закони. Во тој поглед се препорачува Деловникот и/или Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието да се изменат, или да се подготви посебна политика или акциски план каде што јасно ќе се предвиди дека нема да се толерира сексистички или исклучувачки говор,⁷³ и дека вознемирување и насилство на основ на родот и други идентитети, како што се етничко потекло, попреченост или сексуалност, се исто така незаконити во парламентот, притоа потврдувајќи ја заложбата на Собранието за спречување и елиминација на таквото однесување.⁷⁴ На тој начин ќе се обезбеди јасно идентификување и дефинирање на однесувањата и делата кои се забранети и за пратениците и за собраниската служба, како и казните и последиците од таквите повреди.⁷⁵ Исто така, од клучна важност е законот, деловникот или друга собраниска политика да содржат ефективен механизам за постапување по приговори, којшто обезбедува доверливост, одговор на приговорите, правичност за сите страни, и истиот да се заснова на детална, непристрасна, сеопфатна и навремена истрага.⁷⁶
67. Треба да се обезбедат соодветни правни лекови и обештетување, слично на [Конвенцијата на МОТ за елиминација на насилството и вознемирувањето со светот на работата](#) од 2019 год. (доколку истата не е ратификувана во Северна Македонија) и [Препораката \(R206\)](#) од 2019 год. каде се наведени правните лекови кои може да им се обезбедат на жртвите. Исто така, треба да се обезбедат и адекватни санкции.⁷⁷
68. На крај, неопходно е да се воспостават мерки за да се овозможи имплементација на политиката, меѓу другото, особено буџетски ресурси, подигнување на свеста, обуки, услуги за поддршка и советување, како и соодветен механизам за мониторинг и евалуација.⁷⁸ Обединетите нации и институциите на Европската унија,⁷⁹ како и домашните институции,⁸⁰ имаат објавено, на пример, упатства или

⁷³ Види пр., [ИПУ Упатства за елиминација на сексизмот, вознемирувањето и насилството врз жените во парламентот](#) (2019), страна 35 и ОДИХР, [Збирка на добри практики за унапредување на политичкото учество на жените во регионот на ОБСЕ](#) (2016), страна 86 и 97.

⁷⁴ Види пр., [ИПУ Упатства за елиминација на сексизмот, вознемирувањето и насилството врз жените во парламентот](#) (2019), страна 35.

⁷⁵ ибид. страна 37-38 ([Упатства на ИПУ](#) од 2019 год.)

⁷⁶ ибид. страна 42-43 ([Упатства на ИПУ](#) од 2019 год.)

⁷⁷ ибид. страна 49 ([Упатства на ИПУ](#) од 2019 год.)

⁷⁸ ибид. чекор 3 ([Упатства на ИПУ](#) од 2019 год.)

⁷⁹ Види пр., Борд за координација на извршните директори во системот на Обединетите нации, [Систем на ОН Модел на политика за сексуално вознемирување](#); и Европски парламент, [Креирање политики за правата на граѓаните и уставните работи. 2018. Малтретирање и полово вознемирување на работното место, на јавен простор и во политичкиот живот во ЕУ.](#)

⁸⁰ Дел од меѓународните добри практики за справување со половото вознемирување во парламентите се: во Финска, на пример, Упатствата на бирото на парламентот за спречување на такво однесување и вознемирување (2017) важат за пратениците и за парламентарната служба. Со нив се обезбедува доверлива постапка за поднесување приговори, проследена со медијација и внатрешна истрага. Швајцарскиот и австрискиот парламент имаат воведено независно консултативно тело/експерти специјализирани за случаи на заплашување и полово вознемирување, коишто пратениците можат да ги контактираат во доверба. Во Франција, кампања со постер прикажан во Собранието и Сенатот на кој се дадени одредбите од кривичниот закон за сексуално вознемирување и информации за постоечки служби за жртви. Во 2017 год., Претставничкиот дом на САД усвои резолуција за обука на сите пратеници, офицери и вработени за спречување на вознемирување за време на конгресните седници. Сенатот на САД исто така донесе резолуција, според која сенаторите, офицерите во Сенатот и раководителите во Сенатот поминуваат периодични обуки за вознемирување на работното место, вклучително и полово вознемирување и заплашување и одмазда, коишто се забранети со Законот за отчетност на Конгресот од 1995 год. Во регионот на Западен Балкан, Кодексот за

кодекси за однесување коишто даваат насоки во кои не се вклучени само дефиниции, туку и процедури за приговорите кои треба да се следат во таков случај.

69. **Истите мерки и механизми треба да се предвидат за вознемирување врз основ на припадност на пратеник или вработен во службата на одредена заедница, или на основ на нивната попреченост.**
70. Законот не содржи упатување на Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието, но, најмалку треба да содржи одредба којашто ја утврдува обврската на пратениците во Собранието да се придржуваат до кодексот. Се препорачува да се надополни член 3 од законот, со упатувања на други закони со кои се уредени правата и обврските на пратениците.

ПРЕПОРАКА Д

Да се преземаат ефективни мерки преку усвојување на закони или политика коишто јасно го дефинираат вознемирувањето и утврдуваат процедури за поднесување приговори и санкции за сторителите, со цел да се обезбеди опкружување каде што не постојат сите форми на родово-базирана дискриминација, вознемирување, вклучувајќи и психолошко и полово вознемирување, и дискриминација на основ на националното потекло или припадност на етничко малцинство или попреченост на пратениците и вработените во службата.

5. РОДОТ И РАЗЛИЧНОСТИТЕ ВО РАБОТАТА НА СОБРАНИЕТО И СОБРАНИСКИТЕ ТЕЛА

71. Покрај структурата и работните услови за пратениците и собраниската служба, и секојдневната работа на Собранието за извршување на клучната законодавна, претставничка и надзорна функција треба да се врши на начин којшто ги зема предвид потенцијалните дискриминаторски влијанија од неговата работа. Особено што аспектите на родова еднаквост, како и интересите на заедниците и генерално на лицата со попреченост, треба да се анализираат на посистематски начин.

5.1. Јакнење на пристапот до информации

72. Со оглед на тесните рокови за разгледување на предлозите за закони и за подготовка за работата во комисиите, важно е на пратениците да им се обезбеди целосен пристап до информации кои се однесуваат на родовите прашања. Член 42 од Законот за Собранието го уредува работењето на парламентарниот институт, чијашто функција е да обезбедува истражувачки услуги за пратениците, и член 34 од деловникот го предвидува правото на пратениците да „бараат и да добиваат известување и стручна помош од службата на Собранието за прашања што се во врска со работата на Собранието и на работните тела.” Сепак, во деловникот треба да се внесат две важни дополнувања (член 34) наведени подолу.

однесување на општината Стари Град во Босна и Херцеговина е прв кој го дефинира половото вознемирување како „секое несакано вербално, невербално или физичко однесување од полов карактер коешто има за цел да се повреди достоинството на лице или група на лица, особено кога таквото однесување создава заплашувачко, непријателско, деградирачко, понижувачко или навредливо опкружување.” Види исто, на пр.:Стејт департмент на САД, Канцеларија за граѓански права, [Политика за полово вознемирување](#).

73. Прво, може да се дефинира временскиот распоред за обработка на барањата за информации, имајќи ги предвид *Упатствата за користење на истражувачките услуги на парламентарниот институт*. Со цел собраниската служба да има доволно време да одговори на разните барања на пратениците од една страна, и од друга страна, да се обезбеди доволно време за пратениците да ги анализираат информациите, неопходно е да се воспостават посебни рокови за барањата за информации.
74. Второ, податоците за разни родови индикатори и информации за условите и влијанијата на родот ги собираат различни владини и невладини субјекти во Северна Македонија. Со цел тие податоци да бидат попристапни, истите може да се консолидираат и централизираат преку воспоставување на информатичка база на податоци каде што би се собирале расположливите податоци.
75. Може да се разгледаат и други мерки во поддршка на пратениците за родовите прашања, односно:
- Надополнување на член 63 од Деловникот каде што се утврдени надлежностите на потпретседателите на Собранието, односно, дека претседателот на Собранието, заедно со потпретседателите и координаторите на пратеничките групи, го поддржуваат интегрирањето на аспектите за родот и различностите во собраниската работа за да се унапредува разноличноста и родовата еднаквост, како во Собранието така и во законодавните акти донесени од Собранието;
 - Како што е содржано во Планот на активности за унапредување на родовата сензитивност на Собранието за 2020-2021, да се размисли за назначување на координатор /фокална точка за родот/различностите кој ќе биде задолжен да ги координира сите заложби за вклучување на аспектите на родот и различностите, или за воспоставување на внатрешна работна група за аспекти на родот и различностите којашто ќе вклучува претставници од сите сектори во собраниската служба. Покрај тоа, треба да се размисли и за постојано вработување на советник за родови прашања во секторот на генералниот секретар, задолжен да ги поддржува заложбите за вклучување на родовите прашања во секојдневното работење, и додавање на посебна одредба во Деловникот за да се создаде поформален механизам за вклучување на аспектите на родот и различностите.

5.2. Распределба и разгледување на законите во Собранието

76. Работите кои се однесуваат на родовата еднаквост, како и на правата на националните и етничките малцинства и правата на лицата со попреченост имаат меѓуресорски карактер, коешто значи дека во јавните институции како што е Собранието, не постои едно тело или еден орган кој е задолжен за нив. Наспроти тоа, целото Собрание има улога да ги одржува и поддржува заложбите на Северна Македонија на планот на родот и различностите.
77. На пример, според член 3 од Законот за еднакви можности на жените и мажите, „*органите на законодавната власт*” меѓу другите, се одговорни да воспостават еднакви можности и еднаков третман за жените и мажите. Освен тоа, според член 9 од Законот за еднакви можности на жените и мажите, Собранието го интегрира принципот на еднакви можности на жените и мажите во законските иницијативи, политиките и програмите, ги анализира и дава мислења за влијанието на законските одредби врз статусот на жените и мажите.

78. Исто така, член 9 став 5 предвидува дека комисијата за еднакви можности на жените и мажите, меѓу другото, ги разгледува „предлозите на закони и другите прописи што ги донесува Собранието од областите на [еднаквите можности на мажите и жените], Буџетот на Републиката како и други предлози на закони и други прописи од аспект на вклученоста на родовиот концепт во нив”. Одлуката за основање на комисијата е поконкретна, каде што е наведено дека Комисијата „ги разгледува предлозите на закони и другите прописи што ги донесува Собранието од областа на трудот и социјалната политика, образованието и здравството, семејството и грижата за децата, како и други предлози на закони и други прописи од аспект на вклученоста на родовиот концепт во нив”.⁸¹ Тоа значи дека најголемиот број предлози на закони кои се доставени во Собранието, во еден или друг момент, треба да бидат разгледани од аспект на родовата сензитивност од страна на оваа комисија.
79. Покрај тоа, во истата одлука за основање на комисијата за еднакви можности се наведени и конкретни документи коишто комисијата ги „разгледува”, односно, Националниот план на акција за еднакви можности на жените и мажите, меѓутоа, други документи не се наведени, на пример, Планот на акција за имплементација на Истанбулската конвенција. Во тој поглед, одлуката треба да содржи листа со меѓународните конвенции чијшто потписник е Северна Македонија, како и останати политики и сродни акциски планови за родовиот концепт.
80. На крајот, според член 60 од Деловникот, претседателот определува работно тело надлежно за разгледување на одделни прашања поднесени до Собранието. Во однос на тоа дали одреден предлог на закон или пропис ќе се поднесе и до комисијата за еднакви можности на жените и мажите, освен што се поднесува до матичното работно тело, зависи од мислењето на претседателот, веројатно со помош од потпретседателите. Тука се отвора прашањето за критериумите кои претседателот ги применува во таквите ситуации, и како се дефинираат и идентификуваат родово сензитивни закони или закони кои ги засегаат лицата од националните и етничките малцинства или лицата со попреченост. Оттаму, повеќето закони коишто влијаат врз можностите за родова еднаквост може да бидат разгледани и донесени или да бидат отфрлени без соодветна вклученост на Собранието од аспект на родот.
81. Во овој контекст, забележано е дека во одредени случаи, Деловникот не допушта Собранието да одлучува по одредени работи пред матичната комисија да има заземено став по тоа прашање. Во однос на родовите прашања, член 12 од Законот за еднаквите можности предвидува дека Министерството за труд и социјална политика соработува со Комисијата за еднакви можности на жените и мажите при изработување на закони, стратешки документи и извештаи. Освен тоа, како што е наведено во параграф 32 *погоре*, во член 69 став 2 од Уставот се вели дека за закони кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на националните и етничките малцински заедници. Спорот во врска со примената на оваа одредба го решава Комитетот за односи меѓу заедниците. Член 202 од Деловникот ги отсликува правилата за двотретинско мнозинство кои се предвидени со член 69 став 2 од Уставот.

⁸¹ Врз основа на неофицијален превод на листата на надлежности на КЕМЖМ, достапна во оригинал на македонски јазик во Службен весник на Република Северна Македонија 64/17 на <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/cdd14095a93240c78ea5167d1320542d.pdf>

82. Во главни црти, доколку соодветно не се идентификува посебното значење на одредени предлози на закони или прописи на ниво на претседател или потпретседатели на Собранието, комисијата за еднакви можности може воопшто да не биде запознаена со предлогот за закон или прописи пред пленарната расправа, кога може да биде тешко да се направат вистински измени. Истото прашање се отвора и во однос на предлозите за закони или прописи коишто ги засегаат националните и етничките малцинства, односно, да не се препознаат можните реперкусии по тие малцинства, или предлозите за законите или прописите да не ги задираат темите кои се споменати во член 69 став 2 од Уставот.
83. Во постоечкиот деловник намерата е таквите проблеми да се разрешат со член 125 преку воведување на концептите за „матично” и „заинтересирано” работно тело (комисија). Матични работни тела се комисиите кои расправаат по предлозите за закони и имаат право да организираат надзорни расправи во врска со воведувањето, измените, имплементацијата, мониторингот и евалуацијата. Заинтересирани работни тела се останатите комисии коишто можат да интервенираат во работата на матичната комисија; тие поднесуваат предлози и се поканети на седниците на матичната комисија, или двете комисии можат да се согласат да одржат заедничка седница.
84. Иако ваквата соработка меѓу комисиите е добредојдена, реалната вклученост на заинтересираните работни тела во расправата за предлозите за закони или акти, во голема мера зависи од подготвеноста на претседателот и членовите на матичното работно тело тоа да го прифатат и овозможат, како и од неформалниот баланс на моќ во Собранието.
85. Потенцијално поодржливо решение за горенаведената дилема е **преку начинот на кој се определуваат работните тела за разгледување на законите и другите работи за да им се даде можност на комисиите да интервенираат**. Таквото решение веќе постои за законите кои се дел од правото на ЕУ и коишто се во надлежност за комисијата за финансирање и буџет и/или комисијата за економски прашања (види член 171А – 171Е од Деловникот). Овие одредби се внесени поради конкретна причина, имено, за да се помогне на Северна Македонија да одговори на предизвиците да се донесат закони кои треба да се усогласени со правото на ЕУ. Може да се размисли за внесување на слични посебни одредби во Деловникот коишто овозможат подобра контрола врз законите кои се сензитивни на родовиот концепт и различностите. Или поконкретно, **добар начин да се обезбеди собраниски надзор и вклучување на родовиот концепт е преку дополнување на член 125 од Деловникот, односно, да се наведе дека за законите кои може да ги засегаат родовите прашања или дека потенцијално ги засегаат родовите на различен начин, по расправата во матичното (тематско) работно тело, како што предвидува Деловникот, за расправа по нив да биде определена и комисијата за еднакви можности или да се даде можност на комисијата да интервенира кога такви предлози за закони се поднесуваат до Собранието.**⁸²
86. Сличен пристап може да се предвиди и за предлозите за закони кои се однесуваат на или ги засегаат националните и етничките малцинства, коишто треба секојпат да бидат разгледани од Комитетот за односи меѓу заедниците, или во сегашниот формат, од комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците. Согласно мандатот, Комитетот „ги разгледува прашањата од меѓунационалните односи во Републиката и дава мислење и

⁸² За споредба, не е нечуено да се вклучат некои, а не сите прашања кои се однесуваат на работата на одредени комисии во деловниците на парламентите, на пример, во бугарскиот парламент тоа е направено за одредени поткомисии. Види на пример, член 25 од Деловникот на Националното собрание на Бугарија. <https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>

предлози за нивно решавање” (член 78 од уставот). Тука позитивно се оценува тоа што Собранието е должно да ги разгледа мислењата и предлозите на комитетот и да донесе одлука во врска со нив. **Споредлив пристап може да се предвиди и за прашањата поврзани со родовата еднаквост во однос на мислењата и предлозите на комисијата за еднакви можности на жените и мажите.**

87. Во врска со прашањата кои се однесуваат на и ги засегаат лицата со попреченост, може да се воведат слична одредба во однос на тоа дека постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот **или интерпартиската парламентарна група која е основана да работи на тие прашања треба да биде вклучена во расправите за тој тип на предлози за закони и акти.** Меѓутоа, тоа зависи од карактерот на оваа група и дали евентуално би прераснала во нешто потрајно и поформално.
88. Другата опција е во деловникот да се вклучи одредба според која **претседателот поднесува список со сите предлози на закони на месечно ниво, којашто ќе послужи како основа на која поединечните комисии може да искажат интерес и да побараат да се вклучат.**
89. Дадените предлози погоре може да помогнат да се надмине проблемот околу можното преклопување на надлежностите меѓу комисиите кои се задолжени за надзор во врска со родовиот концепт. Имено, со оглед дека тоа е меѓуресорска тема, родово-базираниот собраниски надзор не може да се ограничи на законите и актите од одредено министерство (во случајот на Северна Македонија, тоа е Министерството за труд и социјална политика) или на работата на одредено тело или на одредени документи и извештаи (т.е. Националниот акциски план за родова еднаквост). Оттаму, надлежностите на комисиите во чијшто делокруг спаѓаат прашањата за родовата еднаквост и различностите, треба да бидат конкретни и во исто време и доволно широки за да може да се опфати комплексноста на прашањата за родот и различностите. Исто така, органот кој ги определува комисиите надлежни за разгледување на законите и другите акти кои „доаѓаат“ во Собранието – во овој случај тоа е претседателот на Собранието согласно член 60 од Деловникот – мора да биде во позиција тоа да го земе предвид при определувањето на комисиите за разгледување на законите. **Сличното разгледување важи и во однос на правата на националните и етничките малцинства и правата на лицата со попреченост.**

ПРЕПОРАКА Г

Кога се разгледуваат закони или други акти коишто имаат потенцијално влијание на правата на различните родови, на лицата од националните и етничките малцинства или на лицата со попреченост, да се воспостават процеси преку кои истите се дефинирани, идентификувани и истите е определено да бидат разгледани од матично работно тело со цел да се опфатат родовата компонента и различностите.

5.3. Родово-сензитивни закони и закони кои ги земаат предвид правата и потребите на националните и етничките малцинства и на лицата со попреченост

90. Вклучувањето на родовиот концепт во законите има суштинско значење во обезбедувањето на човековите права и социјалната правда за жените и за мажите. Вклучувањето на родовиот концепт може да укаже на потреба за промена на целите, стратегиите и активностите со цел и жените и мажите да можат да влијаат, да учествуваат и да имаат полза од развојните процеси. Тоа може да доведе до промени во организациите – структури, процедури и култура – за да се создаде организациско опкружување кое придонесува за унапредување на родовата еднаквост.
91. Законите за кои се води расправа во парламентот, вообичаено поминуваат низ неколку фази, од кои дел се однесуваат на разгледување на предлозите за закони и акти, со цел нивна усогласеност со останатите закони и меѓународни договори на кои земјата им пристапила. Оттаму, и законите кои се доставуваат во Собранието на Северна Македонија треба да се оценуваат за усогласеноста со домашното законодавство, имено, уставот и другите посебни закони, како што е Законот за еднакви можности на жените и мажите, како и со меѓународните правни инструменти, како што се МПГПП, ЕКЧП, и посебни договори како што се КЕРД, ЦЕДАВ, КПЛП, и Рамковната конвенција на Советот на Европа за националните малцинства.

5.3.1 Вклучување на родовиот концепт преку проценка на влијанијата на регулативата

92. Вклучувањето на родовиот концепт во сите нови предлози за закони може да се спроведе преку проценката на влијанијата на регулативата (ПВР). За секој закон во Северна Македонија треба да биде направена ПВР, каде што се дава преглед на предвидените влијанија. ПВР вообичаено ја подготвуваат владините институции кои подготвуваат нови закони или амандмани, и притоа следат посебна методологија. ПВР честопати не им се ставени на располагање на пратениците, и родовата анализа моментално не е дел од нив.⁸³
93. Владата на Република Северна Македонија, како главен предлагач на закони, досега не подготвуваше ex-ante проценка на родовите влијанија, коешто би ја дало основата за натамошното оценување од страна на Собранието, односно, службата и работните тела. Иако процесот за проценка на влијанијата на регулативата (ПВР) формално содржи и родова проценка, во праксата, последните 10 објавени извештаи за ПВР⁸⁴ не содржат родова проценка. Покрај тоа, отсуството на соработка и координација во процесот на подготовка на закони честопати води до ситуации каде што Владата поднесува закони до Собранието без извештај од ПВР, коешто пак им ја ускратува можноста на пратениците да се запознаат со заднината и со предвидените влијанија на законот, вклучително и за родовата перспектива. Не постојат ниту јасни процедури и практики, ниту алатки во Собранието коишто би му овозможиле на законодавниот дом да врши проценка на влијанијата врз родот или друга проценка за родовата сензитивност при донесувањето на законите. Накусо кажано, сегашниот процес на подготовка на закони е вообичаено родово слеп.

⁸³ Мисија на ОБСЕ во Скопје, Родова сензитивност на Собранието на Република Северна Македонија, јуни 2019 год, 13.

⁸⁴ Идем.

94. **Се препорачува да се направат измени на Деловникот и други релевантни закони со цел ПВР да содржи и проценка на родовите влијанија и истата да се доставува до сите пратеници како дел од информативен пакет кој оди во прилог со сите предлози за закони. Таквото барање треба да се отслика во член 135 од Деловникот. Или поконкретно, Деловникот во член 135 став 6 треба да предвиди дека образложението за предлогот за закон, коешто се дава за секој нов предлог на закон, треба да содржи и ПВР за секој закон и анализа на моменталната состојба со родовите прашања во областа на законот; влијанијата од законот врз ресурсите, стекнатите права, правата и обврските на мажите и жените; и активностите за родовиот концепт коишто се вклучени во законот.**
95. **ПВР треба да содржат и анализа на влијанијата на законите врз националните и етничките малцинства, и влијанијата на законите врз лицата со попреченост. Со оглед дека тој процес вообичаено треба да го спроведе предлагачот (-чите) на законот, за којшто потоа се составува извештај кој се става во прилог на предлогот на законот или актите коишто се поднесуваат во Собранието, и Собранието ќе треба да ја потврди проценката на влијанијата во сите насоки, со помош на специјализираните комисији.**

ПРЕПОРАКА Е

За законите коишто се поднесуваат до Собранието да се обезбеди дека е направена претходна проценка на влијанијата на регулативата во којашто се разгледува и влијанието на законот врз различните родови (коишто може да се разликуваат од време на време), влијанието на законот врз националните и етничките малцинства и влијанието на законот врз лицата со попреченост.

5.3.2 Јакнење на Парламентарниот институт

96. Кога станува збор за проценка на влијанијата на регулативата, се забележува дека уште во 2010 год., постоела намера за Парламентарниот институт, како посебна организациска единица формирана согласно член 42 од законот за да се зајакне законодавниот и надзорниот аналитичко-истражувачки капацитет на Собранието, да има задача или да врши проценка на влијанијата за Собранието, или да ја анализира имплементацијата на законите за да се надополни проценката на влијанијата направена од страна на Владата.⁸⁵ Иако оваа идеја никогаш не се реализирала, институтот сè уште има централно место во истражувачките активности во Собранието, и според анкетите, останува да биде една од најпродуктивните институции во тој поглед меѓу парламентите во Европа.⁸⁶
97. **Може да биде корисно доколку Собранието размисли за натамошно зајакнување на институтот за да се овозможи да помага на комисиите или пратеничките групи при проценката на влијанијата додека се анализираат предлозите за закони и акти коишто се поднесени до Собранието, особено во областа на родовата еднаквост, и во интерес на правата и потребите на националните и етничките малцинства и на лицата со попреченост. За тоа се неопходни измени или на член 42 став 2 од законот, или на подзаконските акти коишто**

⁸⁵ Ристеска М. М. 2011. Проценка на влијанијата на регулативата во Македонија и Естонија: Лекции (да се) научат. Управа (Љубљана), 9:3, стр. 141-165

⁸⁶ 300 Анализа и истражување за потребите на пратениците. Парламентарен институт, 11 април 2018 год. https://sobranie.mk/activities-of-parliamentary-institute-1-ns_article-300-analysis-and-research-prepared-for-mp-s-needs.nspx

ја уредуваат внатрешната организација на институтот. Анализите изработени од страна на институтот би се ставиле на располагање на сите пратеници во Собранието, и не само на избрани комисиии.

5.3.3 Зајакнување на капацитетот на комисијата за еднакви можности

98. Како дел од севкупниот процес за вклучување на родовата компонента, Собранието треба да биде во можност да ги разгледува добиените и постоечките закони од аспект на потенцијалните различни влијанија врз различните родови, и пошироко и на други лица и групи. Тоа е предвидено во член 9 став 5 од Законот за еднакви можности, како и во одлуката за надлежностите на комисијата за еднакви можности за жените и мажите. Во исто време, листа со проверка за родовата компонента и различностите може да биде корисна за овој тип на проценка. [Практичниот водич за родово-сензитивни закони на ОДИХР](#) на (2017)⁸⁷ и [Листата за проверка за инклузија на попреченоста во парламентите](#) на ОДИХР (2019)⁸⁸ може да бидат корисни во овој контекст или најмалку, можат да помогнат на комисијата при изработката на сопствена листа за проверка. Покрај тоа, преку соработката со Народниот правобранител и постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, комисијата може да се информира за приговорите во врска со родот коишто биле поднесени кај овие тела. **Таквата соработка треба да се надополни во надлежностите на комисијата**, како што се предвидени во одлуката за основање на комисијата.
99. Во однос на законите кои се однесуваат на и ги засегаат националните и етничките малцинства, Комитетот за односи меѓу заедниците треба да добива поддршка во давањето „мислење и предлози“ за решавање на прашањата од меѓунационалните односи. Комитетот, исто така, може да изработи своја листа за проверка која ќе помогне во овие напори, и доколку е неопходно, тоа да се направи со помош од надворешни експерти.
100. Горенаведените размислувања имаат и буџетски реперкусии кои неопходно треба да се земат предвид. Во буџетот на Собранието постои одделна буџетска ставка за собраниските надзорни активности и планот за ориентација за тие активности се подготвува на почетокот на годината. **Меѓутоа, би било подобро доколку постојат одделни буџетски ставки коишто го определуваат износот на распределени средства за собраниските надзорни активности, организирани од секоја комисија поединечно.** На тој начин би се гарантирало, на пример, дека комисијата за еднакви можности и Комитетот за односи меѓу заедниците можат да канат експерти, да плаќаат надворешни консултанти, да вршат теренски посети и други задачи кои подразбираат соодветен собраниски надзор. Освен тоа, **посебни експерти за прашања поврзани со родовата еднаквост, националните и етничките малцинства и лицата со попреченост би можело да се ангажираат за одредени предлози за закони од другите комисиии (како и од интерпартиската парламентарна група) и коишто би можеле да ја зајакнат нивната работа во овие области.** Овие измени треба да се отсликаат како амандмани на законот, со коишто треба исто така да се уреди и распределувањето на средства за комисиите.

⁸⁷ [Практичен водич за родово-сензитивни закони](#) (2017). Види исто UN Women, [Прирачник за преглед на законите според ЦЕДАВ](#) (2012), особено Анексот.

⁸⁸ Види [ОДИХР Упатства за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост](#) (2019), страна 103-117.

5.4. Учество на јавноста во работата на Собранието и неговите тела

101. За да се обезбеди ефективно учество на разни чинители во работата на Собранието, важно е извршната власт, во соработка со Собранието, да подготвува и објавува полугодишен или годишен план којшто ги содржи законите што ќе се донесат, како и други прописи и акти што ќе се усвојат во истиот временски период.⁸⁹ Тој план треба да им се подели на голем број различни чинители, вклучително и на граѓанското општество/невладините организации кои работат на родовите прашања и на одбрана на правата на националните и етничките малцинства и правата на лицата со попреченост, и ќе им овозможи ефективно планирање за најдобра искористеност на финансиските и човечките ресурси и давање ефикасен придонес во расправите што се водат на разни теми.⁹⁰ Пристапот којшто вклучува рано планирање во циклусот на креирање политики особено се поддржува со меѓународните стандарди.⁹¹ **Оттаму, се препорачува да се внесе одредба којашто предвидува дека Собранието на годишна или полугодишна основа, со сите заинтересирани чинители го споделува годишниот или полугодишниот план за донесување на закони или усвојување на други прописи и акти.**
102. Покрај тоа, може да се преземаат и следните мерки:
- Информациите со кои располага Собранието, вклучително и предлозите за закони и одлуки, проактивно и навремено да бидат јавно објавувани преку онлајн и други алатки;⁹²
 - Јавно да се објавуваат стенографските белешки од јавните седници на комисиите;
 - Во јавните дискусии/средби треба да се вклучат отворени и онлајн консултативни процеси, за коишто ќе се определи соодветно време за да може добиените информации да бидат целисходно вклучени во процесот на одлучување;
 - Да се гарантира онлајн пристап до сите поврзани информации и документи;
 - Да се разгледаат различни начини за дисеминација со цел информирање за јавните дискусии и генерално за работата на Собранието (и поврзаните документи и предлози за закони).⁹³
103. Во генерални црти, освен кога тоа е предвидено со посебните закони, Собранието да подготви обврзувачки и воедначени стандарди за ефективно учество на јавноста/консултации во процесот за подготовка на законите, коишто ќе обезбедат:
- **Опфат:** учество/консултации на јавна дискусија за законодавна иницијатива којашто има потенцијал да влијае на припадниците на националните и етничките малцинства и на лицата со попреченост, без разлика дали

⁸⁹ Во некои земји, на пример во Хрватска, таквиот план се доставува на почетокот на секоја календарска година. Основниот документ за Кодексот на пракса за консултации со заинтересираните страни во постапките за донесување закони, други прописи и акти, гласи: „заинтересираната јавност треба навремено да се информира за планот за донесување закони и усвојување на други прописи и акти преку објавување на една листа на закони и прописи коишто се во подготовка и се предлагаат да се донесат и усвојат во календарската година, со изјава на надлежните органи за подготовката и провизорната временска рамка за подготовка и донесување на закон или усвојување на прописи и акти.“ Зависно од календарот за работата на парламентот и распоредот за парламентарните седници, тој годишен календар не треба да се преклопува со почетокот на календарската година и може да започне во период кога парламентот почнува со работа по летните или зимските одмори.

⁹⁰ Види пр., ОДИХР, *Мислење за предлог законот на Украина „За јавни консултации“* (1 септември 2016 год), пар. 34.

⁹¹ Види Граѓаните како партнери – ОЕЦД прирачник за информации, консултации и учество на јавноста во креирањето политики, 2001 год, стр. 85 и ОЕЦД, Упатства за онлајн јавни консултации.

⁹² Види пр., ОДИХР, *Препораки за зголемено учество на асоцијациите во процесите на носење јавни одлуки* (2015), пар. 25.

⁹³ Види пр., ОДИХР, *Препораки за зголемено учество на асоцијациите во процесите на носење јавни одлуки* (2015), пар. 25-26.

- иницијативата ја има поднесено Собранието, поединечни пратеници, или други јавни субјекти;
- Пристап до информации: бесплатен и навремен пристап за јавноста до сите документи/предлози за закони/закопи во подготовка и поврзани основни информации; и одговорност од страна на релевантните надлежни органи да одговорат на барањата за дополнителни информации;
 - Распределба на соодветни финансиски средства за јавни консултации од страна на државите за да се обезбеди инклузивност во учеството, вклучително и од припадниците на националните и етничките малцинства и на лицата со попреченост, и тоа да не создава несоодветно финансиско оптоварување за учесниците;
 - Навременост: воспоставување на јасен и разумен минимален временски распоред за учество на јавноста/консултации, коешто ќе ги вклучи учесниците во најраната можна фаза на процесот и на здруженијата ќе им овозможи доволно време за подготовка, дискусија и поднесување на препораки за предложените политики и предлози за законски акти;
 - Механизам за повратни информации: ефективен механизам којшто овозможува креаторите на политики да ги известуваат вклучените лица во консултациите, вклучително и јавноста, преку навремено обезбедување на целисходни и квалитативни повратни информации за исходот од секоја јавна консултација, како и јасно образложение зошто одредени забелешки/предлози биле или не биле вклучени;
 - Последици (правни или други) поради непостапување согласно законите во коишто се бара да се организираат јавни консултации за предлозите за политики, закони, или други одлуки; и
 - Обврската на државните органи да спроведуваат само-проценка за усогласеноста со обврзувачките стандарди за ефективно учество на јавноста/консултации и да ја известуваат јавноста за резултатите на редовна основа.⁹⁴
104. Во тој поглед, [Упатствата на ОДИХР за јавни консултации за предлози за закони](#) (2018, параг. 28 и понатаму) може да послужат како корисен ресурсен документ за Собранието. Види исто и ОДИХР [Упатства за унапредување на политичкото учество на лицата со попреченост](#) каде што се содржани конкретни препораки за парламентите да ги вклучуваат лицата со попреченост во контекст на јавните дискусии.

ПРЕПОРАКА Ж

Да се обезбеди ефективно учество на разни чинители во работата на Собранието, вклучително и преку подготовка и објавување на полугодишен или годишен план.

⁹⁴ Види пр., Комитет на министри на СЕ, [Упатства за граѓанско учество во носењето политички одлуки](#), 27 септември 2017 год. Види исто [Препораки за зголемено учество на асоцијациите во процесите на носење јавни одлуки](#) (од учесниците на Форумот за граѓанско општество организиран од ОДИХР на маргините на Дополнителната средба за човечка димензија за слободата на мирни собири и здружување), 21 септември 2015 год., пар. 16-21.

5.5. Јазикот и подигнувањето на свеста

105. Ниту законот, ниту деловникот содржат одредба за употреба на родово-сензитивен јазик. Јазикот што се користи во парламентите треба да го отсликува начелото за родова еднаквост и недискриминација на основ на родот. Родово инклузивен јазик се смета дека е нешто повеќе одошто прашање на политичка коректност, бидејќи јазикот „моќно ги отсликува и влијае на ставовите, однесувањето и перцепцијата”.⁹⁵
106. Резолуцијата на Европскиот парламент за вклучување на родовата компонента од 2019 год., ги прифати овие упатства како алатка за вклучување на родовата компонента. Исто така, се истакнува дека уште во 2007 год., Комитетот на министри на Советот на Европа утврдил дека сексизмот треба да се отстрани од јазикот и дека јазикот треба да се унапредува за да го отсликува начелото за родова еднаквост, особено во јавниот сектор.⁹⁶ Родово-сензитивен парламент треба да прифаќа дека употребата на јазикот може да ја засили невидливоста на жените. Последните упатства на ЕУ⁹⁷ препорачуваат три измени: (i) да се избегнува подведување на женскиот род под машкиот род; (ii) да се избегнува генеричката употреба на „тој“ и да се охрабрува употреба на „тие“ за да се вклучат и оние кои не спаѓаат во бинарно определените родови; и (iii) да се избегнува употреба на звања за жените кои укажуваат на брачната состојба.
107. Одредба за употребата на родово-сензитивен јазик може да се вклучи во член 3 од Деловникот, кој ја уредува употребата на службениот јазик. Употребата на родово-сензитивен јазик претставува тренд за воспоставување на родово сензитивни парламенти.⁹⁸ Сепак, поради посебниот карактер на секој јазик, упатства за родово сензитивен јазик, на пример, како упатствата коишто се користат во Европскиот парламент, треба да ги подготви посебно собраниско или владино тело коешто е формирано за таа намена, но, неговата работа да ја следи комисијата за еднакви можности на жените и мажите. Во тој поглед, [Алатките за родово-сензитивна комуникација](#) (2019) на Европскиот институт за родова еднаквост може да биде корисен ресурсен документ.⁹⁹
108. На крајот, во Собранието на Северна Македонија располага и со собраниски канал. Член 32(3) од Законот за Собранието предвидува дека „*собранискиот канал емитува програми од интерес за социјалната кохезија, меѓуетничкиот соживот, културните разлики и борбата против сите видови дискриминација и нуди програми кои ја одразуваат разноликоста на македонското општество.*” Се препорачува оваа одредба да се надополни со јасно укажување на унапредувањето на родовата еднаквост и недискриминацијата преку програмите и програмската шема на собранискиот канал.¹⁰⁰

⁹⁵ Родово неутрален јазик во Европскиот парламент’ (2018) http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/151780/GNL_Guidelines_EN.pdf

⁹⁶ Совет на Европа, [Препорака CM/Rec\(2007\)17 на Советот на министри за земјите членки во однос на стандардите и механизмите за родова еднаквост](#) (усвоена од Советот на министри на 21 ноември 2007 год. на 1011-та средба на делегатите министри), пар. 16-18.

⁹⁷ Совет на Европската унија, „Генерален секретаријат, Инклузивна комуникација во ГСС” (2018) https://www.consilium.europa.eu/media/35446/en_brochure-inclusivecommunication-in-the-gsc.pdf

⁹⁸ Види на пример, пример за добра пракса од Босна и Херцеговина, каде што парламентот има усвоено водич за употреба на родово сензитивен јазик: <https://www.parlament.ba/Publication/Read/3588?title=upotreba-rodno-osjetljivog-jezika-u-parlamentarnoj-skupstini-bosne-i-hercegovine&pageId=239>.

⁹⁹ Европски институт за родова еднаквост [Прирачник за родово-сензитивна комуникација](#) (2019), <https://eige.europa.eu/publications/toolkit-gender-sensitive-communication>.

¹⁰⁰ Види пр.; ИПУ, Родово-сензитивни парламенти - Глобален преглед на добри практики (2011), страна 70-71 за Политики за комуникација на парламентите. Види исто на пр., Совет на Европа, Студија за медиумската покриеност на изборите со посебен фокус на родовата еднаквост, DGI(2017)10, особено страна 29-30. Види исто Beckmann, Portraying Politics- a toolkit on gender and television [Прикажување на политиката – прирачник за родот и телевизијата], ARD, 10.01.05

6. ФИНАЛНИ КОМЕНТАРИ

109. Корисно е да се потсетиме дека заложбите на ОБСЕ предвидуваат дека законите се донесуваат *„како резултат на отворен процес, отсликувајќи ја волјата на народот, или непосредно или посредно преку избраните претставници“* (Московски документ од 1991, пар. 18.1).¹⁰¹ Особено за законите коишто може да влијаат на човековите права и основните слободи, како што е и овој случај тука, треба да се спроведуваат опсежни консултации во процесот на подготовка и усвојување, со цел да се обезбеди дека организациите за човекови права и пошироката јавност се целосно информирани и можат да ги поднесат своите гледишта пред да се донесат или изменат законите.
110. Иако законот и деловникот се однесуваат на внатрешното работење и механизмите на Собранието, потребата да се вклучат соодветни одредби и упатувања на родовата еднаквост, правата на националните и етничките малцинства, вклучително и Ромите и Синтите, како и правата на лицата со попреченост, може да значи и дека за таа цел ќе треба да се дискутираат можните измените на законот и деловникот не само внатре во Собранието, туку и да бидат дел од еден поширок јавен консултативен процес. Тука треба да се вклучат женски организации и експерти, претставници на националните и етничките малцинства, и лица со попреченост, како и групи коишто се застапуваат и ги поддржуваат правата на лицата со попреченост и други релевантни организации од граѓанското општество. За соодветна вклученост на лицата со попреченост, може да биде корисно доколку се преземаат мерки за пристапност до соодветните простории, и устен и писмен превод за слепите и глувите лица. Исто така, консултациите треба да се одвиваат на различните јазици за да се овозможи ефективно учество на лицата од националните и етничките малцинства.
111. Јавни дискусии и отворена и инклузивна дебата ќе овозможат подобро разбирање кај сите чинители за различните вклучени фактори и ќе се обезбеди дека секоја идна измена на законот ќе ги отсликува клучните начела за родот и другите форми на различности. Доколку законодавецот во Северна Македонија се определи за измена на законот и деловникот, се охрабрува одржување на опсежни консултации за двата документи до нивното конечно усвојување.

[КРАЈ НА ТЕКСТОТ]

¹⁰¹ Достапно на <<http://www.osce.org/fr/odhr/elections/14310>>.