



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Стразбур, 9 април 2013

CommDH(2013)4
Оригинална верзија на англиски јазик

Извештај

од Нилс Муижниекс
Комесар за човекови права на Советот на Европа

по неговата посета на „поранешната југословенска Република Македонија”
од 26 до 29 ноември 2012

Резиме

Комесарот Нилс Муижниекс и неговата делегација ја посетија „поранешната југословенска Република Македонија од 26. до 29. ноември 2012. Во тек на оваа посета, Комесарот имаше разговори фокусирани врз следниве главни прашања: транзициона правда и општествена кохезија (дел I од извештајов) и заштита на човековите права на Ромите (дел II). Секој од деловите е придружен со заклучоци и препораки на Комесарот.

I. Некои аспекти на транзиционата правда и општествената кохезија

1. Спроведување на Охридскиот рамковен договор и меѓуетничките односи

Досегнати се неколку меѓници од потпишувањето на Охридскиот рамковен договор наваму, вклучувајќи го изготвувањето закони во некои клучни области, како што е локалната самоуправа и употребата на јазиците. Во последнава деценија е направено многу во сферата на правичната застапеност. Сепак, длабоката политизираност долж партиските линии и феноменот на политички патронат ги ограничува ефектите од овој напредок. Комесарот увидува дека во земја со богата разновидност, како што е „поранешната југословенска Република Македонија“ меѓуетничките односи се комплексни, а постојните поделби не можат да се решаваат на површен начин. Сите политички и јавни актери на земјата треба да имаат на ум дека нивната оставнина ќе зависи од нивниот конкретен придонес кон градењето интегрирано општество. Тие треба недвосмислено да ги осудат насилните инциденти како што се оние што се случиле во првата половина на 2012 и да се стремат кон остварување сеопфатни политики за да спречат такво нешто да се случи во иднина. Исто така, од суштествена важност е активно да се промовира конструктивна интеракција меѓу поединци и групи со различно потекло. Понатаму, Комесарот исклучително ја нагласува важноста на улогата и одговорноста на медиумите во промовирањето на меѓуетничката толеранција и потребата тие да се воздржат од пропагирање стереотипи или разгорување на евентуално постојните тензии. Властите може да дадат придонес со приклучувањето кон Заедничката акција на Советот на Европа и Европската Унија за интеркултурни градови, којашто се стреми да развие модел што поддржува интеркултурна интеграција во рамки на разновидни урбани заедници.

2. Поделби во јавното образование

Позитивно е тоа што во „поранешната југословенска Република Македонија“ постојат развиени можности за немнозинските заедници да посетуваат образование на сопствениот јазик. Сепак, истовремената појава на сегрегација во училиштата е нешто на што мора да се обрне внимание, зашто ваквите поделби можат да имаат негативно влијание врз односите помеѓу учениците, да го зголемат меѓусебното неразбирање и да ја поткопаат општествената кохезија. Комесарот смета дека дебатите во земјата, во врска со прашањето на образованието се мошне политизирани и често сведувани на пристап во кој како еден да добива, а другиот да губи (zero sum approach) кога станува збор за правата на одделните заедници. Ова доведе до меѓусебно реванширање за она што се доживува како неправди, со што проблемот се пролонгира, а во крајна линија се нанесува штета на децата и младите, коишто би можеле да имаат само полза од зголемените можности да се запознаат меѓусебе и да учат едни од други. Политичките актери и креаторите/лидерите на јавно мислење треба, исто така, да се стремат кон одговорен пристап кон овие прашања, а властите треба да ги удвојат своите напори за остварување интегрирани и повеќејазични образовни политики, како што се Стратегијата за интегрирано образование и новиот Заеднички проект на Европската Унија и Советот на Европа, наречен „Регионална поддршка за инклузивно образование“. Комесарот е длабоко загрижен што постојано се случуваат насилни меѓуетнички инциденти во некои училишта во земјата. Треба да се вложат сите напори за борба против оваа негативна појава, а треба да се даде и цврста поддршка на иницијативите насочени кон осигурување безбедност во училиштата.

3. Неразрешени прашања од сферата на човековите права, а поврзани со конфликтот

Може да се каже дека континуираната неказнивост за тешките прекршувања на човековите права или сериозните кршења на меѓународното хуманитарно право извршени во 2001 е еден од факторите што ги попречуваат напорите да се постигне општествена кохезија и помирување во

„поранешната југословенска Република Македонија“. Правдата е потребна не само за, преку праведна постапка, да се обезбеди одговорноста на сторителите на ваквите прекршувања, туку е потребна, исто така, и за да се повратат правата на жртвите кои дополнително страдаат од постојаното неприфаќање дека им е нанесено зло. Комесарот е свесен за комплексната политичка ситуација и за легитимните барања за стабилност и мир во општеството што се даваат како контра-аргументи против преземањето дејствија во врска со овие сериозни прашања. Сепак, тој смета дека ваквите дејствија се навистина неопходни, зашто дозволувањето да се акумулираат поплаки не се има покажано како најодржлив пристап за воспоставување трајна меѓуетничка кохезија. Принципот дека амнестиите не треба да важат за тешки прекршувања на човековите права е потврден од Комитетот на министри на Советот на Европа во Упатствата за искоренување на неказниоста за сериозни кршења на човековите права, од 2011, како и од Европскиот суд за човекови права во неодамнешната пресуда *Маргуш против Хрватска*, каде Судот нагласи дека во врска со предмет што опфаќа воени злосторства против цивили „давањето амнестија во поглед на „меѓународни злосторства“ – термин што опфаќа злосторства против човештвото, воени злосторства и геноцид – се повеќе се смета за забрането со меѓународното право“. Комесарот беше информиран дека е се’ уште непознато што се има случено со четиринаесет лица исчезнати во тек на конфликтот; треба да се вложат сите напори за да се разјасни нивната судбина. Што се однесува до ситуацијата со 95 раселени лица кои се сеуште во колективните центри, Комесарот препорачува да се даде приоритет на изнаоѓањето трајни решенија за нивно домување.

4. Мерки за борба против дискриминацијата

Комесарот забележа дека во „поранешната југословенска Република Македонија“ сега постои разработена правна рамка за недискриминација и дека националната структура за човекови права, вклучувајќи ги и Народниот правобранител и Комисијата за заштита од дискриминација се активни во оваа сфера. Властите треба на Комисијата, која во моментот го нема потребниот капацитет, да и’ ги обезбедат неопходните финансиски и човечки ресурси за таа да може своите должности да ги извршува независно и делотворно. Комесарот ја поддржува препораката на Народниот правобранител во однос на целосното спроведување на законската рамка за недискриминација и потребата да се спроведуваат кампањи за подигање на свеста во оваа насока. Поопшто, тој силно ги поддржува мерките насочени кон промовирањето толеранција и почитување на човековите права на сите, како и подобрувањето на информираноста на јавноста за состојбата на сите групи кои се изложени на дискриминација во различни контексти. Ваквите мерки треба да започнат во образовниот систем, а училишните наставни програми треба да опфаќаат и образование за разновидните групи во општеството, со цел да се спречат незнаењето и нетолеранцијата. Медиумите и новинарите можат, исто така, да придонесат кон поправедно и потолерантно општество, со практикување етичко и одговорно новинарство.

5. Лустрација

Со оглед на легитимната загриженост околу пропорционалноста и уставноста на процесот на лустрација, Комесарот ги повикува властите да обезбедат дека одлуките на Уставниот суд поврзани со лустрацијата се целосно почитувани и отсликани во сите идни одлуки околу политиките на оваа тема. Согласно судската пракса на Европскиот суд за човекови права, постапките за лустрација треба да следат строги критериуми со цел да се обезбеди дека сите засегнати лица ги уживаат правата гарантирани со Член 6 од Европската конвенција за човекови права, особено правото на процедурална еднаквост. Лустрацијата не треба никогаш да се користи за политички или лични цели. Во овој контекст, Комесарот подвлекува дека демократска држава заснована на владеењето на правото има доволно средства на располагање за да се оствари целта на правдата, а виновните да бидат казнети. Таа не треба да се поведува според желбата за одмазда, наместо правда.

II. Заштита на човековите права на Ромите

1. Општ контекст и рамка на политиките

Иако ги поздравува напорите досега вложени од „поранешната југословенска Република Македонија“ за подобрување на состојбата на Ромите, Комесарот потврдува дека во праксата има бројни недостатоци на кои допрва треба да се одговори делотворно. Најголемиот број Роми се

наоѓаат во затворен круг на сиромаштија и невработеност, живеат во одделни маала каде што условите за живот често се неприфатливи. Комесарот ги повикува властите итно да изготват и спроведат соодветни стратегии за надминување на проблемите со кои се соочуваат Ромите во врска со пристапот кон квалитетно образование, вработување, здравствена заштита и домување. Донесувањето закон што пропишува легализација на имотот и распределба, од страна на властите, на социјални станбени единици за ромските семејства се важни чекори. Сепак, треба да се вложат енергични напори за да се промовираат интегрирани политики на домување и да се спречи создавањето нови подрачја на сегрегација. Комесарот смета дека е потребно посистематично создавање на капацитети со цел да се потпомогне делотворноста на ромските информативни центри, коишто може да играат важна улога во зголемувањето на информираноста на ромската заедница околу реализацијата на социјалните и економските права. Новата програма за ромски здравствени медијатори се чини дека е делотворна и полезна за засегнатите заедници и треба да се обезбеди нејзина одржливост.

2. Образование на ромски деца во специјални институции или паралелки

Некои од позитивните мерки насочени кон унапредување на вклученоста на Ромите во редовното образование имаат дадено резултати, меѓу кои е и намалувањето на стапката на испишување меѓу петтото и шестото одделение кај девојчињата и двојно зголемениот број на Роми запишани на јавните универзитети во изминатите седум години (од 150 во 2005 на 300 во 2012). Сепак, Комесарот е длабоко загрижен од прекумерната застапеност на Ромите во специјалните училишта за деца со попреченост и верува дека постои итна потреба да се одговори на ова прашање. Тој ги забележува препораките дадени од Народниот правобранител и од невладините организации да се поправат недостатоците во правната и регулаторната рамка во врска со специјалното образование. Од клучна важност е заложбите на властите во овој контекст да не се сведуваат на реформирање на системот за категоризација на децата, а да содржат посеопфатни мерки насочени кон обезбедување пристап кон соодветно образование во редовните училишта за сите деца, без дискриминација по ниедна основа. Треба да се зајакнат мерките за вклучување на ромските деца во редовното претшколско образование, а треба да се обезбеди и присуството на наставни асистенти во сите училишта каде се потребни, согласно Декларацијата од Стразбур од 2010 за Ромите. Понатаму, родителите Роми треба да се вклучени и соодветно информирани за сите чекори преземени од властите во врска со вклучувањето на нивните деца во редовното образование.

3. Мерки за излезни контроли и нивно влијание врз човековите права на Ромите

Како одговор на барањата на ЕУ за делотворно управување со тековите на емиграција од земјата, во 2011 македонските власти воведоа различни мерки, вклучувајќи и информативни кампањи, измени и дополнувања на закони и зајакнати излезни контроли, насочени кон спречување државјаните да поднесуваат „неосновани“ барања за азил во земјите – членки на ЕУ. Како резултат на ова, од декември 2009 па до крајот на ноември 2012, на околу 7000 македонски државјани не им беше дозволено да излезат од земјата. Ромите се очигледно непропорционално засегнати од мерките на излезни контроли и конфискувањето на патните документи, што во суштина е еквивалентно на забрана на патување. Комесарот смета дека односните мерки ја попречуваат слободата да се замине од земја, вклучувајќи ја и сопствената, гарантирана согласно Член 2 од Протокол 4 на Европската конвенција за човекови права, како и правото да се бара и во други земји да се ужива азил од прогонување, содржан во Член 14 од Универзалната декларација за човекови права. Евидентно е дека зголемените нивоа на миграција на Роми од Балканот, вклучувајќи ја и „поранешната југословенска Република Македонија“ произлегуваат од нивната сиромаштија и социјална исклученост. Оттука, од клучна важност е да се одговори на сите фактори што придонесуваат кон социо-економската исклученост на Ромите. Во оваа смисла, Комесарот со задоволство забележува дека прашањето на интеграција на Ромите е високо на агендите за пристапување кон ЕУ на земјите од регионот.

4. Немање документи за лична идентификација и бездржавјанство

Бездржавјанството и немањето регистриран граѓански статус и документи за лична идентификација претставуваат сериозни пречки за бројни Роми да ги уживаат основните социјални и економски права. Иако во „поранешната југословенска Република Македонија“ последниве

години е остварен значителен напредок кон елиминација на статусот на лице без државјанство, особено преку усвојување и спроведување на законски мерки, проблемот допрва треба да се реши целосно. Позитивно е што се преземени чекори за да се олесни ситуацијата на оние кои немаат документи, вклучително и во врска со пристапот кон образование; на пример, извод од матичната книга на родени веќе не е задолжителен за запишување на децата во јавни основни училишта. Властите треба да продолжат со своите напори насочени кон елиминирање на бездржавјанството, вклучително и преку одобрување и спроведување на Декларацијата од Загреб, усвоена на регионалната конференција за обезбедување на документација за граѓанскиот статус и матична евиденција во Југоисточна Европа во октомври 2011.

5. Состојбата на Ромите – бегалци од Косово*

Поздравувајќи ја помошта веќе дадена на Ромите – бегалци од Косово, Комесарот ги повикува властите да ги засилат своите напори насочени кон разрешување на прашањата поврзани со правниот статус на ваквите лица, со цел да се обезбеди целосна и делотворна локална интеграција на оние кои не можат или не сакаат да се вратат на Косово.

* Низ целиот текст, сите референци на Косово, без оглед дали на територијата, институциите или населението, треба да се разбираат во целосна согласност со Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на Обединетите Нации (1999), а без прејудуирање на статусот на Косово.

Вовед и контекст на посетата

1. Овој извештај следи по посетата на „поранешната југословенска Република Македонија“ од страна на Комесарот за човекови права на Советот на Европа (Комесарот) од 26 до 29 ноември 2012.¹
2. За време на престојот во главниот град Скопје, Комесарот имаше разговори со националните власти, вклучувајќи ја Министерката за внатрешни работи, г-а Гордана Јанкуловска, Министерот за труд и социјална политика, г-дин Спиро Ристовски и заменик-министерот за правда, г-а Билјана Бришкоска – Бошковски. Тој, исто така се сретна со Народниот правобранител, г-дин Иџет Мемети, двајца од членовите на Комисијата за заштита од дискриминација, г-дин Душко Миновски и г-дин Ризван Сулејмани, како и директорката и заменик-директорот на Агенцијата за остварување на правата на заедниците, г-а Весна Бабиќ – Петровски и г-дин Јусуф Хасани.
3. Во тек на посетата, Комесарот се сретна и со повеќе претставници на меѓународната заедница и на граѓанските организации. Исто така, тој оствари теренски посети на ромското маало Средорек во Куманово, како и на средношколски дом во истиот град којшто служи како колективен центар за сместување на лицата кои се се’ уште раселени од оружениот конфликт во 2001. Покрај ова, тој го посети и Меморијалниот центар на Холокаустот на Евреите од Македонија, основан во 2011 на местото на старото Еврејско Маало во Скопје.
4. Комесарот сака да им се заблагодари на македонските власти и во Скопје и во Стразбур за нивната помош во организирањето на посетата и овозможувањето на нејзината независна и непречена реализација. Тој им е благодарен на сите свои соговорници за нивната подготвеност со него да ги споделат своите познавања и согледувања.
5. Во време на посетата, „поранешната југословенска Република Македонија“ влезе во својата 22. година како независна Република и тукушто ја одбележа својата 17. годишнина од членството во Советот на Европа. Изминаа над единаесет години од потпишувањето на Охридскиот рамковен договор, којшто го означил крајот на вооружениот конфликт на 2001.
6. Иако „поранешната југословенска Република Македонија“ несомнено има направно крупни чекори во процесот на демократско консолидирање во последниве две децении, разновидни околности, вклучувајќи ги социокономските и политички тензии од пост-југословенската транзиција, конфликтот во 2001, како и хетерогената природа на населението на земјата и комплексното регионално опкружување го осложнуваа одржувањето на внатрешната социјална општествена кохезија и создавањето на споделена визија за обединета мултиетничка држава. На ваква тешка подлога, аспирациите и изгледите за евроатлантска интеграција делуваат како силен обединувачки елемент во сегашната коалициона влада и пошироко, меѓу политичките сили во земјата.
7. Како и во други општества во транзиција, голем број од граѓаните со години ги чувствуваат последиците од сиромаштијата и невработеноста,² коишто – надополнети со други штетни појави, како корупцијата, организираниот криминал и често присутните политички кризи – претставуваат фактори што може дополнително да поттикнат немири и незадоволство. Без исклучок, претходните проблеми имале негативно влијание врз делотворната заштита на

¹ Во тек на посетата, Комесарот беше придружуван од г-а Бојана Урумова, заменик на директорот на неговата Канцеларија и г-а Ерлиха Бичакчиќ, советник.

² Глобалната економска рецесија се одрази на веќе и претходно тешката економска состојба во „поранешната југословенска Република Македонија“. Стапката на невработеност кај севкупното население останува висока (30.6%), а мошне е висока кај младите (55%).

човековите права, особено правата на најранливите групи во општеството, вклучувајќи ги Ромите.

8. Бројните насилни инциденти во првата половина од 2012³ предизвикаа загриженост околу влошувањето на односите меѓу македонската и албанската заедница. Иако ситуацијата во земјата по овие настани беше напната, властите успеаја да спречат ескалација. Во 2012 Европската Комисија забележа дека заедничките заложби на коалиционите партнери одиграле важна улога во ублажувањето на меѓуетничките тензии поттикнати од овие инциденти. Од својата куса посета на земјата, Комесарот стекна впечаток дека населението во поширока смисла – од сите заедници – исто така заслужува признание во оваа смисла.
9. Комесарот смета дека разбирањето на транзиционата правда (дел I од извештајот) е особено релевантно за проценката на состојбата со човековите права во земјата. Справувањето со прекршувањата на човековите права во минатото, како што се оние што се случиле во тек на конфликтот во 2001, и грижата земјата да ја измине својата тешка, продолжена транзиција по распадот на поранешната федеративна социјалистичка република се суштествени за градењето посплотено општество.
10. Состојбата со човековите права на Ромите (дел II од извештајот), кои што се соочуваат со дискриминација и маргинализација во различни делови на Европа беше уште еден клучен фокус на посетата на Комесарот. Покрај генералните прашања околу политиките во областа на домувањето, здравството и вработувањето, како и сериозните проблеми со прекумерната застапеност на ромските деца во специјалните училишта и паралелки, овој извештај се осврнува на ефектите од мерките за управување со тековите на емиграцијата врз човековите права на Ромите, што е понов феномен заеднички за повеќе земји од регионот.
11. Од своето зачленување во Советот на Европа на 9 ноември 1995, „поранешната југословенска Република Македонија“ ги потпиша и ратификуваше повеќето главни повелби за човекови права на Советот на Европа и Обединетите нации. Земјата се’ уште нема пристапено кон Европската повелба за регионални и малцински јазици; Конвенцијата на Советот на Европа за одбегнување на бездржавјанството во врска со сукцесијата на држави и Европската конвенција за неприменливост на застарувањето на злосторствата против човештвото и на воените злосторства.

I. Некои аспекти на транзиционата правда и социјалната кохезија

1. Спроведување на Охридскиот рамковен договор и меѓуетничките односи

12. Иако помал по обем од војните кои ја опустошија поранешната Југославија во деведесетите години од минатиот век, оружениот конфликт во 2001 во „поранешната југословенска Република Македонија“ беше криза што остави зад себе загуба на човечки

³ Меѓу инцидентите се неколку напади врз патници во автобусите во јавниот превоз во главниот град коишто, како што се наведува, имале меѓуетничка димензија. Во северозападниот град Гостивар, околу 10 000 етнички Албанци протестираа на 1 март откако етнички Македонец, полицаец кој не бил на должност, смртно застрела двајца етнички Албанци во спор наизглед околу место за паркинг. Полицаецот набрзо беше притворен и обвинет за убиство. Тензиите натаму се заострија во четвртокот пред православниот Велигден (12 април), кога петмина етнички Македонци, еден на возраст од 45 години, а другите меѓу 18 и 22 години, беа смртно застрелани покрај мало езеро близу Скопје. На 1 мај, 20 луѓе, главно етнички Албанци, беа уапсени во приватни домови во Скопје и околината во врска со гореспоменатите убиства. Владата ги опиша како „следбеници на радикален Ислам“. Апсењата беа проследени со значителни протести во Скопје, на 4 и 11 мај од страна на етнички Албанци; во тоа време, на интернет беше распространет и говор на омраза, од гласови од обете заедници. Судието за априлските убиства предстои, со четиримина од осомничените во притвор со обвинение за тероризам, а други двајца осомничени во бегство.

животи, големи раселувања и сериозни кршења на човековите права,⁴ притоа предизвикувајќи голема напнатост во соживотот на двете најголеми етнички заедници во земјата, македонската и албанската.⁵

13. Потпишан во Охрид на 13 август 2001, Рамковниот договор стави крај на боените судири и даде насоки за низа уставни амандмани насочени кон намалување на меѓуетничките тензии и промовирање на толеранција и разбирање меѓу македонската и албанската заедница. Неговите основни принципи се отфрлање на користењето насилство и „територијални решенија за етничките проблеми“, реафирмација на мултиетничкиот карактер на македонското општество и потребата Уставот целосно да ги задоволи потребите на сите граѓани, како и акцент врз развојот на локалната самоуправа за да се поттикне демократско учество на граѓаните и да се промовира почитување за идентитетот на (етничките) заедници. Покрај ревидираната рамка за користење на јазиците, договорот содржи одредби за децентрализација, недискриминација, правична застапеност,⁶ и изразување на идентитетот преку регулирано користење на симболи во рамките на локалната самоуправа веднаш до симболот (знамето) на Републиката. Уставните амандмани донесени по ова, пропишаа дека, додека официјален јазик во земјата е македонскиот, „секој друг јазик што го зборува најмалку 20% од населението ќе се смета за официјален јазик“. Принципот на „правична застапеност на лица кои припаѓаат на сите заедници во јавните органи на сите нивоа и во сите сфери на јавниот живот“ е, исто така, вклучен во уставните амандмани од 2001, а вклучени се и специјални парламентарни процедури за донесување одлуки за прашања од посебна важност за етничките заедници.
14. Покрај уставните амандмани, воведени се и бројни законодавни и институционални мерки, вклучувајќи го основањето, во 2008, на Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор. Во 2012 Комитетот на министри на Советот на Европа со задоволство забележа дека законодавството со кое се спроведува Охридскиот договор е во целост усвоено.⁷ Согласно Советодавниот комитет за рамковната конвенција за национални малцинства (Advisory Committee of the Framework Convention on National Minorities, AC FCNM), правната основа поставена за спроведување на Охридскиот договор од 2001 создава континуирана меѓуетничка соработка и продолжува да биде од витална важност за политичката стабилност на земјата. AC FCNM, исто така, заклучува дека од ратификацијата на Рамковната конвенција од 1997 наваму, земјата ги продолжи своите напори да ги заштити националните малцинства, а властите и натаму ја покажуваат својата посветеност за спроведување на оваа спогодба.
15. Законот за локална самоуправа, усвоен во 2002, пропишува воспоставување на Комитети за односи меѓу заедниците во општините каде најмалку 20% од населението припаѓаат на малцинска заедница. Овие комитети, создадени со цел да се зајакне учеството на претставниците на сите етнички заедници во процесот на донесување одлуки на локално ниво, во моментов постојат во 20 општини, вклучувајќи ја и општината Шуто Оризари во Скопје, каде мнозинството локални жители се Роми. Секоја заедница има еднаков глас во комитетите, независно од фактичкиот број во населението во локалната заедница. Комитетот решава за прашања поврзани со меѓуетничките односи и дава мислења и предлози што локалниот совет мора да ги разгледа. Сепак, некои извештаи бележат дека потенцијалот на овие тела да го водат дијалогот меѓу заедниците на локално ниво не е

⁴ Конфликтот однесе над 200 животи и расели десетици илјади луѓе од нивните домови.

⁵ Согласно пописот од 2002, Македонците претставуваат 64.18% од вкупното население на државата, додека Албанците претставуваат 25.17%.

⁶ Принципот на правична застапеност е отсликан и во Законот за унапредување и заштита на правата на лицата кои припаѓаат на заедниците што претставуваат помалку од 20% од населението, усвоен во 2008.

⁷ Резолуција на Комитетот на министри (2012)13 за спроведување на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства во „поранешната југословенска Република Македонија“, јуни 2012.

целосно искористен; на пример, во својот извештај од 2011, Народниот правобранител согледува дека комитетите не функционираат или дека одржале само неколку седници.⁸

16. Долго очекуваниот Закон за употреба на јазиците (Закон за јазиците) е усвоен во 2008. Овој закон ја регулира употребата на јазиците со кои зборуваат најмалку 20% од граѓаните на Републиката. Оттука, тој дава јасен правен статус на албанскиот јазик како „друг официјален јазик“ и ја регулира неговата употреба во Собранието, владините министерства, судските постапки, управните постапки итн. Амандманите од 2011 кон Законот за употреба на јазиците и натаму ја шират можноста да се користи малцински јазик (во пракса, албански) во Собранието, што особено се одразува врз работата на собраниските комисии и им дава можност на владините претставници да го користат мајчиниот јазик кога се обраќаат пред собранието; по тоа следеше и ангажирање во Собранието на постручни преведувачи и толкувачи. Покрај Законот за јазиците, Законот за локална самоуправа исто така пропишува дека јазиците и писмата користени од над 20% од населението во општината имаат официјален статус на локално ниво. АС FCNM го поздравува усвојувањето на Законот за употреба на јазиците и напредокот остварен во смисла на негово спроведување, па забележа дека од неговото усвојување наваму, албанскиот јазик е почесто користен во јавната комуникација, особено во Собранието, во комуникацијата меѓу граѓаните, како и во судските и управните постапки.⁹
17. Во изминатата деценија многу е сторено и во сферата на правичната застапеност; согласно Извештајот за напредокот во 2012, на Европската Комисија, севкупниот удел на државни службеници од немнозинските заедници е 29%. Застапеноста на малцинствата во органите на редот и на други владини функции поврзани со безбедноста е значително зголемено. Илустративен пример е поврзан со Министерството за внатрешни работи, каде во 2002 само 2% од персоналот доаѓа од немнозинските етнички заедници, додека до ноември 2012, процентот е десеткратно зголемен, односно изнесува 21-22%. Според соговорниците на Комесарот, ова навистина ги смени работите кога се изведуваат безбедносни операции во областите населени со малцинства. Сепак, годишниот извештај за 2011 на Народниот правобранител бележи дека, иако општо говорејќи има напредок, претставеноста на сите припадници на (етнички) заедници се’ уште не е на потребното ниво, што особено ги засега немнозинските заедници, и дека принципот на правична застапност не е целосно применет во однос на раководните позиции.
18. Без оглед на напредокот остварен во усвојувањето закони и институционални мерки што произлегуваат од Охридскиот рамковен договор, АС FCNM истакна едно покомплексно прашање: општеството во „поранешната југословенска Република Македонија“ останува длабоко поделено долж етнички линии, „при што главните етнички заедници живеат паралелно една покрај друга, но без значителна меѓусебна интеракција“. АС FCNM забележа дека оваа појава е особено видлива во образовниот систем, медиумите, политичките партии, како и населбите, а понатаму забележа, со загриженост, дека длабоката политизираност долж партиски линии (а самите партии се основани долж етнички линии) во сите сфери на општествениот живот, особено вработувањето, доведе до дополнителни поделби во општеството.¹⁰ Во тек на посетата, соговорниците на Комесарот исто така изразија загриженост за појавата на политичко покровителство во овој контекст, што го поткопува доброто владеење.¹¹

⁸ Види Исто и Извештајот за напредокот, на Европската Комисија за 2012, за „поранешната југословенска Република Македонија“, October 2012, page 17.

⁹ Види точка 10 од Третото мислење за „поранешната југословенска Република Македонија“, на of Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за национални малцинства, март 2011.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Во овој контекст, поранешниот Комесар Томас Хамарберг воочи во извештајот од својата посета на поранешната југословенска Република Македонија во 2008 дека „законодавните и административните предуслови за промовирање и обезбедување делотворен политички дијалог постојат, но [...] политичката култура е таква што ова не значи директно соодветно или делотворно функционирање, отворен политички дијалог, особено меѓу двете најголеми етнички групи на етнички Македонци и албанското население“.

19. Некои од актерите на граѓанското општество со кои Комесарот се сретна во тек на посетата посочија дека има широко распространето меѓусебно непознавање меѓу двете најголеми заедници, што делумно се должи и на ограничената интеракција, а што придонесува кон атмосфера на недоверба. Постојните поделби им послужиле на политички партии, поединечни политичари и други влијателни актери кои бараат кусорочни придобивки. Сепак, постои општ консензус меѓу етничките групи, како и политичките партии, во однос на потребата да се изгради мирно и просперитетно општество, а доминантното гледиште е дека оваа цел може најдобро да се оствари преку Евро-Атлантската интеграција.
20. Медиумите имаат исклучително важна улога и може да бидат од суштествена важност во негувањето на опкружување поволно за позитивни меѓуетнички односи или, обратно, во неговото поткопување. Тоа станува клучно во контекстот на насилни инциденти или тензии од меѓуетничка природа, а треба да се има на ум дека создавањето доверба е долгорочен процес, додека разгорувањето на некои постојни тензии може да се случи многу бргу. Поделбата на медиумите долж јазичните линии останува, нудејќи мошне ограничени можности за меѓукултурен дијалог, со само една телевизиска станица на албански јазик којашто редовно емитува двојазични програми, па со тоа активно придонесува кон поголемо меѓусебно разбирање меѓу заедниците. Иако Комесарот не се зафати со опсежна анализа на оваа тема, се чини дека постои разлика во тонот и акцентот во известувањето за прашањата од меѓуетнички карактер, вклучувајќи ги и меѓуетничките инциденти во првата половина од 2012, зависно од јазикот што го користат медиумите и нивната публика.¹²
21. Комесарот, исто така, ги забележа вознемирувачките известувања за говор на омраза и жестока етничка нетрпеливост, што редовно ја манифестираат фудбалските навивачи во тек на натпреварите, како и насилните судири меѓу навивачите. Согласно некои извештаи, изречени се само благи санкции, дури и во случаите каде дошло и до насилство.¹³ Во врска со ова, Комесарот би сакал да им обрне на властите внимание на Препораката за политиките бр. 12, на Европската Комисија против расизмот и нетолеранцијата, за Борба против расизмот и расната дискриминација во сферата на спортот (CRI(2009)5). Особено, треба да се воведат и делотворно да се спроведува наменето законодавство против расизмот и расната дискриминација. Спортските клубови и федерации треба да се соочат со проблемот на расизмот во спортот, јавно да ја покажат својата посветеност кон борбата против таквата појава, и во случај на расистички дела сторени во тек на спортските настани да бидат земени на одговорност.
22. Комесарот е свесен за кампањата на видеосповоти, спонзорирани од владата, што се емитуваат на телевизија почнувајќи во ноември 2012, со цел да се промовира меѓуетничка и меѓуверска толеранција меѓу двете најголеми заедници, како и да се надминат проблемите како што се говорот на омраза врз етничка основа во тек на спортски натпревари и сл. Реакцијата на оваа иницијатива е мешана; додека тешко може да се спори дека е неопходно да се пренесат клучните пораки за вредноста на толеранцијата, некои коментатори забележуваат дека кампањата отсликува идеализирана слика за односите меѓу заедниците. Комесарот е на став дека ваквите пораки претставуваат позитивен чекор, но тие треба да се дел од поголема и посистематска стратегија за промовирање интеракција, дијалог и толеранција.

¹² Во оваа смисла, Европската комисија против расизам и нетолеранција (ECRI) воочува во својот извештај од 2010 за поранешната југословенска Република Македонија дека „етнички обоеното известување за настаните е се’ уште мошне распространето“.

¹³ Види <http://www.balkaninsight.com/en/article/political-football-the-balkans-belligerent-ultras-avoid-penalties>

Заклучоци и препораки:

23. Комесарот го поздравува досега остварениот напредок во спроведувањето на Охридскиот рамковен договор. Законодавната рамка што произлегува од договорот е воспоставена во клучните области, како што е локалната самоуправа и употребата на јазиците. Некои од најзначајните постигања се поврзани со правичната застапеност. Сепак, длабоката политизација долж партиски линии и појавата на политичко покровителство ги намалуваат ефектите на овој напредок врз добросостојбата на општеството како целина.
24. Комесарот прифаќа дека во земја со богата разновидност, како „поранешната југословенска Република Македонија“ меѓуетничките односи се комплексни и не може кон нив да се пристапува на површен начин. Покрај ова, можеби постојат и социо-културни и историски фактори што играле улога во воспоставувањето, на пример, определени географски структури на населението и поделби во однос на населените места. Сепак, Комесарот е цврсто уверен дека за да се изгради интегрирано општество треба да се делува принципелно преку сеопфатни, систематски политики што обезбедуваат еднакви права за сите, се спротивставуваат на дискриминацијата и нетолеранцијата и активно промовираат конструктивна интеракција меѓу поединци и групи со различна припадност. Политичките актери на земјата треба да го имаат на ум овој принцип, зашто нивната оставнина ќе зависи од тоа дали изгледите за остварување кусорочни политички добивки ги навеле да ја пропуштат можноста да изградат вакво општество. Во оваа смисла, Комесарот препорачува властите да ги разгледаат препораките дадени од ECRI во нивниот претходен извештај за земјата,¹⁴ и ги повикува да ја разгледаат можноста за придружување кон Заедничката акција на Советот на Европа и Европската Унија за интеркултурни градови, којашто се стреми да развие модел што поддржува интеркултурна интеграција во рамки на урбани заедници што се одликуваат со разновидност.
25. Насилните меѓуетнички инциденти, како оние што се случија во првата половина на 2012 се сериозна закана за напредокот остварен од конфликтот во 2001 наваму кон воспоставувањето на трајно помирување и одржлив мир во „поранешната југословенска Република Македонија“. Комесарот апелира до владата како и до другите политички и јавни актери недвосмислено да ги осудат сите вакви инциденти и да применуваат сеопфатни политики што ќе спречат слични да се случуваат во иднина.
26. Според Комесарот, медиумите имаат огромна улогата и одговорност на да промовираат меѓуетничка толеранција и да се воздржат од пропагирање стереотипи и разгорување на евентуално постојните тензии. Медиумите треба етично да ги претставуваат информациите и да се поттикнати да прикажуваат позитивни примери на меѓуетнички односи и да создаваат опкружување што води кон општествена кохезија.

2. Поделби во јавното образование

27. Кога се дискутира за прашањето на поделба долж етнички линии во училиштата, прашањето на употребата на јазиците е мошне релевантно. Наставните јазици во јавните училишта, во основното и средното образование се македонски и јазиците на малцинствата. Властите имаат обврска да обезбедат високо образование на јазик на малцинство, кога односниот јазик го зборуваат над 20% од населението во земјата. Во пракса, основно образование е достапно на македонски, албански, турски и српски, средно образование на македонски и албански, а во извесна мерка и на турски и српски, додека универзитетско образование се нуди на македонски и албански јазик. Како што забележа

¹⁴ ECRI особено препорачува властите, преку своите највисоки претставници, систематски и јавно да ги осудат со најсилни зборови сите изрази на нетолеранција од лидерите на јавното мислење или лица во фокусот на медиумите и да поведат постапки во случаите кога односните коментари би можеле да се квалификуваат како говор на омраза и потпаѓаат во опфатот на кривичното право.

AC FCNM, во земјата постои добро развиен систем на образование на јазиците на малцинствата.¹⁵

28. Во својот извештај за 2010 за „поранешната југословенска Република Македонија“, ECRI забележа дека во пракса, колатерална последица на примената на правото на образование на јазиците на малцинствата е постепено подвојување на учениците долж јазични и етнички линии. ECRI изрази загриженост дека ова повлекува ризик дека, кога се образовани на различни јазици и разделени од најмала возраст, припадниците на различните заедници може да коегзистираат без меѓусебно да се познаваат и да комуницираат, со тоа поттикнувајќи и одржувајќи меѓусебна недоверба и нетолеранција. Во овој контекст, ECRI ја повтори својата препорака во врска со „зајакнувањето на повеќејазичната настава на сите нивоа во образованиот систем и утврдување и спроведување на свесна политика на развивање заеднички училишта и воннаставни активности што ќе промовираат контакт, мешање и интеракција меѓу деца од сите јазични и етнички припадности. Според анализата извршена од Мисијата на ОБСЕ во Скопје, „максимум 26% од децата во основното образование (но најверојатно поблиску до половина од овој процент) и 37% во средното образование имаат можности за интеракција во училишната средина, со тоа што воопшто се во истата зграда во исто време.“¹⁶ Соговорниците на Комесарот од граѓанското општество споменуваа „институционализирана сегрегација во образовниот систем“, што придонесува кон „етноцентризам“ во рамки на двете најголеми заедници.
29. Во 2010 владата усвои Стратегија за интегрирано образование, изготвена во соработка со Високиот комесар на ОБСЕ за национални малцинства. Стратегијата е осмислена како балансиран пристап по фази, насочен кон подигање на севкупниот квалитет на образованието, промовирајќи учење на јазиците на другите и зголемување на меѓуетничката интеракција на учениците. Во 2011 властите го известуваат AC FCNM дека се преземени неколку дејства за остварување на оваа стратегија, вклучувајќи ревидирање на училишните учебници, подобрување на квалификациите на наставниците, како и промовирање на интеграција на учениците преку заеднички активности.¹⁷ Беше, исто така, известно дека надлежностите во сферата на образованието биле предмет на ревизија согласно процесот на децентрализација. Сепак, постои загриженост дека спроведувањето на стратегијата нема остварено значителен напредок и се чини дека одделните проекти – главно финансирани од меѓународни донатори – не се поткрепени со мерки што би обезбедиле нивна одржливост. Како што е посочено во Извештајот на Европската комисија за напредокот на земјата за 2012, не е распределен конкретен буџет за Стратегијата.
30. Врз основа на информациите достапни на Комесарот, тој заклучува дека дебатите во земјата околу прашањето на образованието се високо политизирани и често сведувани на пристап „некој добива, а некој губи“ (zero sum approach) кон правата на заедниците. Ова доведе до меѓусебно реванширање за она што се доживува како неправди, што само го пролонгира проблемот и во крајна линија нанесува штета на децата и младите, кои би можеле да имаат само полза од зголемените можности да учат едни за другите и едни од другите. Покрај тоа, познавањето јазици ги зголемува можностите за заработување.
31. Добро е познат фактот дека инциденти, кои што некогаш се и насилни, се случуваат доста редовно во средните училишта, меѓу ученици што припаѓаат на различни заедници. Во својот извештај за земјата за 2010, ECRI забележува дека ова е „своно за аларм“ што

¹⁵ Види Трето мислење за “поранешната југословенска Република Македонија“ на Советодавниот комитет на Рамковната конвенција за национални малцинства, март 2011. Треба, исто така, да се одбележи и дека образованието на јазиците на малцинствата во основните и средните училишта постоеше и пред независноста на земјата.

¹⁶ Мостови и поделби во образованието: Квантитативен преглед на меѓуетничките стварности во образованието (Единица за координација на програма (PCU), Мисија на ОБСЕ во Скопје, ноември 2010.

¹⁷ Види Коментарите за 2011 на поранешната југословенска Република Македонија за Третото мислење на Советодавниот комитет за Рамковната конвенција за национални малцинства (FCNM).

означува дека е потребна итна акција за да се одбегне вкоренувањето на меѓуетничка нетрпеливост во училишната средина а со тоа и во општеството. Во овој контекст, Комесарот сака да истакне еден трагичен пример на насилство во скопско училиште, којшто исто така илустрира меѓуетничка солидарност, а е поврзан со смртта на еден средношколец, етнички Албанец, во април 2011, убиен додека се обидува да го одбрани својот соученик – Македонец од напаѓачите однадвор.¹⁸

Заклучоци и препораки:

32. Позитивно е што во „поранешната југословенска Република Македонија“ постојат добро разработени можности немнозинските заедници да се школуваат на сопствениот јазик. Сепак, треба да се обрне внимание и на истовремената појава на сегрегација во училиштата, зашто ваквите поделби имаат негативно влијание на односите на учениците, го зголемуваат меѓусебното неразбирање и ја поткопуваат социјалната кохезија. Властите треба да ги удвојат своите заложби кон интегрирани и мултијазични образовни политики, како што е Стратегијата за интегрирано образование, а политичките актери и лидерите на јавното мислење треба, исто така, да се стремат кон одговорен пристап во оваа смисла.
33. Комесарот со задоволство забележа дека „поранешната југословенска Република Македонија“ е дел од новиот Заеднички проект на Европската Унија и Советот на Европа наречен „Регионална поддршка за инклузивно образование“, во кој искуството стекнато во седум пилот училишта во секоја од земјите покриени од проектот ќе обезбедува конкретни предлози на креаторите на политиките околу инклузивното образование и ќе им даваат сугестии за делотворни практики за да се одговори на потребите на разновидните општества.
34. Комесарот е длабоко загрижен од постојаното случување насилни меѓуетнички инциденти во одредени училишта во земјата. Тој препорачува да се вложат сите напори за борба против оваа негативна појава и подвлекува дека превенцијата е од клучна важност. Проектите насочени кон осигурување на безбедност во училиштата како оној што го спроведува Мисијата на ОБСЕ во Скопје во соработка со Министерствата за образование и наука и за Внатрешни работи, заслужуваат цврста поддршка.

3. Неразрешени прашања од сферата на човековите права, поврзани со конфликтот

Неказнивост за тешки прекршувања на човековите права

35. Може да се каже дека континуираната неказнивост за тешките повреди на човековите права или сериозните кршења на меѓународното хуманитарно право извршени во 2001 е еден од факторите што ги попречуваат напорите да се постигне општествена кохезија и помирување во „поранешната југословенска Република Македонија“. Правдата е потребна не само за да обезбеди одговорност, преку праведна постапка, на оние кои извршиле вакви повреди; таа е потребна и за да се воспостават одново правата на жртвите кои дополнително страдаат од постојаното непризнавање дека им е нанесена неправда. Комесарот е свесен за комплексната политичка ситуација и легитимните барања за стабилност и општествен мир што се понудени како контрааргументи против преземањето дејствија во врска со овие сериозни прашања. Сепак, тој смета дека ваквата акција е навистина неопходна, зашто дозволувањето да се акумулираат поплаки не се покажало како најефикасен пристап кон воспоставувањето трајна меѓуетничка кохезија.

¹⁸ Видете ги, на пример, следниве новински извештаи од дневни весници на македонски и на албански јазик: <http://www.novamakedonija.com.mk/NewsDetal.asp?vest=4911857458&id=12&setlzdanie=22253> и <http://www.koha.mk/mobile/aktuale/4082.html>

36. Пет случаи на воени злосторства наводно извршени во тек на конфликтот во 2001 беа предадени на надлежност на Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија (МКСЈ). МКСЈ донесе пресуда (во јули 2008) во врска со само еден од тие случаи, против Љубе Бошкоски, поранешен македонски Министер за внатрешни работи, и Јохан Тарчуловски, полициски службеник, при што го ослободи поранешниот Министер од сите обвиненија (откако тој мина три години во притвор во Хаг, а една година претходно во притвор во Хрватска)¹⁹, а го осуди г-дин Тарчуловски на 12 години затвор. Преостанатите четири случаи во 2008 беа вратени од МКСЈ на „поранешната југословенска Република Македонија“ за судско гонење.
37. Уште во март 2002 македонското Собрание донесе Закон за амнестија, што пропишува дека амнестијата ќе важи за сите случаи на кривични дела извршени во тек на конфликтот во 2001, освен за оние за кои МКСЈ има покренато кривична истрага. Иако усвојувањето на овој закон беше нашироко поздравено од меѓународната заедница, како важен чекор кон воспоставувањето траен мир во земјата, некои организации за човекови права изразија сериозна загриженост. На пример, во 2003 Human Rights Watch изрази загриженост дека Законот за амнестија од 2002 би довел до неказнивост за бројни сериозни прекршувања, бидејќи МКСЈ би можел да постапува само по неколку случаи од повисок профил.²⁰
38. Од заклучните согледувања од 2008 за „поранешната југословенска Република Македонија“, Комитетот за човекови права на ОН изрази загриженост заради опфатот на Законот за амнестија и бројот на лица на кои тој е применет. Тој забележа дека политичката желба за амнестија за злосторствата извршени во период на граѓанска војна може, исто така, да доведе до форма на неказнивост некомпатибилна со Пактот за граѓански и политички права. Комитетот го повтори гледиштето дека законите за амнестија се генерално некомпатибилни со должноста на државите – потписнички да ги истражат ваквите дела, да гарантираат слобода од такви дела во рамки на својата јурисдикција и да обезбеди да не се случуваат во иднина. Комитетот, понатаму, изрази и загриженост дека здруженијата на жртвите не биле консултирани кога се изготвувал Законот за амнестија и ги повика властите да се погрижат истиот да не се применува на најсериозните кршења на човековите права или кршења на меѓународното хуманитарно право. Во 2009 властите го известиле Комитетот на ОН за човекови права дека е донесена ослободителна пресуда во еден од четирите вратени предмети; еден предмет бил во истражна фаза, додека преостанатите два предмети биле во прелиминарна фаза на кривична истрага.
39. Во јули 2011 Собранието на РМ усвои одлука за „автентично толкување на Законот за амнестија од 2002“, според која тој се однесува на сите случаи поврзани со конфликтот од 2001, то ест, вклучително и оние вратени од МКСЈ на Македонија. Во септември 2011, Amnesty International ги повика македонските власти да ја преиначат таа одлука. Во октомври 2012 Уставниот суд ја отфрли иницијативата за оспорување на гореспоменатата собраниска одлука.
40. Принципот дека амнестиите не треба да важат за тешки прекршувања на човековите права е потврден од Комитетот на министри на Советот на Европа во Упатствата од 2011 за

¹⁹ Од ослободителната пресуда пред МКСЈ и враќањето во поранешната југословенска Република Македонија, Бошкоски се кандидираше за претседател и основа политичка партија. Тој беше уапсен во 2011 и во моментот отслужува седумгодишна затворска казна за нелегално финансирање кампања и злоупотреба на функција.

²⁰ Покрај предметите испратени во МКСЈ, има информации за сериозни кршења на човековите права извршени во 2001, како што се тортура или злоставување или присилни исчезнувања, документирани од етаблирани меѓународни механизми за мониторинг, како и од невладини организации. Види, на пример, извештај од посетата во октомври 2001 на „поранешната југословенска Република Македонија“ од страна на Европскиот комитет за спречување на тортура (CPT/Inf (2003)3) и the публикацијата од 2012 Правото да се знае: Семејствата на Балканот се' уште без информации, од Amnesty International (pp. 10-11): <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR05/001/2012/en/0a33c2c7-c145-4958-a8d1-b946b569c6aa/eur050012012en.pdf>

искоренување на неказливоста за сериозни повреди на човековите права. Понатаму, во неодамнешната пресуда *Маргуш против Хрватска*²¹ во врска со примена на амнестија на предмет што опфаќа воени злосторства против цивили, Европскиот суд за човекови права нагласува дека „давањето амнестија во поглед на „меѓународни кривични дела“ - каде се опфатени злосторства против човештвото, воени злосторства и геноцид – се повеќе се смета за забрането со меѓународното право. Ваквото разбирање се изведува од обичајните правила на меѓународното хуманитарно право, спогодбите за човекови права, како и од одлуките на меѓународните и регионалните судови и тековната пракса на државите, зашто постои растечка тенденција меѓународните, регионалните и националните судови да ги укинуваат општите амнестији дадени од Владите”.

Исчезнати лица, внатрешно раселени лица (ВРЛ) и потребата да се утврди вистината во врска со тешките повреди на човековите права

41. Обврската на властите да обезбедат, преку итни и делотворни истраги, одговорност за случаите на присилно исчезнување и да ја разјаснат судбината на оние кои и натаму се исчезнати е цврсто утврдена во судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Судот најде повреда на Член 2 (право на живот) и Член 3 (забрана на тортура) од Европската конвенција за човекови права во неразрешените случаи на присилни исчезнувања; утврдени се, особено, повреди на Член 3 во врска со членовите на семејствата на исчезнатите, кои живеат во продолжено страдање и се лишени од можноста да водат нормален живот.
42. Според Меѓународниот комитет на Црвениот крст (ICRC) има 23 пријавени случаи на присилно исчезнување во тек на конфликтот од 2001. Додека останките на девет од 23 лица се идентификувани, на 14 лица и до денес не им се знае трагата.
43. Околу 83 000 се внатрешно раселени во тек на конфликтот од 2001. Во моментот, остануваат 334 ВРЛ (95 семејства) за кои треба да се најдат трајни решенија. Од нив, 95 лица сеуште живеат во шест колективни центри.
44. За најголем дел од ВРЛ, по повеќе од една деценија во оваа ситуација, враќањето дома не е реална опција. Комесарот се сретна со неколку ВРЛ кои живеат во средношколски дом во Куманово што служи како колективен центар. Една од нивните грижи беше дека, иако имаат право да бараат паричен надомест за штети од војната, износот доделен од судот може да не е доволен да се најде трајно решение за домување; понатаму, земањето на надоместот бара тие да се откажат од својот статус на ВРЛ. Во тек на состанокот со Комесарот, Министерот за труд и социјална политика нагласи дека владата останува посветена на изнаоѓањето трајни решенија за ВРЛ.
45. Жртвите на тешките повреди на човековите права и нивните претставници имаат право да бараат и добијат информации за вистинските причини и условите поврзани со повредите што тие ги претрпеле.²² Комесарот со жалење забележува дека процесот на утврдување на вистината за повредите претрпени од страна на жртвите од конфликтот во 2001 во „поранешната југословенска Република Македонија“ се’ уште се нема случено.

²¹ Пресуда од 13 ноември 2012 (Апликација бр.4455/10). Судот утврди дека немало повреда во однос на правото на правично судење во врска со апликантот, поранешен командир на Хрватската армија, кој бил осуден за воени злосторства против цивили извршени во 1991. Апликантот особено се жалел дека кривичните дела за кои е тој осуден биле исти како оние за кои против него се водела постапка, прекината во 1997 заради примена на Законот за општа амнестија.

²² Основни принципи и насоки на ОН за правото на правен лек и репарација за жртвите на тешки повреди на меѓународното право за човекови права и сериозни кршења на меѓународното хуманитарно право - UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law и Serious Violations of International Humanitarian Law (2005).

46. Во својата Резолуција 1786 (2011) за помирувањето и политичкиот дијалог меѓу земјите од поранешна Југославија, Парламентарното собрание на Советот на Европа (PACE) го поддржа основањето на регионална комисија за вистина и помирување, покрената во 2008 од страна на коалиција на невладини организации од регионот, насочена кон основање на регионална комисија за вистина (RECOM), со цел да се постигне заедничко разбирање на настаните од минатото, да се признаат жртвите и да им се оддаде почит. Оваа иницијатива собра широка поддршка од групи од граѓанското општество, здруженија на жртвите и поединци ширум регионот. Поради тешкотиите да се направи осврт на овие прашања на национално ниво, регионалниот пристап беше корисен во „поранешната југословенска Република Македонија“, каде иницијативата RECOM придонесе да почне дијалогот околу воените злосторства, меѓу различни делови од општеството, вклучувајќи ги и борците од војната.²³ Македонскиот претседател Иванов изрази своја поддршка за иницијативата, а во јануари 2013 тој именуваше свој личен пратеник во RECOM.²⁴

Заклучоци и препораки:

47. Отсуството на отчет за сериозните повреди на човековите права, што е отсликано во прекинувањето на постапките поврзани со случаите на воени злосторства, вратени од МКСЈ, е сериозна пречка за процесот на остварување правда и трајно помирување. Комесарот апелира до властите на „поранешната југословенска Република Македонија“ да се осврнат на овие прашања и делотворно да ги применат Упатствата на Комитетот на министри на Советот на Европа за искоренување на неказнивоста за сериозни повреди на човековите права, усвоени на 30 март 2011. Овие упатства треба да се дистрибуираат нашироко, до сите надлежни органи.
48. Комесарот препорачува да се вложат сите напори да се разјасни судбината на оние кои се' уште се водат како исчезнати, согласно обврските што произлегуваат од Член 2 и Член 3 од Европската конвенција за човекови права.
49. Комесарот ја поздравува поддршката изразена досега за иницијативата RECOM од страна на Претседателот на Републиката и смета дека систематската институционална поддршка е, исто така, неопходна, меѓу другото и за иницијативи за помирување што ќе ги вклучат и семејствата на жртвите.
50. Комесарот препорачува властите да ја потпишат и ратификуваат Европската конвенција од 1974 за неважење на роковите на застарување за злосторства против човештвото и за воени злосторства и да ја ратификува Конвенцијата на ОН за заштита на сите лица од присилни исчезнувања.
51. Поздравувајќи ја посветеноста на властите да најдат трајни решенија за преостанатите внатрешно раселени лица, Комесарот потцртува дека е потребно итно делување, особено за оние ВРЛ кои се' уште живеат во колективни центри. Бидејќи бројот на преостанати ВРЛ е релативно мал, ваквите решенија би требало да се навистина достижни.

4. Мерки за борба против дискриминацијата

52. Суштината на еднаквиот третман и недискриминацијата е да им се овозможи на сите поединци да имаат еднакви и праведни изгледи за пристап кон можностите што ги нуди општеството. Посебно наменето законодавство на национално ниво за еднаков третман или против дискриминација може да биде важно средство преку кое лицата на кои им е

²³ Види Извештај за повоената правда и трајниот мир во поранешна Југославија: Тркалезна маса со бранителите на човековите права, организирана од Канцеларијата на Комесарот за човекови права (Сараево, 18 март 2012) (CommDH(2012)31).

²⁴ <http://www.zarekom.org/news/Presidents-of-Croatia-and-Macedonia-Appoint-Personal-Envoys-to-RECOM.en.html>

нанесена неправда заради дискриминација врз различни забранети основи би можеле да поведат постапка.

53. Во април 2010 „поранешната југословенска Република Македонија” усвои сеопфатен Закон за спречување и заштита од дискриминација (Закон за антидискриминација). Законот за антидискриминација ги штити следниве основи: боја, пол, припадност кон маргинализирана група, етничко потекло, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, политичка ориентација, личен или социјален статус, семејна или брачна состојба, имотна состојба и здравствена состојба, како и било која друга основа предвидена со закон или со ратификувана меѓународна спогодба. Тоа што во законот не е изрично спомената основата на сексуална ориентација, предизвика критики од домашните и меѓународните групи на граѓанското општество.²⁵
54. Во јануари 2011 е основана Комисија за заштита од дискриминација (Комисијата). Комисијата е одговорна, заедно со судовите, за примена на Законот за антидискриминација, и има мандат да прима поплаки од поединци, да поведува постапки пред надлежните органи во случаи кога се наведува дискриминација, да разгледува нацрт-закони, предлага амандмани на постојните правни акти и дава препораки. Сепак, во време на посетата на Комесарот, членовите на Комисијата немаа секретаријат, ниту помошен персонал.
55. Комисијата за заштита од дискриминација е членка на Европската мрежа на органи за еднаквост (the European Network of Equality Bodies, Equinet). Со цел да се одбегне можното преклопување, Народниот правобранител и Комисијата во 2011 потпишаа меморандум за разбирање.
56. Комитетот на министри на Советот на Европа во својата Резолуција (2012)13 (усвоена на 4 јули 2012) за спроведување на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства од страна на „поранешната југословенска Република Македонија” ги повика властите да ги обезбедат за Комисијата соодветните финансиски и човечки ресурси и составот и структурите неопходни за да и’ се овозможи делотворно и независно да ги врши своите должности. Во својот извештај за напредокот за 2012, Европската Комисија забележува дека севкупниот капацитет на Комисијата останува слаб, а нејзината јавна видливост и нивото на пристапност се ниски.
57. Во тек на својата средба со двајца од членовите на Комисијата, Комесарот беше информиран дека се очекува буџетот на институцијата да се зголеми. Од моментот на формирање на Комисијата па до крајот на ноември 2012, примени се 132 претставки; од нив, Комисијата заклучила дека навистина имало дискриминација во осум случаи. Најчеста основа за дискриминација наведена од подносителите е етничкото потекло, првенствено во контекст на вработувањето, а втора најчеста основа е половата дискриминација.
58. Во својот годишен извештај за 2011, Народниот правобранител заклучува дека дискриминацијата е присутна во сите сфери на општеството, особено врз основа на етничка припадност и политичко уверување. Тој препорачува сите надлежни институции да преземат мерки за делотворна борба против дискриминацијата преку целосно спроведување на важечките закони, вклучително Законот за антидискриминација, како и преку информативно-едукативни кампањи за јакнење на свеста за доследно остварување на начелото на еднаквост на сите луѓе.

²⁵ Сепак, одлуката на Комисијата во 2011, да повлече хомофобичен учебник за обука на наставници беше широко поздравена од меѓународните и домашните групи за човекови права и институции.

Заклучоци и препораки:

59. Комесарот забележа дека во „поранешната југословенска Република Македонија“ постои разработена правна рамка против дискриминација и дека националните структури за човекови права, вклучувајќи ги и Народниот правобранител и Комисијата за заштита од дискриминација се активни во оваа сфера. Властите треба на горенаведените институции да им ја обезбедат сета неопходна поддршка – т.е. соодветни кадри за секретаријат, како и средства за истражување и јакнење на свеста – за тие да може да ги извршуваат своите должности независно и делотворно.
60. Комесарот ја поддржува препораката на Народниот правобранител во врска со целосната примена на законодавната рамка за недискриминација и потребата да се реализираат кампањи за јакнење на свеста. Поопшто, тој силно ги поддржува мерките насочени кон промовирање на толеранција и почитување за сечии човекови права, како и зголемувањето на јавната информираност за состојбата на сите групи коишто се изложени на дискриминација во различни контексти. Ваквите мерки треба да почнат во образовниот систем, а училишните наставни планови треба да опфатат образование за различните групи во општеството, со цел да се спротивстават на непознавањето и нетолеранцијата. Медиумите и новинарите можат, исто така, да придонесат кон поправедно и потолерантно општество, со практикување на етично и одговорно новинарство.

5. Лустрација

61. Во годините по темелните промени во Централна и Источна Европа во 1989, неколку поранешни комунистички земји усвоија мерки за лустрација со цел да спречат поединците поврзани со поранешните државни безбедносни служби да заземат определени позиции во посткомунистичката влада. „Поранешната југословенска Република Македонија“ покренала таков процес во подоцнежна фаза, со донесување, во 2008, на Закон за дополнителен услов за вршење јавна функција, пристап кон документи и објавување на соработката со органите на државната безбедност (Закон за лустрација), којшто пропишува идентификација на поединци кои незаконски соработувале со поранешните разузнавачки служби во тек на периодот од 1944 до стапувањето во сила на Законот во 2008. Согласно Законот за лустрација, во 2009 беше основана Комисија за верификација на фактите (Комисија за верификација), со мандат да ги истражи носителите и кандидатите за високи јавни функции, со цел да утврди дали тие имаат врски со поранешните разузнавачки служби. Комисијата, чиј мандат завршува 10 години по стапувањето во сила на Законот за лустрација, не може да наметнува санкции против поранешните соработници, но може да ги информира другите надлежни органи за натамошно постапување.²⁶
62. Уставниот суд во април 2010 го укина Законот за лустрација од 2008, како и неговата подоцнежна верзија во април 2012. Конкретно, Уставниот суд утврди дека одредбите поврзани со временскиот опфат и опфатот на личности на кои се применува, како и оние во врска со правото на одбрана и објавување на имињата на лицата предмет на лустрација, се некомпатибилни со Уставот. Трета верзија на Законот за лустрација беше усвоена во јуни 2012. Сепак, двете претходни одлуки на Уставниот суд беа занемарени од законодавната власт; иако Уставниот суд одлучи дека одредбите што го прошируваат опфатот на лустрацијата на периодот по 17 ноември 1991 се неуставни, сепак, тие се задржани во најновата верзија на законот.
63. Во својот Извештај за напредокот на „поранешната југословенска Република Македонија“ за 2012, Европската Комисија²⁷ забележа дека е искажана „загриженост околу пропорционалноста и уставноста на овој закон“. Исто така, имаше поплаки дека процесот

²⁶ Види на веб-сајтот на Комисијата, <http://www.kvf.org.mk/index.php/en/>

²⁷ Види Извештај на Европската Комисија за напредокот на „поранешната југословенска Република Македонија“ за 2012, октомври 2012, страна 15.

на лустрација се користи како средство за политички и лични пресметки. По посетата на Комесарот, два члена на Комисијата за верификација поднесоа оставки, еден од нив тврдејќи дека процесот на лустрација станал инструмент за селективно стигматизирање на лицата критички настроени кон владата.

64. Во септември 2012, од Уставниот суд беше побарано да ја оцени уставноста на третата верзија на Законот за лустрација. Во декември 2012, по барање на Уставниот суд, Европската Комисија за демократија преку правото (Венецијанската комисија) објави белешка *Amicus Curiae*²⁸ на оваа тема. Засновајќи го своето мислење врз европските стандарди во оваа сфера, особено Европската конвенција за човекови права и релевантни Резолуции на Парламентарното собрание на Советот на Европа (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE*),²⁹ Венецијанската комисија ги анализираше следниве прашања: временскиот опфат и опфатот на личности на кои се применуваат мерките на лустрација, процедуралните гаранции за лицата врз кои се применуваат ваквите мерки и објавувањето на имињата на лицата за кои се смета дека соработувале со поранешните безбедносни служби.
65. Во врска со временскиот опфат на примената на Законот за лустрација, Венецијанската комисија заклучи, меѓу другото, дека воведувањето на мерките за лустрација многу долго време по почетокот на процесот на демократизација во земјата предизвикува сомневања во вистинските цели на процесот, и дека треба да се пропише фиксно траење на мерката на лустрација со цел да се одбегне дискриминаторски третман на лица во споредливи ситуации. Второ, Венецијанската комисија утврди дека примената на мерките на лустрација во однос на позиции во приватни или полуприватни организации ја пречекорува целта на лустрацијата, а тоа е да се исклучат лицата од вршење владини функции доколку не може да им се верува дека би ги извршувале согласно демократски принципи. Трето, во врска со процедуралните гаранции пред Комисијата за верификација, утврдено е дека отсуството на односното лице од процедурата отстапува од неговото право на одбрана, особено правото на процедурална еднаквост. Во овој контекст, процедурата пред Комисијата за верификација и жалбената процедура треба да се регулира со голема деталност, со цел да се придржува кон принципите на владеењето на правото и гарантираното правично судење. Конечно, Венецијанската комисија заклучи дека името на лицето за кое се смета дека е соработник треба да се објави дури по конечна одлука на судот.³⁰
66. Комесарот забележува дека целта на мислењето на Венецијанската комисија не беше да се оцени уставноста на Законот за лустрација – што е задача на Уставниот суд – туку да понуди елементи засновани врз европските стандарди во оваа сфера, со цел да го потпомогне неговото разгледување на случајот.³¹ Комесарот ги поддржува заклучоците на Венецијанската комисија и подвлекува дека сите државни власти, од извршната, судската и законодавната власт се должни да ги почитуваат одлуките на Уставниот суд и да се придржуваат кон нив. Оваа обврска произлегува и од Член 112 од македонскиот Устав којшто пропишува дека одлуките на Уставниот суд се конечни и обврзувачки.

²⁸ Венецијанска комисија, CDL-AD(2012)028 *Amicus Curiae* белешка за Законот за определување дополнителен услов за вршење јавна функција, пристап до документи и објавување на соработката со органите на државната безбедност („Закон за лустрација“) на поранешната југословенска Република Македонија, 17 декември 2012.

²⁹ Види PACE Resolutions 1096(1996) за мерките за разрешување на наследството на поранешните комунистички тоталитарни системи и 1481(2006) за потребата од меѓународна осуда на тоталитарните комунистички режими.

³⁰ Венецијанската комисија натаму заклучува дека само во случаи каде соработката е конечно докажана, може негативните ефекти од објавувањето врз репутацијата на лицето да се сметаат за пропорционална мерка, неопходна во демократско општество.

³¹ Види стр 16 од CDL-AD(2012)028.

Заклучоци и препораки:

67. Комесарот е загрижен околу пропорционалноста и уставноста на процесот на лустрација во „поранешната југословенска Република Македонија“. Непочитувањето на содржината на одлуките на Уставниот суд во врска со уставноста на претходните верзии на Законот за лустрација отвора некои сериозни прашања во однос на владеењето на правото. Комесарот ги повикува властите да обезбедат дека одлуките на Уставниот суд во врска со лустрацијата се целосно почитувани и отсликани во сите натамошни одлуки за политиките на оваа тема.
68. Потсетувајќи на судската пракса на Европскиот суд за човекови права³² по овие прашања и 'Упатствата како да се обезбеди дека законите за лустрација и сличните административни мерки ги почитуваат критериумите за држава заснована врз владеењето на правото',³³ Комесарот подвлекува дека постапките на лустрација треба да следат строги критериуми со цел да се обезбеди дека сите засегнати лица ги уживаат правата гарантирани со Член 6 од Европската конвенција за човекови права, особено правото на процедурална еднаквост.
69. Лустрацијата не треба никогаш да се користи за политички или лични цели. Во овој контекст, Комесарот потцртува дека демократска држава заснована врз владеењето на правото има на располагање доволно средства за да обезбеди целта на правдата да биде задоволена, а виновните да бидат казнети. Сепак, таа не треба да се поведува по желбата за одмазда, наместо правда.

II. Заштита на човековите права на Ромите**1. Општ контекст и рамка на политиките**

70. Последниот општ попис одржан во „поранешната југословенска Република Македонија“ во 2002 регистрираше 53 879 Роми и 3 843 Египќани, што претставува приближно 2.66% од вкупното население во земјата. Сепак, вистинскиот број на Роми во земјата може да е повисок, со проценки што се движат меѓу 80 000 и 135 000 лица.³⁴ Несовпаѓањето меѓу официјалните и неофицијалните бројки се припишува на фактот што многу од Ромите во земјата не се регистрират во матичната евиденција на родени, односно немаат лични документи за идентификација.
71. „Поранешната југословенска Република Македонија“ е член на „Декадата за вклучување на Ромите 2005-2012“, иницијатива преземена од влади, невладини и меѓувладини организации, како и ромското граѓанско општество, со цел да се подобри состојбата на Ромите во четири приоритетни области – домување, вработување, образование и пристап кон здравството – како и да се одговори на сиромаштијата, дискриминацијата и родовите прашања. Во рамките на оваа иницијатива, претставени се и Националната стратегија за Ромите и Националниот акционен план за декадата на вклучување на Ромите 2005-2015. Во 2011, владата, исто така, усвои Стратегија за социјално вклучување на Ромите 2012-2014, со придружен акционен план.
72. Покрај политиките на државно ниво, слични иницијативи се поведени и локално. На пример, осум општини имаат изготвено локални акциони планови за подобрување на состојбата на Ромите: Шуто Оризари, скопска населба речиси целосно населена со Роми (во сферите на вработување и домување); градовите Тетово, Гостивар, Битола и Прилеп

³² Види на пример, пресуда од 14 јуни 2011 на Европскиот суд за човекови права, во предметот *Мошички против Полска* (Апликација бр. 52443/07).

³³ Види РАСЕ док. 7568, (<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=7506&Language=EN>), точки 42 до 48.

³⁴ Види Национална стратегија за Ромите, Министерство за труд и социјална политика, декември 2004, стр. 8.

- (вработување) и градовите Куманово, Штип и Делчево (во сите четири области – образование, вработување, здравство и домување). Понатаму, локалните власти на 19 општини потпишаа меморандуми за разбирање со владата, за заеднички да ја спроведуваат Националната стратегија за Ромите.³⁵
73. Иако воведувањето сеопфатна рамка на политиките за подобрување на состојбата на Ромите е за поздравување, се' уште недостигаат конкретни резултати на теренот. Ромите и натаму се соочуваат со сериозни тешкотии во пристапот кон квалитетно образование, вработување, здравствена заштита и домување, а крајната сиромаштија во која многумина од нив живеат – вклучувајќи ги и децата – е очигледна за секој набљудувач.³⁶ Иако Ромите се претставени во локалната политика и во Собранието, генерално нивното учество во донесувањето одлуки останува на ниско ниво. Во значаен број случаи, Ромите кои живеат во земјата не се регистрирани во матичната евиденција и немаат лични документи за идентификација (види во оваа смисла точките 109 до 115 подолу). Во овој контекст, треба да се забележи дека Комитетот на министри на Советот на Европа ги покани властите итно да изготват и да спроведат соодветни и наменети политики за да ги надминат проблемите со кои се соочуваат Ромите во сферата на вработувањето; да се распределат соодветни средства за да се одговори на состојбата на Ромите во поглед на домувањето, образованието и пристапот кон здравствена заштита, како и специфичните проблеми на жените – Ромки (види Резолуција CM/ResCMN (2012)13 за спроведување на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства).
74. Ромските информативни центри, основани досега во еднаесет општини, може да бидат корисни за згломувањето на информираноста на Ромите околу пристапот кон социјалните и економските права. Сепак, центрите имаат ограничени финансиски и инфраструктурни капацитети и нивниот персонал нема статус на државни службеници, па со тоа нивната сигурност на работното место е ограничена. Иако УНХЦР има дадено определена техничка поддршка, потребно е повеќе систематско градење капацитети со цел да се овозможи нивната делотворност и да се зајакне нивната улога.
75. Согласно различни извори, очекуваниот животен век на Ромите е десет години покус од националниот просек, додека стапката на смртност на доенчињата е речиси двојно поголема од онаа на општата популација.³⁷ Ваквите неповолни бројки може да се припишат на разновидни фактори, како што се несоодветните услови на домување, невработеноста, сиромаштијата и тешкотиите во добивање пристап кон здравствена заштита поради немањето лични документи за идентификација. Во текот на својата посета, Комесарот беше, исто така, информиран од страна на невладините организации, за наводни случаи каде на Ромите кои не можат да платат за здравствените услуги здравствените установи им ги земаат личните документи (личните карти) како гаранција дека ќе платат.
76. Со цел да се ублажи таквата ситуација, во рамки на Стратешката рамка за подобрување на социјалната и здравствената состојба на Ромите од 2010 е иницирана програма за здравствени медијатори, со цел да им се помогне на Ромите да добијат пристап кон услугите на здравствена заштита и промовирање на мерки за превентивна здравствена заштита, како што е имунизацијата. Шеснаесет медијатори, чија теренска работа е покриена преку буџетска линија обезбедена од Министерството за здравство, почна да делува во мај 2012 во осум општини, а се очекува да се именуваат дополнителни шеснаесет медијатори до крајот на 2013. Согласно информациите што ги доби Комесарот,

³⁵ Вакви меморандуми се потпишани од локалните власти во општините Арачиново, Берово, Битола, Чаир, Дебар, Делчево, Кичево, Кочани, Кратово, Крива Паланка, Куманово, Пехчево, Прилеп, Старо Нагоричане, Штип, Свети Николе, Тетово, Велес и Веница.

³⁶ Во извештајот за својата посета на поранешната југословенска Република Македонија во 2008, Комесарот за човекови права Томас Хамарберг забележа дека „голем број Роми се наоѓаат заточени во генерацискиот циклус на сиромаштија, од кој е тешко да се ослободат”.

³⁷ Види UNICEF country profile, http://www.unicef.org/infobycountry/TFYRMacedonia_1010.html .

здравствените медијатори стекнаа доверба во ромските заедници и нивната работа доведе до значително зголемување на бројот на посети и прегледи, особено на ромските жени и деца, во здравствените установи. Комесарот смета дека властите треба да ја обезбедат одржливоста на оваа програма, која се чини делотворна и полезна за односните заедници.

77. Додека стапката на невработеност во општата популација е висока (30.6%),³⁸ таа е особено висока за ромската заедница, од кои, според извештаите, 70% се невработени. Комитетот на министри на Советот на Европа во својата Резолуција (2012)13 забележува дека акционите планови во сферата на вработувањето не се спроведуваат со доволно темпо.³⁹ Во тек на посетата, Комесарот беше, исто така, информиран од Агенцијата за спроведување на правата на заедниците⁴⁰ дека Ромите се значително потпросечно застапни во јавната служба.
78. Европската комисија против расизам и нетолеранција претходно забележа дека „повеќето Роми живеат изолирано од остатокот на населението во трошни живеалишта подигнати во неплански населби без соодветна поврзаност со комуналните мрежи [...] и, бидејќи тие немаат законска сопственост над овие живеалишта, тие се под постојана закана од иселување.“⁴¹ Општа е тенденцијата на Ромите да живеат во посебни маала; се чини дека источниот град Делчево (со население од 11 500 жители, вклучувајќи речиси 4% Роми согласно пописот од 2002) е исклучок и Ромите таму живеат насекаде низ градот, помеѓу останатото население. Комесарот и самиот забележа дека условите во некои од живеалиштата во кумановската населба Средорек, населена со Роми, којашто тој ја посети на 27 ноември 2012, се навистина неприфатливи.⁴²
79. Во својот извештај од 2010 (види точка 56 од CRI(2010)19), ECRI апелира до властите „без одлагање да го разрешат прашањето на легализација на ромските населби“. Во оваа смисла, Комесарот го поздравува усвојувањето, во февруари 2011, на Законот за постапување со бесправно изградените објекти. Тој беше, исто така, информиран за проект што во 2011 го спроведуваа невладини организации, насочен кон поттикнување на Ромите да побараат легализација на имотот согласно овој закон. Проектот опфаќа 18 општини, а како резултат на ова, 1 519 лица поднесоа свои барања за легализација. Проектот сега се фокусира врз обезбедување финансиска и правна поддршка за Ромите за да им овозможи успешно да го завршат процесот на легализација на имотот. Комесарот, исто така, со задоволство забележа дека во рамки на проектот за изградба на социјални живеалишта, што е во моментот во тек, 30 од 753 социјални станбени единици ќе бидат конкретно доделени на Роми. Министерот за труд и социјална политика го информираше Комесарот дека веќе се изградени 560 станбени единици во различни градови.
80. Согласно некои од соговорниците на Комесарот, проектите и програмите изготвени во контекст на спроведувањето на Националниот акционен план за Декадата на вклучување

³⁸ Стапката на невработеност регистрирана во третото тримесечје на 2012 од страна на Државниот завод за статистика, http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie_en.aspx?rbtxt=98

³⁹ Резолуција на Комитетот на министри на Советот на Европа (CM/ResCMN (2012)13 за спроведување на Рамковната конвенција за национални малцинства, усвоена на 4 јули 2012.

⁴⁰ Агенцијата за остварување на правата на заедниците, којашто во пракса се однесува на заедниците бројно помали од мнозинството (Македонците) и најголемото малцинство (Албанците) е основана во 2008 согласно Законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците коишто претставуваат помалку од 20% од вкупното население во земјата. На оваа Агенција и' е доверено следењето на примената на овој закон.

⁴¹ Извештај на ECRI од 2010 за поранешната југословенска Република Македонија, усвоен на 28 април 2010, наведува наоди од претходниот извештај (2005) (види точка 54 од CRI(2010)19). Слични наоди даде и Советодавниот комитет за рамковната конвенција за национални малцинства (FCNM) во Третото мислење за поранешната југословенска Република Македонија објавено во 2011 (види точки 66 до 68 и 71 до 72 од ACFC/OP/III(2011)001).

⁴² Средорек е најголема ромска населба во регионот на Куманово, којашто се состои од 600 станбени единици со над 2 500 жители. Сместена е меѓу две реки, кои се канали за отпадна вода што често ја поплавува населбата по обилни дождови или по пролетното топење на снегот.

на Ромите бараат подобра буџетска поддршка и механизми за следење, со цел да се обезбеди нивната одржливост и делотворност.

Заклучоци и препораки:

81. Поздравувајќи ги напорите веќе вложени од „поранешната југословенска Република Македонија“ за подобрување на состојбата на Ромите, Комесарот подвлекува дека во пракса има бројни недостатоци на кои допрва треба да се одговори делотворно. Повеќето Роми и натаму се наоѓаат во затворениот круг на сиромаштија и невработеност, живејќи во одделни населби што често се одликуваат со неприфатливи услови за живот. Комесарот апелира до властите да ги спроведат своите акциони планови поврзани со пристапот на Ромите кон вработувањето, образованието, домувањето и здравствената заштита, како и да ја обезбедат нивната одржливост, согласно Препораката CM/Rec(2008)5 на Комитетот на министри на Советот на Европа за политики за Ромите и/или патувачките заедници во Европа.
82. Конструктивната интеракција меѓу Ромите и претставниците на властите, особено на локално ниво, е важен фактор што придонесува кон пристапот на Ромите кон основните услуги. Ромските информативни центри може да играат важна улога во овој процес; Сепак, треба да се зајакне нивниот капацитет за да се зголеми нивната делотворност. Во овој контекст, некои корисни основни принципи може да се најдат во Препораката CM/Rec(2012)9 на Комитетот на Министри до државите – членки, за медијацијата како делотворно средство за унапредување на човековите права и на вклученоста на Ромите во општеството.
83. Комесарот смета дека законот што пропишува легализација на дивоградбите и распределбата, од страна на властите, на социјални станбени единици на Ромите се важни чекори. Сепак, треба да се тежнее кон сеопфатна стратегија за промовирање на интегрирани политики на домување и спречување да се создаваат нови области на сегрегација. Конкретни упатства за политиките на домување може да се надат во Препораката Rec(2005)4 на Комитетот на министри на Советот на Европа, за подобрување на условите за домување на Ромите и патувачките заедници во Европа, што содржи препораки во врска со општите принципи, правните рамки и системите за мониторинг во оваа сфера.

2. Прекумерна застапеност на децата – Роми во училиштата и паралелките за деца со посебни потреби

84. Клучен фокус на посетата на Комесарот беше прекумерната застапеност на ромските деца во специјалните училишта за деца со ментална попреченост и во паралелките за деца со посебни потреби во рамки на редовните училишта. Ова прашање, претходно отворено од домашните и меѓународните невладини организации, беше истакнато и од ECR1 во извештајот од 2010 за „поранешната југословенска Република Македонија“. Во тој извештај беше апелирано до властите да престанат со несоодветното испраќање на ромските деца во училишта за деца со ментални попречености, да ги идентификуваат односните деца и да ги реинтегрираат во редовните училишта.⁴³ Во овој контекст, Комесарот би сакал да потсети дека Европскиот суд за човекови права (понатаму во текстот: Судот) има донесено неколку пресуди дека сместувањето на ромски деца во специјални училишта претставува индиректна дискриминација без објективно или разумно оправдување. На пример, во 2007 пресудата на Големиот совет во предметот *Д.Х. и други против Чешката Република*,⁴⁴ Судот сметаше дека ваквата пракса е во спротивност со Член 14 (забрана на дискриминација), во врска со Член 2 од Протокол 1 на Европската конвенција за човекови права (право на образование). Во однос на прашањето на родителска согласност за

⁴³ Види точки 47 до 48 од CRI(2010)19.

⁴⁴ Пресуда на Големиот совет од 13 ноември 2007 (апликација бр. 57325/00).

сместување на децата во специјални училишта, Судот утврди во пресудата *Д.Х.* дека не може да се прифати никакво откажување од правото да не се биде подложен на расна дискриминација, зашто тоа би повредило важен јавен интерес.

85. По својата посета на неколку училишта за деца со посебни потреби на основно и средношколско ниво, Народниот правобранител во 2010⁴⁵ издаде публикација во којашто воочува дека голем број на децата запишани во специјалните училишта се Роми.⁴⁶ Понатаму, Народниот правобранител изрази сомнежи околу објективноста на процесот на тестирање, а забележа и дека некои од раководителите и стручниот персонал во специјалните училишта самите посочувале дека примале деца кои требало да се запишани во редовни училишта. Тој препорача да се донесат соодветни закони или прописи што јасно ќе определат кои институции се овластени да издаваат мислења во врска со евентуалните попречености на деца од училишна возраст.
86. Истражувањето спроведено во август 2012 од страна на Европскиот центар за права на Ромите (the European Roma Rights Centre, ERRC)⁴⁷ утврди дека голем број од ромските деца во специјалното образование никогаш не биле ретестирани откако биле распоредени во специјална паралелка. Речиси половина од родителите не биле информирани за причините за првичното тестирање, ниту пак добиле целосни информации за разликата меѓу специјалното образование и образованието во редовните училишта. Истражувањето, исто така, укажало дека постои потреба од подобрување на информираноста меѓу Ромите за постоечките механизми против дискриминација, бидејќи над 75% од испитаниците посочиле дека не биле свесни за Законот за антидискриминација, ниту за Комисијата за заштита од дискриминација. ERRC, исто така, посочи неколку недостатоци во законодавството поврзано со специјалното образование, особено во врска со Законот за основно образование и прописите за основно образование на ученици со тешкотии во развојот.⁴⁸
87. Во тек на својата посета, Комесарот доби информации од различни соговорници дека ромските деца и натаму се распределуваат во специјални училишта без оправдување, како резултат или на неправилното тестирање или директно запишување во ваквите училишта без било какво тестирање. Исто така, тој беше запознаен дека државните бенефиции што се даваат на лица со попреченост во пракса делуваат како финансиска стимулација за родителите да ги запишуваат своите деца во специјални училишта. Од своја страна, некои претставници на властите изјавија дека некои родители - Роми наводно им налагале на своите деца да се преправаат дека имаат пречки во развој со цел да се запишат во училиште за специјални потреби и со тоа да се квалификуваат за надомест. Во оваа смисла, Комесарот сака да потцрта дека не може да се издвојуваат родителите за на нив да се фрли вината кога станува збор за систем на специјално образование што покажува јасни знаци на индиректна дискриминација.
88. Комесарот имаше опширни дискусии за ова прашање со различни соговорници, вклучувајќи го Министерот за труд и социјална политика, Народниот правобранител, Комисијата за заштита од дискриминација, како и невладини организации. Министерот за труд и социјална политика се согласи со Комесарот дека постои проблем на прекумерна застапеност на ромските деца во училиштата и паралелките со специјално образование.

⁴⁵ Види Информација на Народниот правобранител за неговите посети на специјалните основни училишта „Златан Сремац“ и „Иднина“ – Скопје, „Св. Климент Охридски“ – Ново Село и јавното средно училиште за едукација и рехабилитација „Св. Наум Охридски“ – Скопје и „Искра“ - Штип, <http://www.ombudsman.mk/ombudsman/upload/documents/2010/Informacija-POU-2010-mk.pdf>.

⁴⁶ На пример, во централното училиште „Златан Сремац“ и неговите специјални паралелки во пет други училишта во Скопје, 86 од вкупно 165 ученици се Роми.

⁴⁷ ERRC, Натпросечна застапеност на ромските деца во специјалното образование во Македонија, август 2012, достапно на <http://www.errc.org/cms/upload/file/macedonia-factsheet-education-en-30-august-2012.pdf>.

⁴⁸ Односниот пропис е познат како „Правилник за критериумите и постапката за реализација на основно образование за ученици со тешкотии во развојот“.

Тој дискутирал за ова прашање со Министерите за образование и за здравство и било решено да се изменат и дополнат конкретните прописи по прашањето на категоризација.

89. Изразена е загриженост дека тоа што ромските деца недоволно го познаваат македонскиот јазик во време на запишување во прво одделение од основото училиште може да претставува значителна неповолност. Немањето можности ромските деца да посетуваат предучилишно образование се наведува како еден од главните проблеми во овој контекст, иако последните години се вложуваа напори да се одговори на овој проблем (види ја следната точка). Во 2011 Советодавниот комитет на FCNM нагласи дека проблемот се влошува заради недостигот од квалификувани наставници кои зборуваат ромски.⁴⁹ Очигледно, највисоките стапки на испишување на Ромите и натаму се во фазата на основното образование и во овој контекст се потребни зајакнати мерки за борба против намалувањето на бројноста.
90. Некои од позитивните мерки насочени кон промовирање на вклученоста на Ромите во редовното образование дадоа резултати, како што е намалување на стапката на испишување меѓу петтото и шестото одделение кај девојчињата и удвојување на бројот на Роми запишани на јавните универзитети во изминатите седум години (од 150 во 2005 на 300 во 2012). Покрај системот на квоти што на универзитетите постои неколку години, мерките опфаќаат: ослободување од плаќање административна такса за уверенијата за имунизација, што се задолжителни за запишување во училиште; обезбедување бесплатни учебници и превоз до училиштето за ромските деца кои посетуваат основно и средно училиште; стипендии за средношколците - Роми; и намалување за 10% на просечниот успех потребен за ромските деца да се запишат во средно училиште по свој избор.
91. Во рамки на програмата ROMED на Советот на Европа се обучени околу 80 здравствени, училишни и предучилишни медијатори од ромската заедница. Работата на медијаторите, според извештаите, наиде на позитивни реакции од владата, наставниот персонал, како и во рамките на ромската заедница, која особено ја цени дополнителната поддршка што ја добива од медијаторите во нивните интеракции со училиштата и со локалните власти. Комесарот беше информиран дека од 2006 наваму, 18 Роми предучилишни асистенти работат во различни општини, како дел од проектот „Вклучување на ученици – Роми во предучилишното образование“. Овој проект го спроведуваат властите во рамки на Декадата на вклученост на Ромите во соработка со Ромскиот образовен фонд, а поддржан е и од УНИЦЕФ. Комесарот верува дека треба да се вложат напори за да се обезбеди долгорочна одржливост на овој важен проект, со цел да се постигне целосна интеграција на ромските деца во претшколскиот образовен систем.

Заклучоци и препораки:

92. Иако ги поздравува мерките преземени од властите за подобрување на пристапот на Ромите до соодветно образование, Комесарот е длабоко загрижен заради прекумерната застапеност на Ромите во специјалните училишта за деца со попреченост и верува дека постои итна потреба да се одговори на ова прашање. Постојат сериозни долгорочни

⁴⁹ Види точки 142 и 143 од ACFC/OP/III(2011)001, во кои се наведени бројки за учебната 2008/09 обезбедени од Бирото за развој и унапредување на образованието коишто покажуваат дека од 14,189 наставници кои работат во основните училишта, само 24 се Роми, додека бројот на ученици – Роми е 10,551. Во оваа смисла, Комесарот со интерес забележува дека напис објавен на 10 јануари 2013 во дневниот весник на македонски јазик *Утрински весник* ја претставува првата учителка – Ромка која работи во источниот град Делчево, како позитивен пример чии ученици се деца од различни етнички групи. Оваа млада жена, која предава ромски јазик и култура и е вклучена во проектот за промовирање на вклученост на Ромите во градинките, според тој напис е единствената Ромка која студирала на Педагошкиот факултет во Штип <http://www.utrinski.com.mk/?ItemID=2B56C6EA2BC79F49B46114865DAFBC8F>

ризички и трошоци за општеството поврзани со фактот што квалитетно образование не им е достапно на сите.

93. Комесарот ги забележа препораките дадени од Народниот правобранител и невладините организации за поправање на недостатоците во правната и регулаторната рамка, поврзани со специјалното образование. Во оваа смисла, Комесарот нагласува дека активностите на властите во овој контекст не треба да се сведуваат на реформирањето на системот на категоризација на децата и треба да опфатат посеопфатни и посистематски мерки насочени кон обезбедување пристап кон соодветно образование во редовните училишта за сите деца, без дискриминација по било која основа. Целта треба да биде не да се користи тестирањето за да се издвојат деца за натамошна сегрегација, туку да се поддржат, во мерката потребна за секој од учениците, за да бидат успешни во редовното образование.
94. Во овој контекст Комесарот потсетува дека Стразбуршката декларација за Ромите од 2010 ги повикува земјите – членки да „обезбедат делотворен и еднаков пристап кон системот на редовно образование, вклучувајќи го и претшколското образование, за децата – Роми, како и методи да се обезбеди присуство, вклучувајќи, на пример, користење училишни асистенти и медијатори. Да обезбедат, кога е тоа соодветно, обука низ работа, за наставниците и наставниот персонал”.⁵⁰ Согласно овие обврски, Комесарот апелира до македонските власти да ги зајакнат мерките за обезбедување на учество на ромските деца во редовните училишта и присуство на наставни асистенти во сите училишта каде се тие потребни. Комесарот препорачува учеството и соодветната поддршка за родителите – Роми да биде обезбедена во процесот на вклучување на ромските деца во редовното образование.

3. Мерки на излезни контроли и нивните ефекти врз човековите права на Ромите

95. На 19 декември 2009, граѓаните на поранешните југословенски републики кои бараат членство во Европската Унија, вклучувајќи ја и „поранешната југословенска Република Македонија”,⁵¹ добија безвизен режим на патување во земјите – членки на ЕУ, врз основа на напредокот остварен од страна на земјите во врска со конкретни области идентификувани во „патоказите за дијалогот за визна либерализација”, т.е. безбедност на документите, управување со границите, азил, миграција, борба против организираниот криминал и корупцијата и заштита на фундаменталните права.⁵²
96. Од воведувањето на безвизниот режим за граѓаните на различните балкански земји, бројот на лица кои бараат азил во Западна Европа – особено во Германија, Белгија и Шведска – значително порасна. На пример, податоците на UNHCR за 2010 покажуваат дека земјите – членки на ЕУ и Швајцарија примиле 6 289 барања за азил од државјани на „поранешната југословенска Република Македонија”, додека соодветниот број за 2009 (т.е., пред визната либерализација) бил 838.⁵³ Во својот трет извештај за следењето по визната либерализација, Европската Комисија заклучува дека „**вообичаениот профил на барателите на азил**”⁵⁴ е потврден и во првата половина на 2012. Мнозинството барања и натаму се од лица кои припаѓаат на ромското малцинство, кои често пристигаат со своите семејства.⁵⁵ Според Европската Комисија, најчестите причини за барањата за азил се

⁵⁰ „Стразбуршка декларација за Ромите, точка 33, CM(2010)133 final, 20 октомври 2010.

⁵¹ Другите две републики се Србија и Црна Гора. Визната либерализација беше подоцна проширена и на Босна и Херцеговина и на Албанија, во ноември 2010.

⁵² Види Трет извештај за мониторингот по визната либерализација за земјите од Западен Балкан, согласно изјавата на Комисијата од 8 ноември 2010, Извештај од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот, Брисел, 28.8.2012, COM(2012) 472 final.

⁵³ UNHCR (2012): Нивоа на азил и трендови во индустријализираните земји, 2010 – 2011, Geneva, стр. 22.

⁵⁴ Нагласок во оригиналниот текст.

⁵⁵ Види Трет извештај за мониторингот по визната либерализација за земјите од Западен Балкан, согласно изјавата на Комисијата од 8 ноември 2010, Извештај од Комисијата до Европскиот Парламент и Советот, Брисел, 28.8.2012, COM(2012) 472 final.

немањето здравствена заштита, невработеноста и недостапноста на образование.⁵⁶ Висок број на барања за азил се потоа оценети како неосновани од страна на земјите – приматели и односните лица се присилно вратени.

97. Земјите на ЕУ кои регистрирале висок пораст на барањата за азил во 2011 ги засилија своите апели до владите од Балканот соодветно да управуваат со тековите на миграцијата од нивните земји, а потоа беа одржани и неколку билатерални и регионални состаноци на оваа тема. Исто така, функционерите на ЕУ упатија различни повици до властите на односните земји посочувајќи дека е од клучна важност тие да ги преземат сите неопходни мерки за итно и делотворно да се спротивстават на порастот на бројот на баратели на азил, нагласувајќи дека доколку проблемот продолжи, процесот на визна либерализација би бил загрозен и повторно би се вовеле визите. Притисокот врз земјите во регионот стана уште поголем во мај 2011, кога Европската Комисија поднесе предлог за времено суспендирање на системите за визно ослободување договорени за Србија, „поранешната југословенска Република Македонија“, Босна и Херцеговина, Албанија и Црна Гора. Согласно овој предлог, ваквата суспензија би била можна доколку група земји забележи пораст на бројот на баратели на азил од овие земји над определен праг. За предлогот се уште е дискутира во Европскиот Совет и Европскиот Парламент.
98. Како одговор на гореспоменатите барања на ЕУ, а со крајна цел да се одржи можноста за безвизно патување, во 2011 македонските власти воведоа различни законодавни и други мерки. Беа организирани кампањи за информирање на јавноста, под слоганот „Стоп за злоупотребата на визната либерализација“, во суштина насочени кон ромските заедници, „за да ги појаснат правата и обврските на безвизното патување, вклучително и информации за правилата за пристап кон пазарот на трудот во ЕУ и одговорноста за евентуалните злоупотреби на правата согласно безвизниот режим“,⁵⁷ а разубедувајќи ги истовремено граѓаните од барањето азил во земјите од шенгенската област. Два клучни амандмани на закон беа воведени во октомври 2011: одредба за конфискување на патната исправа на државјанинот, на период до една година, во случај на присилно враќање беше додадена во Законот за патни исправи, а ново кривично дело, „превоз или помагање на државјани до земјите-членки на ЕУ со цел да стекнат или остварат социјални, економски или други права, спротивно на правото на Европската Унија“, беше додадено во Кривичниот законик, со цел да се казнат патничките компании или туристичките агенции кои превезуваат „лажни баратели на азил“ до ЕУ. Покрај ова, власите спречија излегување од земјата на државјани за кои постоел сомнеж дека ќе поднесуваат неосновани барања за азил во ЕУ; во оваа смисла, Европската Комисија забележа дека преземените мерки, вклучувале „зајакнати гранични проверки и профилирање“.⁵⁸ Министерката за внатрешни работи го информираше Комесарот дека, од моментот на воведување на безвизниот режим во декември 2009 па до крајот на ноември 2012, на околу 7000 македонски државјани не им било дозволено да заминат од земјата.
99. Има индикации дека пасошите редовно им се одземаат на лицата кои се присилно вратени во „поранешната југословенска Република Македонија“, и дека Ромите го сочинуваат мнозинството лица кои биле спречени да заминат од земјата и чии патни документи биле конфискувани. Неколку НВО-а собираа информации што укажуваат на ова.⁵⁹ Исто така, се известува дека праксата на граничните власти е да стават печат во пасошот на лицата кои се спречени да заминат од земјата. Во тек на посетата на Комесарот на маалото Средорек во Куманово тој се сретна со група Роми кои тврдеа дека биле спречени да заминат од земјата – дури и ако нивна намера била да одат само до Србија – а нивните пасоши биле одземени од властите. Доминантно чувство пренесено од тие лица е дека биле етнички

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Види Извештај на ЕК за напредокот на поранешната југословенска Република Македонија за 2011, стр 66.

⁵⁹ Види извештај за 2012 на НВО Чачипе „Селективна слобода: визна либерализација и рестрикции на правото на патување на Балканот“.

профилирани, то ест, издвоени од граничните офицери за ваков третман само зашто се Роми.

100. Во тек на својата средба со Комесарот, Министерката за внатрешни работи посочи дека согласно Законот за надзор на границата – којшто транспонира елементи од Шенгенскиот закон за граници во домашното право – полициските службеници на надворешните граници се овластени да ги извршуваат неопходните проверки за да се уверат дека оние кои патуваат во Шенгенската област може да ја докажат целта на своето патување и ги имаат сите потребни документи. Министерката ги отфрли наводите за дискриминаторен третман во праксата, потсетувајќи во овој контекст дека дискриминацијата е јасно забранета со Законот за надзор на границата и забележа дека – освен во случајот на свадбениот оркестар во однос на кои имало докази дека тие се вратени „баратели на азил“ – тие не се запознаени за случаи кога луѓе биле спречени да патуваат во Србија.
101. Комесарот е целосно свесен за неопходноста властите да спроведуваат обврзувачки правила и политики во контекст на процесот на пристапување на земјата кон ЕУ. Понатаму, државите имаат легитимен авторитет да ги контролираат своите граници и да ги регулираат миграторните движења. Сепак, предизвикува сериозна загриженост тоа што тие мерки се применуваат преку профилирање на границите. Дури иако властите тврдат дека тие контроли не се насочени кон некоја конкретна етничка група, постојат јасни индикации дека Ромите се непропорционално засегнати со овие мерки на излезни контроли. Истовремено, јасно е дека македонските власти изготвиле профил на потенцијален барател на „неоснован“ или „лажен“ азил врз основа на информациите што ги добиваат од земјите од ЕУ (види точка 96 погоре).
102. Комесарот подвлекува дека гореспоменатите мерки на излезни контроли ја попречуваат слободата да се замине од земја, вклучително својата, согласно Член 2 од Протокол 4 кон Европската конвенција за човекови права како и во Член 27 од македонскиот Устав. Според воспоставеното прецедентно право на Судот, секое евентуално ограничување на остварувањето на слободата на движење треба да е во согласност со толкувањето на Судот на релевантните одредби од Европската конвенција. Закон што пропишува вакви рестрикции треба да ги исполни барањата за квалитет, предвидливост и прецизност, како што се утврдени од Судот. Од клучна важност е ниедна рестрикција да не ја наруши суштината на слободата да се замине. Комесарот, исто така, подвлекува дека согласно Комитетот за човекови права на ОН, односно неговиот Генерален коментар бр. 27, принципот на пропорционалност мора да се почитува не само во законот што ги врамува ограничувањата, туку и од административните и судските власти кога го применуваат законот.
103. Судот неодамна утврди во предметот *Стамосе против Бугарија* дека општата и непрецизирана забрана за патување во која и да е странска земја не е пропорционален одговор на тоа што лицето ги прекршило имиграционите закони на конкретна земја.⁶⁰ Иако Судот забележа дека може да е подготвен да прифати дека забрана да се замине од сопствената земја, а во врска со кршење на имиграционите закони на друга држава, може да е оправдано во некои посебни ситуации, тој смета дека автоматското наметнување на вакви мерки без водење сметка за индивидуалните околности на лицето не може да се карактеризира како неопходно во демократско општество. Може да се забележи дека во предметот *Стамосе*, забраната за патување и заплenuвањето на пасошот на апликантот беа засновани врз бугарски закони, насочени кон ограничување на злоупотребата на безвизните патувања, усвоени во тек на преговорите со ЕУ околу визна либерализација во деведесетите години од минатиот век, а подоцна укинати.

⁶⁰ Во предметот *Стамосе*, САД го депортирале апликантот во Бугарија за прекршување на условите на неговата виза.

104. Комесарот е, исто така, загрижен од фактот што мерките на излезни контроли што се применуваат во „поранешната југословенска Република Македонија“ се, всушност, насочени кон лица кои сакаат или се обиделе да го остварат своето човеково право да бараат и уживаат азил, содржано во Член 14 од Универзалната декларација за човекови права. Во овој контекст, треба да се забележи дека согласно податоците достапни во јуни 2011, стапките на позитивни одлуки за барањата за азил во 2010 поднесени од државјани на Србија и „поранешната југословенска Република Македонија“ во земјите – членки на ЕУ изнесуваат од 0 до 14.3%.⁶¹ Овие бројки укажуваат дека барем некои од лицата кои барале азил можеле да докажат дека им е потребна меѓународна заштита во други европски земји.
105. Од своја страна, некои од западноевропските земји засегнати со порастот на пристигнати баратели на азил одлучиле одново да воведат забрзани процедури за азил, додека други земји размислуваат за оваа мерка. Неколку земји го применуваат принципот на безбедна земја на потекло при отфрлањето на барањата за азил од лица од „поранешната југословенска Република Македонија“. Во овој контекст, Комесарот потсетува дека во Упатствата од 2009 за заштита на човековите права во контекст на забрзани процедури за азил, Комитетот на министри на Советот на Европа нагласува дека барателите на азил имаат право на поединечно и правично испитување на нивното барање од страна на надлежните власти. Насоките содржат список на минимални процедурални гаранции што барателите на азил треба да ги уживаат кога се применува забрзана постапка, вклучувајќи го тука и правото на правен совет и помош.

Заклучоци и препораки:

106. Комесарот смета дека мерките усвоени од властите на „поранешната југословенска Република Македонија“ како одговор на барањата на ЕУ за управување со тековите на миграција од земјата ја попречуваат слободата да се замине од земја, вклучително сопствената, гарантирана со Член 2 од Протокол 4 кон ЕКЧП, како и правото да се бара и ужива во други земји азил од прогонување, содржан во Член 14 од Универзалната декларација за човекови права. Ромите се јасно непропорционално засегнати од мерките на излезни контроли и одземањето на патни исправи, што всушност е еквивалентно на забрана на патување.
107. Поткопувањето на делотворниот пристап на поединецот кон меѓународната заштита е спротивно на принципите и вредностите на фундаменталните човекови права. Комесарот апелира до властите да ги укинат евентуалните мерки насочени кон казнување на лицата заради тоа што се обиделе да го остварат своето човеково право да бараат и уживаат азил.
108. Евидентно е дека зголемените нивоа на миграција на Ромите од Балканот, вклучувајќи ја „поранешната југословенска Република Македонија“, произлегуваат од сиромаштијата и исклученоста. Оттука, од клучна важност е систематски да се одговори на сите фактори што придонесуваат кон социо-економската исклученост на Ромите, вклучувајќи ги пропустите во сферите образование, здравствена заштита, домување и вработување (види точки 70 до 83 погоре). Во оваа смисла, Комесарот со задоволство забележува дека прашањето на интеграција на Ромите е високо на агендите за пристапување кон ЕУ за земјите од регионот.

4. Немање документи за лична идентификација и бездржавјанство

109. Како резултат на распадот на Социјалистичката Федеративна Република Југославија во деведесетите години од минатиот век, значителен број лица станаа де факто лица без државјанство. Иако последниве години е остварен значаен напредок кон елиминирањето

⁶¹ Совет на Европската Унија, Работен документ за мониторингот по визната либерализација за земјите од Западен Балкан, согласно Изјавата на Комисијата од 8 ноември 2010, јуни 2011.

на бездржавјанството во „поранешната југословенска Република Македонија”, особено преку усвојување и спроведување на конкретни законодавни мерки, проблемот допрва треба да се реши целосно. Според UNHCR, во декември 2012 имаше 1122 лица де факто без државјанство, населени во „поранешната југословенска Република Македонија”, вклучувајќи: 403 лица со долготраен престој; 331 лица кои немаат регистрација во матичната книга на родени; 118 недржавјани кои немаат регистриран граѓански статус / лични документи и кои живеат во вонбрачна заедница со државјани; и 270 државјани кои имаат тешкотии да добијат македонски лични карти. Нема проценки за бројот на деца без државјанство или деца под ризик од бездржавјанство.

110. Едно истражување на UNHCR, коешто опфати 70% од територијата на „поранешната југословенска Република Македонија” и 13,770 припадници на ромската, Ашкали и египќанската заедница, утврди дека голем број од тие лица се среќаваат со еден или повеќе од следниве проблеми: немање лични документи, незаведеност во матичната книга на родени или незаведеност со лично име, или нерегулиран законски престој или државјанство.⁶² Истражувањето идентификуваше 6,514 поединци кои се соочуваат со проблеми со документација, вклучувајќи 775 кои никогаш не биле регистрирани во матичните книги на раѓање, до октомври 2011. Исто така, изразена е загриженост дека вистинскиот број на лица со проблеми со документацијата може да е и уште повисок.
111. Бездржавјанството и немањето регистриран граѓански статус и документи за лична идентификација за многу Роми претставуваат сериозни пречки за тие да ги уживаат основните социјални и економски права. проблемот со недостигот на документи за лична идентификација е усложнет и со тоа што Ромите – родители немаат лични документи, па оттука не можат да ги регистрираат ни своите деца. Сепак, позитивно е што се преземаат мерки за да се одговори на проблемот на пристап кон образованието, а изводи од матичната книга на раѓање веќе не се потребни за запишување на децата во основните училишта.
112. Стратегијата за политиките на миграција (2009-2014) и придружниот акционен план предвидуваат множество мерки насочени кон разрешување на проблемот со бездржавјанството. Во 2011 беше основана работна група за да ги идентификува нерегистрираните Роми и да им помогне да ја регулираат својата состојба, а во септември 2011 Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда и Министерството за труд и социјална политика спроведоа заедничка акција, со мобилни тимови на теренот, како резултат на која 350 лица беа внесени во матичната евиденција. Комесарот беше, исто така, информираан за создавањето на Секторот за управување со матичната евиденција при Министерството за правда, како и за плановите на властите да спроведат околу 30 тестови на ДНК за да го утврдат татковството и да ја олеснат регистрацијата на децата во матичната книга на родените. Комесарот ги поздравува мерките усвоени од властите за делотворно да се осврнат на овие прашања.
113. Комесарот забележува дека UNHCR наведува одреден број препораки содржани во извештајот со наслов „Право да се имаат права“ (“The Right to Have Rights”) заснован врз наодите на гореспоменатото истражување. Овие препораки се осврнуваат на преостанатите прашања поврзани со немањето лична регистрација во матичната евиденција и идентификација, како и бездржавјанството. Имајќи ја предвид регионалната димензија на овие прашања, властите, исто така, се поканети да ја потврдат и спроведуваат Загребската декларација усвоена на Регионалната конференција за обезбедување

⁶² Види Извештај на UNHCR: „Право да се имаат права“, законски идентитет, матична евиденција и државјанство: клуч кон социјалната инклузија на маргинализираните заедници. Истражувањето беше засновано врз проект спроведуван од февруари 2008 до март 2011 насочен кон намалување на бројот на лица кои не се во матичната евиденција или немаат лични документи, како и давање правна помош на оваа група и подигање на нивната свест за важноста на матичната евиденција и личните документи.

документација за цивилниот статус и матична евиденција во Југоисточна Европа⁶³, во октомври 2011. Комесарот ги поддржува овие препораки и ги повикува властите да ги земат предвид кога изготвуваат и спроведуваат идни мерки на ова поле.

Заклучоци и препораки:

114. Комесарот препорачува властите на „поранешната југословенска Република Македонија“ да продолжат со пристапувањето кон Конвенцијата за намалување на бездржавјанството и на Конвенцијата на Советот на Европа за одбегнување на бездржавјанството во врска со сукцесијата на држави.
115. Комесарот ја поздравува посветеноста покажана од македонските власти и апелира до нив да продолжат со своите конструктивни чекори насочени кон олеснување на пристапот на сите Роми кон документи за лична идентификација за да се во можност делотворно да ги остваруваат и да имаат пристап до социјалните и економските права.

5. Состојбата со Ромите бегалци од Косово

116. „Поранешната југословенска Република Македонија“ пристапи кон Конвенцијата за бегалци од 1951 и нејзиниот Протокол од 1967, Конвенцијата од 1954 за статусот на лицата без државјанство и Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (ICCPR) на 18 јануари 1994 по пат на сукцесија. Одговорноста за определување на статусот на бегалец и обезбедувањето издршка и надомест за домување за бегалците во 2010 е префрлена од UNHCR на националните власти. Според UNHCR, според податоците од септември 2012 во земјата имало 1670 баратели на азил и бегалци, од кои мнозинството биле Роми од Косово под супсидијарна заштита (околу 1100) кои ги напуштиле домовите како резултат на конфликтот на Косово во 1999. Најголем дел од овие лица живеат во населбата Шуто Оризари во Скопје.
117. Комесарот дискутираше со властите за прашања поврзани со состојбата на косовските Роми – бегалци кои живеат во „поранешната југословенска Република Македонија“, по писмото испратено од неговиот претходник во 2010 до Премиерот Груевски. Во тоа писмо се апелираше до властите да применат трајни решенија за приближно 1 500 бегалци од Косово преку локална интеграција на оние кои не можат или не сакаат да се вратат. Комесарот забележува дека бројот на косовски Роми - бегалци кои живеат во земјата е намален од 2010, земајќи предвид дека некои од нив се вратиле на Косово додека други, како што се наведува, се преселиле на друго место. Во 2011, 257 косовски Роми - бегалци имаа доброволна репатријација.⁶⁴ Постои загриженост дека неразрешениот правен статус на мнозинството од овие бегалци е главна пречка за нивниот пристап кон основните човекови права, вклучувајќи ги економските и социјалните права.
118. Во напор да се ублажи рамката за интеграција на бегалците, во декември 2008 владата усвои Стратегија за интеграција на барателите на азил и странците, по што следеше акционен план за нејзина имплементација во 2009. Министерот за труд и социјална политика го информираше Комесарот дека владата е во процес на разработување одржливи решенија за оваа група бегалци, фокусирани особено на пристап кон пазарот на трудот и домувањето. Во 2012, Министерството за труд и социјална политика изготви план за интеграција на семејствата за 191 лица кои поднеле барање за локална интеграција.

⁶³ Загрепската декларација, којашто вклучува препораки за отстранување на пречките за матична регистрација и документи, е усвоена во октомври 2011 на регионалната конференција за обезбедување документација за граѓанскиот статус и матична евиденција во Југоисточна Европа, заеднички организирана од UNHCR, Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ и ODIHR, со активно учество на високо ниво од сите засегнати балкански земји.

⁶⁴ Види Извештајот на ЕК за 2012, за напредокот на поранешната југословенска Република Македонија, стр. 18.

Иако некои проекти за домување се во тек, се чини дека недоволните средства се главна пречка и за доброволното враќање на Косово и за локалната интеграција. Во овој контекст, Комесарот забележува со интерес дека властите ќе се послужат со средствата расположливи од Инструментот на ЕУ за претпристапна помош (ИПА).

Заклучоци и препораки:

119. Поздравувајќи ја помошта веќе дадена на косовските Роми - бегалци, Комесарот ги повикува властите да ги засилат своите напори за разрешување на прашањата поврзани со правниот статус на овие лица, со цел да се овозможи целосна и делотворна локална интеграција на оние кои не можат или не сакаат да се вратат на Косово.
120. На крајот на извештајов, Комесарот сака да нагласи дека тој ќе продолжи со интерес да ја следи ситуацијата во „поранешната југословенска Република Македонија“, и да дава поддршка, согласно неговиот мандат како независна и непристрасна институција на Советот на Европа, за да го поттикнува ефикасното спроведување на стандардите на Советот на Европа во областа на заштитата на човековите права. Комесарот е спремен да го продолжи својот конструктивен дијалог со македонските власти и да им помага во нивните напори понатаму да ја подобруваат ситуацијата, со оглед на препораките во овој извештај.