RULE OF LAW
EU SUPPORT FOR

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПОТЕШКИ ФОРМИ НА ДИСКРИМИНАЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ ЗА ИНТЕРСЕКЦИСКА И ПОВЕЌЕКРАТНА ДИСКРИМИНАЦИЈА КОН ЖЕНИТЕ И ДЕВОЈЧИЊА РОМКИ ВО ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА

кратка верзија

КОМИСИЈА ЗА
ЗАШТИТА ОД ДИ

Автор/ки:
Анастасија Муратовска
Софија Петличковска
Игор Јадровски

Финансирано од
Европска Унија

ОВАА ПУБЛИКАЦИЈА Е ФИНАНСИРАНА ОД ЕВРОПСКАТА УНИЈА. НЕЈЗИНАТА СОДРЖИНА Е ЕДИНСТВЕНА ОДГОВОРНОСТ НА ЛУДВИГ БОЛЦМАН ГЕСЕЛШАФТ – ИНСТИТУТ ЗА ФУНДАМЕНТАЛНИ И ЧОВЕКОВИ ПРАВА (LBI-GMR) И НЕ НУЖНО ГИ ОДРАЗУВА СТАВОВИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА.

Интерсекционалноста ги опишува уникатните форми на дискриминација, угнетување и маргинализација што може да произлезе од меѓусебно делување на две или повеќе идентитетски основи на дискриминација. Ромките се соочуваат со системската дискриминација, која најчесто е засилена со меѓусебно испреплетување на мизогинијата и расизмот, што ги спречува да си ги остварат своите права. Овие идентитетски основи интерсекционалноста ги анализира како општествено конструирани категории кои влијаат на привилегии и ранливост во рамки на социјалните, културните, политичките, економските структури на моќ. Извештајот за интерсекциска дискриминација и пристап до правда со посебен фокус на жените и девојките Ромки анализира како се манифестира и како може да се елиминира повеќратната и интерсекциска дискриминација кон жените и девојчињата Ромки, фокусирајќи се на пристапот до правда. Извештајот придонесува кон препознавање и отстранување на дискриминаторските бариери во пристапот до правда за Ромките, истовремено подигајќи ја свесноста за овие сложени форми на дискриминација на кои тие се подложни. На крај, претставени се конкретни препораки до донесувачите на одлуки.

Овој извештај е изработен од страна на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД), со поддршка на проектот „Поддршка на ЕУ за владеење на правото“. Истиот произлегува од активност предвидена со Националниот акциски план за заштита, промоција и исполнување на човековите права на жените и девојчињата Ромки 2022-2024 (НАП за Ромки). Релевантните податоци користени во овој извештај се однесуваат на временски опфат од 2021 - 2023 година.

Меѓународна правна рамка

Во услови кога пристапот до правда не е еднакво достапен за сите, жените и девојчиња Ромки се наоѓаат на пресекот помеѓу повеќе облици на исклучување и маргинализација. Историски присутните предизвици, како социо – економската состојба, културни предрасуди и институционални предрасуди, пред се’ во правосудството и управата ја одржуваат системската дискриминација врз Ромките. Јазичните бариери, недостатокот на правна свест и недовербата во институциите дополнително ја влошуваат нивната ранливост, спречувајќи ги да бараат и да добијат правда. Во таа смисла, клучни меѓународни документи упатуваат на потребата мерките за спречување и заштита од дискриминација и родово базирано насилство да ја земат предвид специфичната положба на жените кои се соочуваат со повеќекратна и интерсекциска дискриминација, како што се Ромките.

Меѓународната и регионалната правна рамка за заштита на човековите права, особено Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жената, Конвенцијата за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство т.н. Истанбулската конвенција, како и праксата на Европскиот суд за човекови права, извршија значајно влијание врз развојот на домашната правна рамка и препознавањето на интерсекциската дискриминација во праксата на институциите за заштита на човековите права на национално ниво.

Домашна правна рамка

Законот за спречување и заштита од дискриминација е единствен закон во кој изречно се препознава интерсекциската дискриминација и се предвидува како потежок облик на дискриминација, што претставува значајна можност за соодветно адресирање на системската дискриминација со која се соочуваат Ромките. Дополнително, Законот за спречување и заштита од насилство врз жени и семејно насилство ја препознава специфичната положба на Ромките како посебно ранлива категорија, имајќи го предвид нивниот социо - економски и културен контекст кој ги изложува на зголемен ризик од насилство и дискриминација. Во обезбедување на еднаков пристап до правда за жените Ромки значаен е Законот за бесплатна права помош. Иако во 2019 година беше донесен нов закон, чија цел беше да се унапреди системот за бесплатна правна помош, сепак анализата на податоците во Извештајот покажа неколку предизвици во практиката, како: неодржлива финансиска поддршка на граѓанските организации како најпрепознаени даватели на бесплатна правна помош, ретко одобрување на секундарна правна помош-што ќе им овозможи ефективна судска заштита на Ромките, обесхрабреност кај Ромките да побараат бесплатна правна помош, недоволна информираност за начинот на остварување на бесплатна правна помош и други предизвици кои го ограничуваат постигнувањето на суштествена еднаквост на Ромките во пристапот до правда. Еден од клучните проблеми е ограничениот пристап до бесплатна правна помош, особено во средини каде што Министерството за правда нема подрачни канцеларии. Дополнителен предизвик претставува тоа што лицата без лични документи или државјанство, кои се често присутни во ромската заедница, не се опфатени со правото на бесплатна правна помош, иако нивната потреба за бесплатна правна помош е очигледна.Исто така, процесот на одобрување на секундарна правна помош е комплициран, што дополнително ги обесхрабрува граѓанките да ја побараат.

Законот за спречување и заштита од дискриминација забранува дискриминација во сите области од општественото живеење, меѓу кои е меѓу кои се и пристапот до добра и услуги, правосудство и управа, со што се овозможува заштита на Ромките од дискриминација во пристапот до правдата. Сепак, податоците добиени од граѓанските организации, правните практичари и институциите укажуваат на ограничено користење на овие интрументи од страна на Ромките. Дополнително, овој закон обезбедува низа надлежности за Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, преку кои е обезбедена соодветна основа за адресирање на дискриминацијата кон Ромките во пристапот до правда. Сепак, заради ефективно исполнување на мандатот на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација потребно е целосно транспонирање на ЕУ Директивите 1499/24 и 1500/24 со цел обезбедување неопходни и доволни финансиски и човечки ресурси за работа, финансиска независност и целосна пристапност[1].

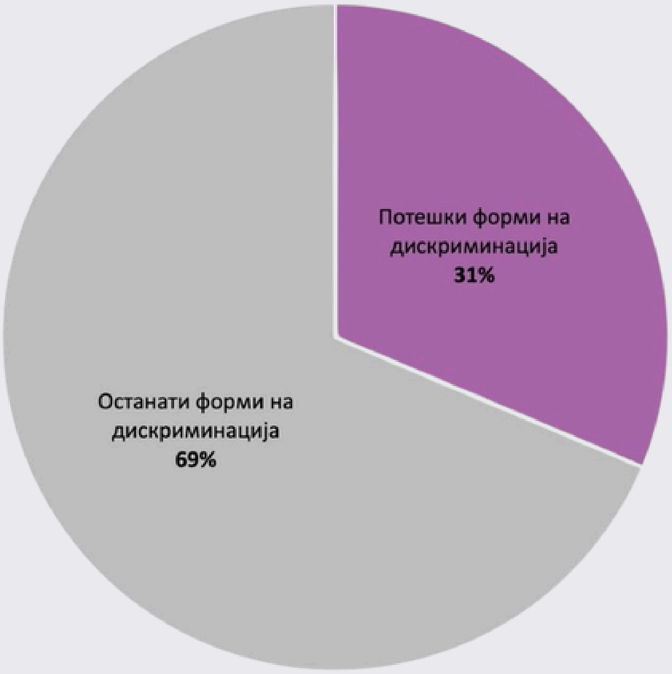
Состојби во практиката

Во периодот од 2021 до 2023 година Народниот правобранител постапувал во случаи иницирани од страна на здружение за заштита на правата на Ромите кои се однесувале на интерсекциска и повеќекратна дискриминација, особено во пристапот до домување и работата и работните односи при државните органи. Во однос на случаите во областа на пристап до правда и правосудство, во текот на извештајниот период, **НП не постапувал во таа област по претставки поднесени од страна на или во име на Роми/Ромки.**

Во периодот од 2021 до 2023 година, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација постапувала по само **12 претставки каде Ромки биле подносителки или пак претставките биле поднесени во нивно име[2],** а интерсекциска и/или повеќекратна дискриминација била утврдена во само **3 случаи.** При тоа, ниту една од претставките не се однесувала на пристапот до правда.

[1] Види повеќе на: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2024/10/Key-principles_for-web.pdf
[2] За Ромите како група биле поднесени 22 претставки, од кои во 10 случаи била утврдена дискриминација.

Според статистичките податоци од постапувањето на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација од 1 јануари 2021 до 31 декември 2023 година, од вкупно 169 претставки во кои била утврдена дискриминација, во 53 случаи била утврдена потешка форма на дискриминација.



3 од 10 случаи во кои КСЗД утврдила дискриминација се класифицирани како потешки форми на дискриминација

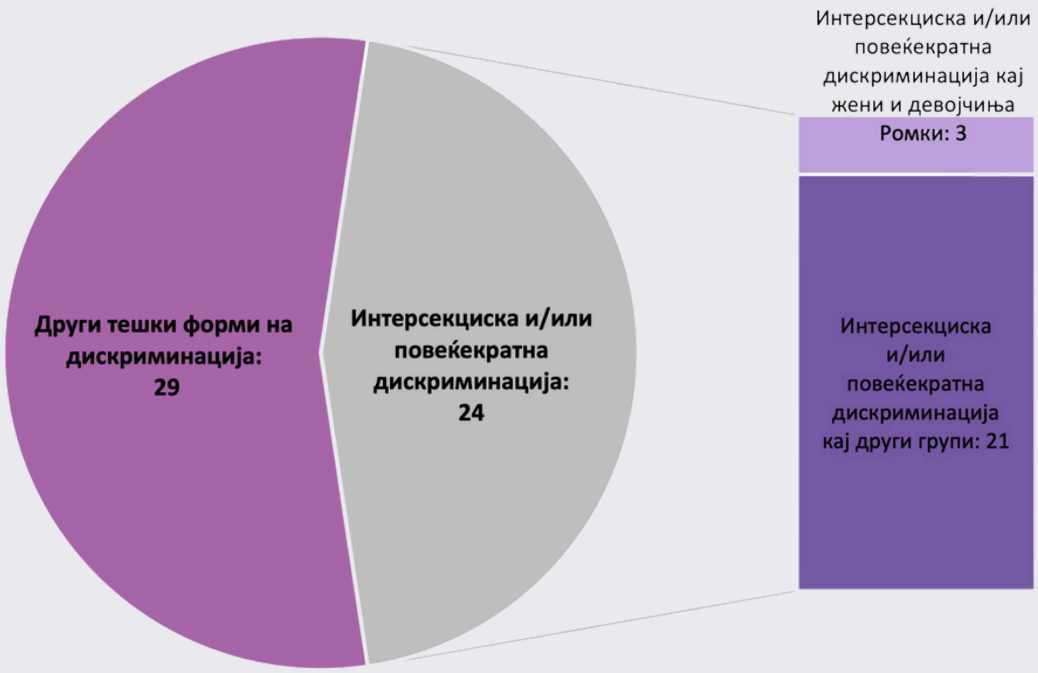
Соседска нетолеранција кон Ромките

Суада е млада самостојна Ромка која била во потрага по стан за закуп. По разгледувањето на становите за кои била заинтересирана, еден од нив ѝ се допаднал и уште на самото место при неговото разгледување се договорила со закуподавачот да ѝ го изнајми, по што потпишала договор и платила за првиот месец. Се вселила со надеж дека започнува ново, стабилно поглавје. Но, уште следната вечер, добила повик од закуподавачот: *„Мораш да го напуштиш станот, се жалат станарите затоа што си Ромка "*. Суада била шокирана и повредена.

Само затоа што е жена, Ромка и самостојна, ѝ било ограничено правото на домување.

Овој случај заврши пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, која утврди дека врз Суада е извршена **директна интерсекциска дискриминација** врз основа на <u>пол, етничка припадност, раса,</u> нејзината <u>семејна состојба</u> и <u>припадноста на маргинализирана група.</u> Иако исходот на постапката пред КСЗД беше позитивен и беше утврдена дискриминација, сепак Суада не сакаше повторно да биде во тоа соседство.

Од потешките форми на дискриминација, интерсекциска и/или повеќекратна дискриминација била утврдена во **вкупно 24 случаи**, при што **само 3** од нив биле во полза на **Ромки** или по 1 случај во секоја година од извештајниот период.



Здравствени права преку бариери: Судбината на Ромките од Шуто Оризари

КСЗД утврди **директна продолжена интерсекциска дискриминација** во областа на здравствено осигурување, за проблем што се провлекуваше неколку години. Жените Ромки од Шуто Оризари немале пристап до примарна гинеколошко-акушерска здравствена заштита како жените кои живеат во другите општини во град Скопје, врз основа на пол, раса, припадност на маргинализирана група, етничка припадност и социјално потекло.
Во конкретниот случај, Комисијата даде препорака Министерството за здравство да го обезбеди правото на рамноправен пристап до здравствена заштита и услуги на Ромките жителки на Општина Шуто Оризари, преку предлагање на Програма со афирмативни мерки, активности и дополнителни финансиски стимулации за ПЗУ кои нудат гинеколошко-акушерска здравствена заштита со цел Ромките од оваа општина да имаат еднаков пристап до овие услуги.

КОИ СЕ ПРИЧИНИТЕ ПОРАДИ КОИ ИМА НИСКО НИВО НА ПРИЈАВУВАЊЕ НА ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ОД СТРАНА НА РОМКИТЕ?

- Недоверба во институциите;
- Ниско ниво на информираност за достапните механизми за заштита;
- Обесхрабреност да се пријави поради претходни негативни искуства и недостаток на преземање дејствија од страна на институциите;
- Економска зависност и недостаток на финансиски ресурси за барање на правда;
- Системска дискриминација и длабоко вкоренети општествени предрасуди кои доведуваат до чувство на срам и страв од осуда;
- Ограничено препознавање на интерсекциската дискриминација од страна на правосудството;
- Ниско ниво на сензибилизираност помеѓу судиите, обвинителите и административните слубеници;
- Недостаток на задолжителни и континуирани обуки за службениците за теми како род, културна кохезија и спречување и заштита од дискриминација.

ЈАВЕН ПРЕВОЗ – ЈАВНО ПОНИЖУВАЊЕ ЗА РОМИТЕ

Фатима е Ромка, мајка на две малолетни деца која се качила во автобус на ЈСП Скопје со надеж дека ќе стигнат навреме на лекар. Но наместо вообичаениот пат до лекар, тие се соочиле со шокантна и неочекувана ситуација во автобусот. Додека се возеле, другите патници почнале да ги туркаат и да ги избегнуваат, а возачот на автобусот запрел, се свртел кон нив и грубо извикал: *„Вие Циганите само гужва правите, не ве пуштам веќе во автобус!“* – по што насилно ги исфрлил надвор. По овој случај постапуваше Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, која утврди дека врз Фатима и нејзините деца е извршена директна интерсекциска дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, социјално потекло, етничка припадност и припадност на маргинализирана група – поради неовозможувањето еднаков пристап до јавни услуги, при што возачот на автобусот предизвикал ситуација во која го понижил и навредил ромското семејство и им предизвикал чувство на вознемиреност. КСЗД препорача ЈСП да преземе мерки во насока на превенција на идни дискриминаторски практики од страна на нивните возачи и да спроведе обука за сензибилизација на возачите.

Од праксата на КСЗД може да се воочи дека има неколку случаи во кои била утврдена повеќекратна и/или интерсекциска дискриминација[3], меѓутоа ниту еден од овие случаи не се однесува на пристапот до правда. Следствено, доколку ја разгледуваме конкретно областа на правосудство и претставките поднесени од страна на или во име на жени и девојчиња Ромки, **се заклучува дека ниту една од овие институции не постапувала или пак донела одлука во оваа конкретна област во корист на Ромите/ките.** Овие податоци ја потврдуваат системската невидливост на Ромките во институционалните процеси за заштита на нивните права, но и отсуство на доверба во институциите.

Анализата на фактичката состојба во општеството покажува висок степен на дискриминација кон жени и девојчиња Ромки во пристапот до правда, правосудство и управа, но од приказот на податоци од институциите за заштита од дискриминација, се заклучува дека ваквата фактичка состојба не е доволно препознаена од страна на жртвите на дискриминација, што дополнително се изразува и со недоволно познавање на достапните механизми за заштита од дискриминација. Имајќи ги предвид пречките со кои се соочуваат жените во пристапот до правда, како и институционалните бариери во текот на постапките, ги обесхрабрува Ромките воопшто да пријават насилство и дискриминација, што е видливо од нискиот број на пријави и постапки кои се воделе за случаи на дискриминација врз жени и девојчиња Ромки. Покрај ова, недостатокот на ресурси и економска зависност на Ромките дополнително ги одвлекува од пријавување и водење на постапки за заштита од дискриминација или за остварување на нивните права пред надлежните институции. Дополнително, системска дискриминација врз Ромите/ките е еден од највлијателните фактори зошто Ромките се обесхрабрени да пријават, земајќи ги предвид и длабоко вкоренетите општествени предрасуди кои би можеле да доведат до чувство на срам и страв од осуда и отфрлање.

Правосудниот систем, пак, сè уште во голема мера останува непристапен за Ромките. Судските постапки се долготрајни и скапи, а познавањето и препознавањето на интерсекциската дискриминација од страна на судовите е многу ограничено. Нивото на свест на судиите и јавните обвинители по однос на комплексните форми на дискриминација придонесува институционалната дискриминација да остане несанкцонирана.

[3] Комисијата за спречување и заштита од дискриминација во извештајниот период утврдила интерсекциска и/или повеќекратна дискриминација во 24 случаи од вкупно 169 случаи на утврдена дискриминација, што претставува 14,2% од сите случаи на утврдена дискриминација во периодот од 2021 до 2023 година.

Во текот на истражувањето не беа идентификувани судски пресуди со кои се утврдува повеќекратна или интерсекциска дискриминација врз Ромки, што дополнително ја нагласува потребата од континуирани обуки за сите чинители во правосудниот систем.

Од друга страна, јавните и административни службеници во управата и правосудството, сè уште функционираат со високо ниво на несвесна пристрасност и недостаток од родова и културна сензитивност, особено кон ромската етничка заедница. Отсуството на задолжителни и континуирани обуки за препознавање и спречување на дискриминација од страна на административните службеници резултираат со институционално однесување кое често ја одржува и продлабочува маргинализацијата на Ромките. Ромките се речиси целосно отсутни од јавната администрација и од одлучувачките позиции во институциите што може да влијае во промената на однесувањето на институциите кон ромската заедница. Без активно учество на Ромите во сите сегменти на општеството, тешко е да се обезбедат инклузивни политики кои ќе одговорат на нивните потреби. Поради тоа, неопходно е усвојување на закон за соодветна и правична застапеност, кој ќе овозможи системско вклучување на Ромките/ите во државните институции и кој воедно ќе ги адресира ниското ниво на доверба во институциите и јазичните бариери со кои се соочуваат Ромите/ките.

Проблемот со сегрегација на децата Роми во училиштата, препознаен како системски проблем и од страна на Европскиот суд за човекови права, има сериозно влијание на нивните можности во постигнување на позитивни резултати во образованието и стекнување со вештини за вработување, кариерен развој и економска стабилност и независност.

Од податоците на Народниот правобранител произлегува дека Ромките се најмалку застапени во јавните институции, со тоа што 1 лице на секои 100 вработени во јавниот сектор е лице со ромска етничка припадност, додека само 1 од 500 вработени е на раководна позиција.

Видно од графиконот прикажан погоре, Ромите/ките се најмалку застапената етничка заедница како избрани и именувани лица, при што во конкретниот случај, само 1 Ромка е именувано лице. Оттука, јасно може да се заклучи дека учеството на Ромките/ите во донесувањето на јавните политики е речиси целосно оневозможено, имајќи предвид дека нивното присуство во јавниот сектор би било клучно за нивна поголема вклученост и дополнително запознавање на институциите со посебната ранливост на оваа маргинализирана група, во насока на интегрирање на интерсекцискиот пристап при креирањето на политики.

Иако постојат политики за Ромите/ките, истите се усвојуваат без сериозни напори и буџетски средства за доследна имплементација. Стратешките документи не содржат доволно јасни и мерливи мерки за Ромките, ниту, пак, се издвојуваат доволно финансиски средства за нивно спроведување. Владата и надлежните министерства треба да ја преземат одговорноста за координирана имплементација, преку ефективно функционирање на кодинативните тела и редовен мониторинг.

На крај, улогата на националните институции за човекови права останува клучна, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, како и Народниот правобранител, мора да делуваат не само реактивно, туку и проактивно – преку обуки за сензибилизација за институциите, јакнење на капацитетите на Ромките во однос на дискриминација, превентивни активности, учество во носење на закони и политики итн.

Оттука, потребна е визија и политичка волја за формалната правна рамка да премине во реална и суштинска еднаквост. Системска промена преку институционално јакнење, законски измени, финансиска поддршка, но и преку градење на доверба, зголемување на застапеноста и активното учество на Ромките во креирањето на политиките ќе ги елиминира бариерите кои го попречуваат еднаквиот пристап до правда на Ромките.

Во продолжение се издвоени конкретни препораки кои произлегоа од деск анализата, анализираните податоци од институциите и одржаната јавна дискусија на темата:

БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ:

- Министерството за правда и овластените граѓански организации да спроведат информативни кампањи со цел правно зајакнување на Ромките и подигање на свеста за механизмите на заштита, вклучително и бесплатната правна помош;
- Да се отворат подрачни канцеларии на Министерството за правда во општините со значителна ромска популација заради унапредување на пристапот до бесплатна правна помош;
- Да се иницираат измени на Законот за бесплатна правна помош со кои ќе се опфатат лицата без државјанство и лични документи;
- Министерството за правда да изготви анализа за примената на секундарната правна помош, во која ќе се адресираат предизвиците во врска со одобрување на истата;
- Во соработка со КСЗД и ромски граѓански организации, Министерството за правда да организира обуки за сензитивизација на административниот кадар што дава правна помош;
- Да се унапреди финансирањето на граѓанските организации кои обезбедуваат бесплатна правна помош, преку поефикасен модел на институционална поддршка.

ПРАВОСУДСТВО И УПРАВА:

- Министерството за јавна администрација во соработка со КСЗД да спроведе задолжителни обуки за справување со несвесна пристрасност и етничка/родова дискриминација во јавниот сектор;
- Да се иницира измена на Законот за административни службеници со вклучување на овие обуки како задолжителни;
- Институциите на сите нивоа да применуваат ефективни дисциплински мерки при дискриминаторско однесување на вработени кон Ромки и други маргинализирани групи;
- Министерството за социјална политика, демографија и млади да изготви анализа за состојбите со родово базирано насилство, во која ќе биде анализиран и пристапот на центрите за социјална работа во случаите на пријавување на семејно насилство од страна на Ромките, согласно обврската од Законот за спречување на насилство врз жени и семејно насилство;
- Министерството за социјална политика демографија и млади, во соработка со КСЗД и ромските граѓански организации да спроведе обуки за сензибилизација на вработените во центрите за социјална работа, со цел намалување на дискриминацијата и родовото стереотипизирање, особено во случаите на решавање на родителските права и други семејни односи, како и во случаи на родово базирано насилство и семејно насилство;
- Академијата за судии и јавни обвинители, заедно со КСЗД, да спроведе континуирани обуки за родова базирана дискриминација и интерсекциска дискриминација.

ЗАСТАПЕНОСТ НА РОМКИТЕ:

- Министерството за јавна администрација да предложи нов Закон за правична застапеност што ќе овозможи поголемо вклучување на Ромките во институциите;
- Академијата за судии и јавни обвинители да направи анализа за етничка и родова застапеност и да воведе афирмативни мерки за зголемување на бројот на Роми/ки слушатели на почетна обука;
- Националното координативно тело за имплементација на Стратегијата за Ромите во Република Северна Македонија да изработи план за зголемување на влезот на Ромките на одлучувачки позиции во институциите, издвојување на средства за негово финансирање и спроведување на истиот.

КООРДИНИРАНИ ПОЛИТИКИ:

- Владата на Република Северна Македонија да ги усогласи стратешките и подзаконски акти и политики во насока на препознавање на Ромките како посебна ранлива категорија и да предвиди специфични насочени мерки за превенција и заштита од дискриминација на жените Ромки;
- Владата на Република Северна Македонија да обезбеди соодветни финансиски средства за имплементирање на стратегиите и националните акциски планови кои ги опфаќаат Ромките;
- Да се зајакне ефикасноста и координацијата на телата што ги спроведуваат стратегиите и акциските планови;
- Надлежните министерства да работат на зголемување на ефикасноста, функционалноста и соработката на националните координативни тела формирани со стратегиите и политиките.

НАЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА:

- Собранието на Република Северна Македонија да изгласа измени и дополнувања на Законот за спречување и заштита од дискриминација за транспонирање на ЕУ Директивите 1499/24 и 1500/24, кои се однесуваат на стандардите за телата за еднаквост, а со цел обезбедување финансиска и кадровска независност на КСЗД;
- КСЗД да иницира судска постапка за заштита од дискриминација на Ромките или да се вклучи како amicus curiae или замешувач во тековна судска постапка за заштита од интерсекциска дискриминација на Ромките во пристапот до правда;
- КСЗД да ја засили својата превентивна функција со преземање специфични превентивни мерки насочени кон зголемување на свеста и градење на капацитетите на жените Ромки за препознавање и заштита од интерсекциска дискриминација;
- Подобрување на соработката на КСЗД и НП во спречување и заштита од интерсекциска дискриминација врз жените Ромки;
- НП да воведе интерсекциски пристап во Извештаите кои ги изготвува, вклучително да вметне вкрстени етнички и родови податоци и
- Двете институции да ја зголемат проактивноста во давање предлози за усогласување на законите, прописите и практиките со меѓународните и регионалните инструменти за човекови права, со особен фокус на интерсекциската дискриминација.

КСЗД

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И
ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

УЛ. „ДАМЕ ГРУЕВ“ БР. 1, 1000 СКОПЈЕ
+ 389 23 232 368 + 389 23 216 892
CONTACT@KSZD.COM
WWW.KSZD.MK