

Воспоставување на партиципативен форум за унапредување на остварувањето на правата на заедниците

- Предлог работна методологија на партиципативниот форум -

I. Вовед

Малцинствата особено на Балканот биле предмет на интерес поради комплексноста на прашањата што се поврзуваат со нив. Сеуште не постои една општо прифатена дефиниција околу тоа што е малцинство. Сепак, една од најшироко прифатените дефиниции е таа на професорот Франческо Капоторти. Според него, малцинство претставува група што е бројно помала од другото население во државата, чии што припадници се државјани на таа држава, а имаат етнички, религиозни или јазични карактеристики различни од другото население и покажуваат барем имплицитно чувство на солидарност во одржувањето на таквата своја култура, традиција, религија или јазик¹

Меѓународни стандарди

Меѓународните инструменти содржат широк дијапазон на права на припадниците на малцинствата вклучувајќи граѓански, политички, економски, социјални и културни права. Во рамките на истите е предвидено активно учество на малцинствата во процесите на одлучување на централно и локално ниво.

Ефикасното политичко учество на припадниците на националните малцинства е утврдено со меѓународното право за правата на националните малцинства .

Развивањето на релевантни меѓународни правни основи за правото на потполно и ефикасно учество беше нагостено во Копенхашкиот Документ на ОБСЕ од Конференцијата за човековата димензија 1990. Овој документ ја потврдува потребата за почитување на правата на припадниците на националните малцинства за нивното ефикасно учество во јавните работи². Ова право беше подетално разработено во бројни документи на ОБСЕ. На светско ниво, Декларацијата на Обединетите нации за правата на припадниците на национални или етнички, верски или јазични малцинства, го потврдува правото за ефикасно учество во јавниот живот, додавајќи дека: „припадниците на малцинствата имаат право на ефикасно учество во донесување одлуки кои се однесуваат на малцинството на кое што му припаѓаат или подрачјата во коишто живеат, и на начин кој не е спротивен на националното законодавство, на национално, а каде што е соодветно и на регионално ниво”³.

Во областа на Советот на Европа, договорните страни на Европската рамковна конвенција за заштита на националните малцинства се обврзани да создадат: „услови неопходни за ефикасно учество на заедниците во културниот,

¹ Студија за правата на лицата кои припаѓаат на етнички, религиски или јазични малцинства, Документ на ОН E/CN.4/Sub.2/384/Add.I-7(1977))

² Документ од Копенхаген, параграф 35

³ Резолуција на Генералното собрание 47/135, 18.12.1992 година, параграф 3.

општествениот и економскиот живот и во јавните работи, а особено оние што се однесуваат на нив”⁴.

На под-регионално ниво, Инструментот на централно Европската иницијатива за заштита на правата на малцинствата од 19 Ноември 1994 год. потврдува дека државите треба да гарантираат за правата на припадниците на националните малцинства, за нивното учество без дискриминација во политичкиот живот во општеството и треба да промовираат услови за остварување на тие права⁵. Ова треба да се постигне со отпочнувањето на процесот на одлучување за прашања кои се однесуваат на промовирање на идентитетот на националните малцинства преку соодветни мерки⁶.

Образложение на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства дава детални насоки за тоа како може да се постигне ефикасното учество на малцинствата во јавниот живот⁷.

Најголем акцент во образложението е ставен на консултативните механизми за малцинствата и нивниот мандат и функција. Всушност, специфична одредба за консултативни механизми за заедниците беше истакната во раната фаза на развојот на правото за ефикасно учество во јавниот живот. Оттука произлегува и барањето на Копенхашкиот документ дека државите треба да превземат потребни мерки за да обезбедат “должно внимание, вклучувајќи контакти со организации или здружанија на малцинствата, во согласност со процедурите за донесување на одлуки на секоја држава⁸. Ова барање беше проширено во Препораките од Лунд од 1999 година⁹ во кои се вели дека државите треба да основаат советодавни или консултативни тела во соодветни институционални рамки, кои ќе служат како канали за дијалог меѓу владините органи и националните малцинства. Ваквите тела би можеле исто така да вклучуваат комисии за специјални задачи со цел преку нив да се разгледуваат теми, како што се домувањето, земјишните односи, образованието, јазикот и културата. Составот на овие тела би требало да ја одразува нивната намена и да придонесува кон подобра комуникација и унапредување на интересите на малцинството.

Ваквите тела треба да имаат моќ да ставаат прашања на разгледување пред носителите на процесите на одлучување, да изготвуваат препораки, законски и други предлози на текстови, да го следат развојот и да обезбедуваат гледишта во врска со предложените владини одлуки кои можат посредно или непосредно да влијаат врз малцинствата.

Владините органи би требало редовно да ги консултираат овие тела во врска со односните правни акти и административните мерки кои се однесуваат на малцинствата, со цел тие да дадат придонес кон задоволувањето на интересите на малцинствата и кон градењето на довербата. Ефективното функционирање на овие тела бара истите да поседуваат и соодветни средства за финансирање.

⁴ Член 15.

⁵ Член 20.

⁶ Член 22

⁷ Совет на Европа, Образложение на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, Стразбур февруари 1995 година

⁸ Параграф 33.

⁹ Препораки од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот.

Поглавје 6 став 24 од **Хелсиншкиот документ** ги обврзува државите-членки на ОБСЕ “да го обезбедат слободното уживање од страна на лица-припадници на националните малцинства, поединечно или во заедница со други, на своите човекови права и основни слободи, вклучувајќи го правото на целосно учество во политичкиот живот во нивните земји, вклучувајќи ја можноста за демократско учество во консултативните тела на национално, регионално и локално ниво”¹⁰. Ваквите тела можат да бидат постојани или *ad hoc*, како дел од или припоени кон законодавната или извршната власт или независни од нив. Комитетите припоени кон парламентарните тела, како што се тркалезни маси за малцински прашања, се познати во повеќе држави-членки на ОБСЕ. Тие можат и вршат функции на сите нивоа на власт, вклучувајќи ја и локалната самоуправа. Со цел да се постигне ефективност, ваквите тела би требало да бидат составени од претставници од малцинството и од други лица кои имаат посебни стручни способности, потоа би требало да поседуваат соодветни ресурси и би требало да им се даде сериозно внимание од страна на донесувачите на одлуки. Покрај давањето совети, ваквите тела можат да претставуваат корисна посредничка институција меѓу донесувачите на одлуките и малцинските групи. Тие, исто така, можат да го стимулираат спроведувањето на акции на ниво на централната влада и на ниво на малцинските заедници. Исто така, ваквите тела можат да вршат специфични задачи поврзани со спроведувањето на програмите, на пример на полето на образованието. Дополнително кон тоа, комитетите можат да бидат од особена важност за одредени малцинства кои би сакале да бидат претставени во нив.

Можностите за конструктивна употреба на ваквите тела зависат од конкретните ситуации. Сепак, во сите случаи доброто државничко управување бара донесување на позитивни чекори од страна на властите со цел да се ангажираат воспоставените советодавни и консултативни тела, да се ангажираат истите во случај на потреба и да се повикаат да дадат свој придонес. Отворениот пристап на властите кон овие тела и кон нивните членови ќе придонесе кон донесувањето подобри одлуки и кон изградбата на поголема доверба од страна на поширокото општество.

Национален контекст

Во Република Македонија правата на заедниците се регулирани со Уставот на РМ, Закон за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во РМ¹¹, Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во РМ и во единиците на локалната самоуправа¹², Охридски рамковен договор (13.08.2001), Закон за државни службеници¹³ Закон за локална самоуправа¹⁴, Закон за употреба на знамињата на

¹⁰ Ibid.

¹¹ Службен весник бр.92/2008 од 22.Јули 2008 година

¹² Службен весник бр. 101/2008 и 100/2011

¹³ пречистен текст Службен весник број 76/2010

¹⁴ Службен весник бр.5/2002

заедниците во Република Македонија¹⁵, Закон за основно образование¹⁶, Закон за средно образование¹⁷ и Закон за култура¹⁸.

Постојат неколку значајни институции за унапредување и заштита на правата и на положбата на заедниците како што се **Агенција за остварување на правата на заедниците, Секретаријат за спроведување на охридскиот рамковен договор, Народен правобранител, Управата за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците, Управа за развој и унапредување на образованието на јазичите на припадниците на заедниците итн.**

И покрај тоа што во РМ постои широка законска рамка и голем број на институции кои се грижат за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците, практиката наметна потреба од формирање на консултативно и советодавно тело во кое на припадниците на заедниците ќе им се овозможи активно учество во процесите на креирање на политики и одлучување. За таа цел Агенцијата за остварување на правата на заедниците поддржана од Мисијата на ОБСЕ во Скопје превземаа иницијатива за организација и формирање на **Партиципативен форум.**

II. Мисија и цел на партиципативниот форум

Мисија на форумот е унапредување на остварувањето на правата на заедниците преку поголемо учеството на припадниците на заедниците во процесите на креирање на политики и одлучување, како и размена на позитивни искуства и практики во областа на унапредување и заштита на правата на заедниците.

Целта на партиципативниот форум е да се зајакне соработката меѓу органите на државна управа и заедниците, заеднички да се разгледуваат прашања од интерес на заедниците, да се изготвуваат препораки, законски и други предлози на текстови, да се овозможи давање мислења во врска со предложените владини политики кои можат посредно или непосредно да влијаат врз остварувањето на правата на заедниците.

III. Организација и структура на партиципативниот форум

Партиципативниот форум се состои од претставници на релевантни институции на централно ниво кои се надлежни да постапуваат во областа на унапредување, остварување и заштита на правата на заедниците, како и претставници на здруженија на граѓани која за своја стратешка цел и определба ја имаат заштитата, унапредувањето и остварување на правата на заедниците.

¹⁵ Службен весник бр. 58/2005 и 100/2011

¹⁶ Службен весник бр. 103/08, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011 и 51/2011

¹⁷ Службен весник бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011 и 51/2011)

¹⁸ Службен весник бр. 31/1998, 49/2003, 82/2005, 24/2007, 116/2010, 47/2011 и 51/2011.

Партиципативниот форум се состои од 35 члена. Секој член има свој заменик кој може во отсуство на членот рамноправно да учествува во работата на форумот.

Членството и структурата на форумот може да се промени (прошири и /или намали) само со консензус на неговите членови.

Сите учесници на форумот треба да номинираат по 1 член и негов заменик, освен Комитетот за односи меѓу заедниците од кој треба да се номинираат 7 члена и нивни заменици и од останатите заедници 3 члена и нивни заменици..

Форумот го сочинуваат:

- Институции на централно ниво: Агенција за остварување на правата на заедниците; Секретаријат за спроведување на Охридскиот рамковен договор; Собраниски Комитет за односи меѓу заедниците; Управа за афирмирање и унапредување на културата на припадниците на заедниците во Република Македонија; Управа за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците; Народен правобранител; Комисија за заштита од дискриминација; Секретаријат за европски прашања; Министерство за надворешни работи; Министерство за труд и социјална политика; Министерство за локална самоуправа; Министер без ресор во Влада на РМ – Неждет Мустафа; Министер без ресор во Влада на РМ – Хади Незир.
- Здруженија на граѓани од: Турска заедница; Ромска заедница; Српска заедница; Влашка заедница; Бошњачка заедница; Останати заедници; МЦМС.
- Меѓународни организации: Мисија на ОБСЕ во Скопје; Европска комисија; УНДП; УСАИД; ТИКА
- Домашни и странски експерти
- Истакнати претставници од заедниците

Меѓународните организации имаат статус на набљудувач на форумот. Тие се овластени да присуствуваат на состаноците на форумот, како и да ги добиваат заклучоците од состаноците. Набљудувачите активно учествуваат во дискусијата, но не и во процесот на донесување на одлуки.

За обезбедување на дополнителна експертиза во работата на форумот може да се вклучат домашни или меѓународни експерти, но само со консензус на членовите на работната група. Исто така во работата на форумот можат да бидат вклучени истакнати претставници од заедниците.

Во рамките на форумот ќе се формира Секретаријат со цел обезбедување техничка и логистичка поддршка на форумот. Секретаријатот се состои од 5 члена државни службеници вработени во Агенцијата за остварување на правата на заедниците и претставници од здруженијата на граѓани.

Надлежности на секретаријатот:

- Организација на форумот
- Подготовка на материјали за работа

- Водење и дистрибуција на записници
- Редовно информирање на членовите на форумот

IV. Делокруг на работа на партиципативниот форум

Врз основа на Законот за унапредување и заштита на правата на припадниците на заедниците кои се помалку од 20% од населението во Република Македонија (Сл. Весник бр 92/2008 од 22.јули 2008 година), член 2, 3, 10, 13 и 16, Агенцијата за остварување на правата на заедниците во рамките на својот мандат и врз основа на начелото на транспарентност започнува со спроведување на партиципативни форуми за заедниците. Преку истите сите заинтересирани страни ќе можат активно да учествуваат во решавање на прашања од нивен интерес.

Во делокругот на работа на партиципативниот форум спаѓа:

- Координација на интересите на различни заедници и институции кои ги претставуваат заедниците.
- Вклучување во подготовка на закони: преземање на законски иницијативи; разгледување и давање на коментари на предлог закони кои се однесуваат на правата на заедниците
- Учество во изработка на владини програми кои се од особено значење за заедниците
- Учество во одредување на приоритети во рамки на владините политики кои се однесуваат на заедниците или пак се во врска со прашања кои се од особена важност за заедниците
- Учество во истражувања и проценки на потребите на заедниците
- Едукација на јавноста за потребите, барањата и можностите на заедниците
- Учество во одлуки за финансирање на програми наменети за заедниците
- Мониторинг и евалуација на реализација на програмите наменети за заедниците
- Поддршка на соработката помеѓу централната и локалните власти за прашања кои се однесуваат на заедниците
- Соработка со меѓународни организации

V. Работна методологија

Партиципативните форуми ќе се организираат 4 пати годишно (квартално) во Скопје. Форумот го свикува Агенцијата за остварување на правата на заедниците, а со истиот претседава Агенцијата и здруженијата на граѓани.. Секој член на форумот има право да предложи точка на агендата.

Заклучоците и препораките се донесуваат со просто мнозинство од вкупниот број на присатни членови.

Со цел за превземање на одредени специфични активности кои бараат соодветна експертиза, форумот може да воспостави и да работи во подгрупи кои ќе имаат тематски пристап. Подгрупите ќе се состануваат *ad hoc*, а ќе се применуваат истите оперативни правила развиени за форумот.