



Остваривање и заштита права етничких заједница на локалном нивоу

- искуства и препоруке -

СРЕТЕН КОЦЕСКИ

Скопље, јун 2014.

1. Садржај

2. Листа скраћеница које се употребљавају у извештају	3
3. Предговор	4
4. Увод	5
5. Међународни стандарди за права мањина.....	5
6. Законски оквир за права заједница у Републици Македонији.....	7
7. Изазови и праксе на локалном нивоу	14
7.1. Права заједница на локалном нивоу и КОМЗ	14
8. Народни правобранилац.....	26
9. Комисија за заштиту од дискриминације (КЗД)	28
10. Препоруке за остваривање права заједница на локалном нивоу.....	31
11. Библиографија.....	35
12. Корисне интернет адресе.....	35
Додатак 1: Списак закона којима се уставни амандмани доуређују и допрецизирају	36
Додатак 2: Предлог за аутентично тумачење члана 41. и члана 55. ЗЛС-а.....	38
Додатак 3: Могући формат обрасца представке НП-у.....	41
Додатак 4: Формат представке КЗД-у.....	41

2. Листа скраћеница које се употребљавају у извештају

АОПЗ	Агенција за остваривање права заједница
ССОС	Секретаријат за спровођење оквирног споразума
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
РМ	Република Македонија
ООС	Охридски оквирни споразум
УН	Уједињене нације
СЕ	Савет Европе
МЛС	Министарство локалне самоуправе
ЗЛС	Закон о локалној самоуправи
КОМЗ	Комисије за односе међу заједницама
СЛ	Службени лист
ЗЈЛС	Заједница јединица локалне самоуправе
ЕУ	Европска унија
НП	Народни правобранилац
КЗД	Комисија за заштиту од дискриминације

3. Предговор

Овај извештај је направљен за потребе Агенције за остваривање права заједница у Републици Македонији, уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу – Мисије ОЕБС-а у Скопљу.

Сврха овог извештаја јесте давање прегледа законског оквира, искустава и посебно пракси за унапређивање и заштиту права припадника заједница којих је мање од 20% становништва у Републици Македонији, њиховог учешћа у процесима доношења одлука на локалном нивоу, као и давање одговора на више питања у вези са процедурама и праксама при остваривању и заштити њихових права.

За разлику од претходно припремљених извештаја и материјала повезаних са овом темом, на основу препорука АОПЗ-а, овај текст, кратким, једноставним и разумљивим језиком/терминологијом, даје приказ закона који су измењени као последица Уставних амандмана 2001. године, постојећег законског оквира и реалног стања и изазова при остваривању и заштити права заједница у РМ.

Аутор текста се посебно осврће на праксе на локалном нивоу, адресирајући изазове који се јављају при практичном остваривању права заједница, и адекватно томе, даје препоруке за њихово могуће превазилажење и унапређивање.

Поред АОПЗ-а, ОЕБС-а и других организација и агенција, очекује се да ће овај извештај послужити и члановима савета општина, члановима општинских комисија за односе међу заједницама, удружењима грађана и другим заинтересованим лицима, организацијама и институцијама, у смеру планирања њихових активности са циљем да адресирају део изазова са којима се суочавају заједнице на локалном нивоу, при унапређивању и заштити њихових права.

4. Увод

У друштвима са дугом демократском традицијом, приближавање власти грађанима и практиковање демократије на локалном нивоу представљају врхунски приоритет и тековину. Тиме, грађани имају могућност да учествују у процесима доношења одлука и њиховој реализацији у оквиру општине.

Република Македонија је у досадашњем практиковању демократије, уставним променама из 2001. године и њиховом применом, успела да изгради механизме који би требали да обезбеде унапређивање и заштиту права заједница којих је мање од 20% од укупног броја становништва (у даљем тексту: заједнице), уз могућност за њихово ефикасно учешће у процесима одлучивања, како на централном, тако и на локалном нивоу.

Процес децентрализације, као процес приближавања власти грађанима, односно предавања одређених надлежности са централног на локални ниво одлучивања, са аспекта етничких заједница и унапређивања њихових права, почео је потписивањем Охридског оквирног споразума¹ 2001. године, чиме су предвиђене измене Устава РМ као и већег броја закона које су реализоване у годинама после тога.

Поред других одредби ООС-а које су од интереса заједница, начело недискриминације и правичне заступљености је значајна тековина и иста је уграђена у велики број законских и подзаконских аката који регулишу разне области друштвеног живота.

Тиме, кроз Устав и законе РМ гарантују се права заједница и дефинишу поступци њиховог остваривања и заштите у више области од њиховог значаја. При том, као и пре промена из 2001. године, поштују се и међународни стандарди, конвенције и препоруке, све у циљу припреме квалитетних законских решења која су од интереса грађана.

5. Међународни стандарди за права мањина²

Поред националног законодавства, односно Устава и закона РМ, постоји неколико међународних међувладиних организација и институција, које се баве дефинисањем стандарда за права етничких заједница - мањина, и усвајањем декларација и конвенција које обавезују државе потписнице на поштовање и унапређивање права мањина.

Овде пре свега треба да се спомене:

¹ Охридски оквирни споразум: <http://www.osce.org/skopje/100622>

² Мањине - не постоји опште прихватљива дефиниција мањина. По Максу Ван Дер Штулу: Мањина је група са лингвистичким, етничким и културним карактеристикама по којима се разликује од већине.

- Уједињене нације:
 - Декларација УН о правима лица која припадају националним или етничким религиозним или језичким мањинама³

- Савет Европе:
 - Оквирна конвенција о заштити националних мањина⁴
 - Европска повеља о регионалним и мањинским језицима⁵

- Документи Европске уније – повеља о основним правима у ЕУ

- Стандарди ОЕБС-а и Високог комесара за националне мањине⁶

Овај извештај даје преглед важнијих међународних докумената повезаних са овом проблематиком, као смерницу за даље истраживање на ову тему, али исте не анализира и не објашњава.

³ <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>

⁴ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

⁵ http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/Charter/Charter_mk.pdf

⁶ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinorities9en.pdf>

6. Законски оквир за права заједница у Републици Македонији

Потписивањем ООС-а 13. августа 2001. године, представници политичких партија⁷ заступљених у Скупштини Републике Македоније у том периоду, потврдили су одређење за поштовање и унапређивање права свих заједница које у њој живе.

Према том уговору, међу осталом, на основу процентуалне заступљености заједница у укупном броју грађана, предвиђена су одређена права заједница у разним областима. Иако одређивање процената за стицање одређених права представља ограничење, ипак, направљен је напредак у том смеру, у поређењу са Уставом РМ из 1991⁸ године и законима на важности до 2001. године.

Мултиетнички карактер РМ, а тиме и тачни број процентуалне заступљености сваке од заједница, потврђен је пописом из 2002. године, при чему су резултати показали следећу етничку структуру становништва: 64,8% Македонци, 25,17% Албанци, 3,85% Турци, 2,66% Роми, 1,78% Срби, 0,84% Бошњаци, 0,48% Власи и 1,04% остали.

6.1. Амандмани Устава по ООС-у

Процес имплементације ООС-а почео је усвајањем петнаест уставних амандмана, који су пропраћени низом законских промена у којима су биле укључене и одредбе које се односе на начело адекватне и правичне заступљености.

Амандмани Устава из 1991. су важни због чињенице да су омогућили унапређивање права припадника заједница, изражена у највишем правном акту – Уставу РМ.

По ООС-у, следећи амандмани Устава усвојени су 2001. године⁹:

- Амандман IV – Преамбула;
- Амандман V – употреба језика заједница;
- Амандман VI – адекватна и правична заступљеност припадника заједница;
- Амандман VII – статус верских заједница;
- Амандман VIII – слободно изражавање идентитета припадника заједница;

⁷ Политичке партије чији представници су потписали документ Охридски оквирни споразум: ВМРО-ДПМНЕ, Социјалдемократски савез Македоније, Партија за демократски просперитет, Демократска партија Албанаца

⁸ Устав РМ из 1991. године <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspk>

⁹ Устав РМ из 2001. године <http://www.dzr.gov.mk/Uploads/ustavrm.pdf>

- Амандман IX – гаранције заштите, унапређивања и богаћења историјског и уметничког богатства;
- Амандман X – скупштинске процедуре;
- Амандман XI – избор народног правобраниоца;
- Амандман XII – Комитет за односе међу заједницама;
- Амандман XIII – именовање чланова Савета безбедности;
- Амандман XIV – избор чланова Републичког судског савета;
- Амандман XV – избор судија Уставног суда;
- Амандман XVI и XVII – локална самоуправа;
- Амандман XVIII – начин доношења одлуке о приступању променама Устава.

Амандманима IV и VIII термин „националности“ замењен је термином „заједнице“ и тиме се уствари надграђује статус етничких Албанаца, Турака, Влаха, Рома. Исто тако, српска и бошњачка заједница добијају статус уставно заштићене категорије њиховим уношењем у Преамбулу, као и у друге амандмане који произлазе из ООС-а.

Амандманом V утврђује се да је македонски језик и његово ћирилично писмо службени језик на територији Републике Македоније, али исто тако и озваничава употребу језика које говори најмање 20% грађана у Републици Македонији.

Амандманом VI, промовише се начело адекватне и правичне заступљености заједница у органима и институцијама на централном и локалном нивоу.

Амандман XVI односи се на увођење дуплог гласања за закон о локалној самоуправи, закон о локалном финансирању, локалне изборе, општинске границе и за град Скопље.

Додатак 1: Списак закона којима се уставни амандмани доуређују и допрецизирају.

6.2. Децентрализација – пренете надлежности општини

Децентрализација подразумева процес преношења (делегирања) надлежности владе (централни ниво) општинама (локални ниво), притом обезбеђујући аутономију локалне власти да самостално одлучује о одређеним питањима. Кључни сегменти децентрализације у РМ су: децентрализација власти, фискална децентрализација, територијална организација и јачање капацитета општина.

Преношењем надлежности са централног на локални ниво, општине су добиле надлежности у следећим областима: урбанистичко планирање, образовање, култура,

социјална заштита и заштита деце, примарна здравствена заштита, локални економски развој, заштита животне средине и природе, спорт и рекреација, комуналне делатности, противпожарна заштита.

Са аспекта остваривања и унапређивања права заједница, нису до краја испуњена очекивања од процеса фискалне децентрализације, постоји недостатак средстава у општинском буџету за образовање у условима када се трошкови школа из године у годину повећавају, што утиче на остваривање права на образовање на матерњем језику. Претпоставља се да је то један од разлога што нема напретка у отварању нових разреда на матерњем језику за припаднике заједница у РМ.

Недостатак средстава у општинском буџету, као и још увек централизовани процес усвајања урбанистичких планова, рефлектује се и на програме за подизање спомен-обележја које би требало да донесе и финансира општина, а који су од значаја за припаднике заједница. Недостатак средстава у општини рефлектује се и на информисање заједница на језицима у службеној употреби у општинама, најчешће уз недостатак лица за превод и ажурирање материјала за седнице савета. Исто тако, недостатак средстава у буџету општине представља главни разлог за неодређивање средстава из општинских буџета за рад општинских КОМЗ, подршку програма из области културе који су од интереса за припаднике заједница у општинама, као и за подршку удружења у спровођењу програма од интереса заједница.

6.3. Агенција за остваривање права припадника заједница (АОПЗ)

Сходно Закону о унапређивању и заштити права припадника заједница којих је мање од 20% становништва у РМ, оснива се Агенција за остваривање права припадника заједница (АОПЗ), која прати остваривање и унапређивање, заштиту права припадника заједница и врши надзор над спровођењем одредби закона којима су утврђена та права.

У оквиру свог пословања АОПЗ се залаже за потпуно остваривање и заштиту права припадника заједница у области:

- запошљавања сходно принципу адекватне и правичне заступљености;
- употребе језика;
- образовања на матерњем језику (основно, средње и високо);
- промоције културе и културног наслеђа припадника заједница;
- информисања на свом језику преко електронских и штампаних медија;
- подршке у оснивању удружења грађана и фондација ради остваривања културних,

- образовних, уметничких и научних циљева;
- остваривања права на употребу својих симбола као и у другим областима у којима су законом утврђена права припадника заједница.

У свим областима које су наведене у оквиру пословања АОПЗ, постоји велики број примедби на рад саме агенције, међутим на актуелно стање у општинама. У том контексту, може се издвојити део њих, које су примећене током радионица за јачање капацитета КОМЗ спроведених од стране ЗЈЛС-а и ИРЗ-а 2013. године:

- при запошљавању у општинама или јавним предузећима, не поштује се начело адекватне и правичне заступљености, при чему су у најгорем стању малобројније заједнице, посебно Роми, Срби и Турци.
- употреба језика у оквиру локалне самоуправе, и поред одлука савета за стављање одређеног језика у службену употребу, у одређеном броју општина се не практикују, ни на седницама савета, ни у администрацији.
- промоција културе и културног наслеђа заједница у општинама се не спроводи, и општине у највећем свом делу, не одређују средства за ту намену.

Као највећи изазови у овом делу, према учесницима Партиципативног форума удружења грађана заједница при АОПЗ-у, представља финансирање удружења које би требало да буде подржано преко посебног фонда којим треба да располаже АОПЗ за питања из области културе, информисања на матерњем језику кроз медије, питање образовања на матерњем језику и адекватна и правична заступљеност у локалним и државним институцијама.

У том смеру, поред промотивних и информативних сусрета у општинама који су реализовани од АОПЗ у протеклом периоду, уочава се потреба за проактивнијем приступу од стране АОПЗ према општинама где живе малобројније заједнице са конкретним предлозима за остваривање, заштиту и унапређивање права заједница.

Тако, АОПЗ би могла да направи анализе и да развије препоруке за сваку општину посебно за финансирање удружења из општинских буџета за пројекте који су од интереса заједница и који адресирају теме и изазове из области образовања и културе. Исто тако, у оним општинама где има медија основаних од општине, могао би да се да предлог за увођење програма и информативних садржаја на језику заједнице у општини.

Недостатак средстава за рад АОПЗ који је примећен и у извештају ЕУ о напретку РМ, представља озбиљну сметњу при раду Агенције и напорима за остваривање права заједница.

6.4. Комисије за односе међу заједницама

Законом о локалној самоуправи из 2002. године, предвиђено је обавезно формирање Комисија за односе међу заједницама у 20 општина у Републици Македонији и граду Скопљу (најновијом територијалном поделом и припајањем општина ка општини Кичево, постоји 19 општина где су по закону обавезно формиране КОМЗ и 20 општина где су исте формиране на факултативној или добровољној основи), чиме се обезбеђује могућност да учествују у процесу доношења одлука и креирања политика свих етничких заједница које живе на територији одговарајуће општине.

Комисије за односе међу заједницама представљају једини институционални оквир за дијалог међу заједницама на локалном нивоу, у оквиру општине.

Рад ових комисија не значи само заштиту права етничких заједница које живе у мањини. Функционисање ових комисија значи транспарентност у раду Савета општине и могућност за заједнице, које нису представљене у Савету општине, да дају мишљења и предлоге о одређеним питањима о којима Савет општине треба да одлучује. Ово претпоставља искључиву могућност за припаднике заједница, ако немају свог представника у савету општине изабраног на изборима, да могу преко КОМЗ да пренесу ставове и мишљења заједнице за одређена питања.

Ово је стална комисија Савета општине и функционише као и све друге комисије. Једина разлика је што би Савет општине, при доношењу одлука из области које се тичу културног или етничког идентитета етничких заједница, у складу са Законом о локалној самоуправи, требао да их усвоји посебном већином, односно тзв. „Бадинтеровом“ већином/правилном.

Иако формиране, државне и локалне институције нису учиниле довољно да промовишу КОМЗ међу грађанима и то је створило простор за шпекулације о томе која је њихова улога. Најчешће, највећи део оних грађана који су потврдили да имају информације о КОМЗ, на њих гледају као на тела која треба да мире грађане ако има неких проблема и туча на етничкој основи или као на форуме на којима ће се дебатирати о питањима која се тичу грађана из свих области живота. Такве перцепције се не подударују са оним што предвиђа закон.

По Закону о локалној самоуправи донетом 2002. године, рад ових Комисија дефинисан је чланом 41. и чланом 55.

По члану 41 ЗЛС-а:

- (1) Савет може да ради ако на седници присуствује већина од укупног броја чланова савета.
- (2) Савет одлучује већином гласова присутних чланова, ако законом и статутом није другачије одређено.
- (3) Прописи који се односе на културу, употребу језика и писма на којим говори мање од 20% грађана у општини, утврђивање и употреба грба и заставе општине, усвајају се већином гласова присутних чланова савета, при чему мора да постоји већина гласова присутних чланова савета који припадају заједницама које нису већинско становништво у општини.
- (4) На седници савета по правилу се гласа јавно.
- (5) За сваку седницу савета води се записник.

Члан 55. Закона о локалној самоуправи гласи:

- (1) У општини у којој су најмање 20% укупног броја становника општине утврђеног на задње извршеном попису становништва припадници одређене заједнице формира се комисија за односе међу заједницама.
- (2) Комисију из става 1. овог члана сачињава подједнаки број представника сваке заједнице заступљене у општини.
- (3) Начин избора чланова комисије уређује се статутом.
- (4) Комисија разматра питања која су у вези са односима међу заједницама заступљеним у општини и даје мишљења и предлоге о начинима њиховог решавања.
- (5) Савет општине дужан је да размотри мишљења из става 4. овог члана и одлучи у вези са њима.

6.5. Одређивање имена улица, тргова, мостова и других инфраструктурних објеката¹⁰

¹⁰ Закон о одређивању имена улица, тргова, мостова и других инфраструктурних објеката. Службени лист РМ број 66/04 од 01.10.2004.

Сходно члану 4. Закона о одређивању имена улица, тргова, мостова и других инфраструктурних објеката, одређивање имена улице, трга, моста и другог инфраструктурног објекта на подручју општине врши се одлуком донетом од савета општине, а за подручје града Скопља, одлуком донетом од Савета града Скопља.

Одлука из става 1. овог члана усваја се већином гласова присутних чланова савета општине, односно Савета града Скопља, при чему мора да постоји већина гласова присутних чланова савета који припадају заједницама које нису већинско становништво у општини, односно граду Скопљу.

Решења о одређивању имена улица и других инфраструктурних објеката треба да добију додатну сагласност Владе РМ.

Питање о измени имена улица и инфраструктурних објеката постаје све актуелније, и велики број општина, или је већ приступио, или планира да приступи измени имена улица и објеката. Сматра се да се те измене тичу заједница које живе у општинама, узимајући у обзир да се за ове измене гласа посебном већином или тзв. Бадинтеровим правилом. Из тих разлога КОМЗ би требала да буде консултована за мишљење пре него што се донесе одлука.

6.6. Адекватна и правична заступљеност у органима јавне администрације

Једно од питања од посебног значаја при разговорима о Охридском оквирном споразуму било је и остваривање адекватне и правичне заступљености припадника заједница у органима државне власти и јавној администрацији.

Ово начело примењује се при:

- избору судија и судија поротника
- избору јавних тужилаца
- при запослењу у судску службу
- при запослењима у службама јавног тужилаштва
- при запослењу државних и јавних службеника
- при конституисању тела и органа Академије за судије и тужиоце, назначивању чланова комисија, при селекцији кандидата за пријем на обуку
- при запослењима у органима локалне самоуправе, јавним предузећима и јавним установама
- избор васпитача, стручних сарадника и другог кадра у основним и средњим школама

Припадници заједница, поред народног правобраниоца, државног управног инспектората и инспектората за локалну самоуправу, за одређене неправилности или утврђена стања да не постоји адекватна и правична заступљеност при запошљавању, могу да упуте жалбу и Агенцији за администрацију, да информишу КОМЗ и АОПЗ, и да поднесу тужбу пред надлежним судом.

Према испитивању ИРЗ-а и ЗЈЛС-а из 2013. године о перцепцији адекватне и правичне заступљености при запошљавању, као најважнији тренутак од стране грађана – припадника заједница била је потенцирана партијска припадност, пре етничке припадности или других критеријума и квалификација.

У јавним предузећима формираним од стране општина, не води се рачуна о адекватној и правичној заступљености припадника заједница, али је индикативно то што удружења или сами припадници заједница као физичка лица не упућују жалбе или судске тужбе правном лицу. Према резултатима истраживања, најчешће се решење о запослењу тражи кроз чланство у политичкој партији.

7. Изазови и праксе на локалном нивоу

У наставку дати су приказ и коментари о томе на који начин и којим механизмима би могла да се остваре права заједница на локалном нивоу.

7.1. Права заједница на локалном нивоу и КОМЗ

Примећује се да је при контактима и комуникацији са члановима општинских савета и са члановима Комисија за односе међу заједницама занимљиво то што различите општине дају различита тумачења Закона о локалној самоуправи и адекватно томе доносе и одлуке.

Према истраживању спроведеном од стране ИРЗ-Тетово при чему је објављен и документ *Анализа политика о КОМЗ*¹¹, постоје недоречености у члану 41. и члану 55. ЗЈЛС-а које се рефлектују на рад КОМЗ и изазивају потешкоће при њиховом функционисању.

¹¹ ИРЗ-Тетово, 2011. год: *Анализа политика КОМЗ*

Исто тако, тим истраживањем идентификовано је више питања која могу да се категоризирају у неколико група:

- недостатак механизма за подршку континуитета рада КОМЗ након што се успостави нова административна структура после локалних избора
- одсуство транспарентности и информација (тј. недостаје систематска, прецизна и организована база података у односу на рад општинске КОМЗ) доступних грађанима у општини
- недостатак комуникације међу члановима КОМЗ и грађана из општине.

• **Легитимитет при избору представника одређене заједнице у КОМЗ**

У овом делу, не постоје законски прописана процедура и критеријуми, и општине немају унифицирани став. Постоје примери где се чланови бирају на конкурс спроведеном од стране општина, у другим општинама у консултацијама са удружењима грађана, месним заједницама и слично. Додатно, поставља се и питање ко може а ко не би могао да буде члан КОМЗ, осуђивана лица по разним основама и слично.

За мање заједнице које немају свог представника (по етничкој припадности) у савету општине, од искључивог значаја је да имају свог представника у КОМЗ. На тај начин, посредно, имаће могућност да заступају интересе етничке заједнице којој припадају, и тиме се омогућава да идеје и предлози мањих заједница, преко КОМЗ, буду представљени у савету општине при одлучивању. Као препорука, на скупу грађана организованом од неформалних група грађана или удружења, могли би да се издвоје предлози за представника заједнице у КОМЗ.

• **Одлучивање посебном већином у савету општине – одлучивање тзв.**

„Бадинтеровим правилом“

Од посебног интереса за КОМЗ у овом члану је став 3. који се односи на прописе из области културе, употребе језика и писама, као и употребе грба и заставе општине. Ти прописи, наведени горе, доносе се посебном већином или тзв. „Бадинтеровим“ правилом. Доношење одлука посебном или тзв. „Бадинтеровом“ већином значи да предлог за усвајање одређеног прописа треба да подржи једна половина присутних чланова Савета који по својој етничкој припадности припадају мањинској заједници.

Гласање посебном већином или тзв. *Бадинтерово правило* је од посебног значаја за заједнице ако су представљене у савету општине, јер добијају могућност да потенцирају

питања од важности за њихову заједницу, и додатно да не дају подршку одређеним решењима која нису у њиховом интересу.

Пример: на последњим локалним изборима у једној општини изабран је 31 члан савета, од којих 9 (девет) саветника по својој етничкој припадности спада у мањинску заједницу. На седници Савета дат је предлог за усвајање грба Општине. У тренутку гласања у сали поред других саветника, присутна су и 5 од укупно 9 изабраних саветника припадника етничке мањине у општини. Када је предлог стављен на гласање, поред просте већине од укупног броја чланова савета, најмање половина, односно 3 члана од укупног броја чланова присутних у сали (по овом примеру 5 чланова) који су етничка мањина треба да подрже предлог да би исти био усвојен. Другим речима, пола од присутних чланова савета који припадају мањим заједницама треба да се сложе са предлогом да би исти био усвојен.

- **Прецизни временски рокови за рад КОМЗ и комуникација са Саветом општине**

У закону није дефинисано у ком временском оквиру Савет општине тражи, а КОМЗ је дужна да одговори на одређени захтев. Тиме, КОМЗ није у могућности да се правовремено састане и да мишљење, то значи да је могуће да се блокира рад савета општине, или да се процедура одлучивања настави без мишљења КОМЗ, чиме се ускраћује могућност изјашњавања о ставовима и мишљењима мањих заједница.

У овом делу, ако нека заједница није задовољна, може да достави представку и Народном правобраниоцу.

- **Архива КОМЗ**

Као што је претходно наведено, у општинама не постоје адекватне архиве за материјале, мишљења и друге документе повезане са радом КОМЗ. Тиме се доводи у питање велики број одлука савета, да ли су донете у законски прописаним процедурама, и да ли су права мањих заједница поштована. Ово посебно представља проблем при евентуалној промени општинске администрације после локалних избора, при чему постоје потешкоће у континуитету рада.

Ово питање је важно за заједнице са аспекта континуитета и правовременог остваривања њихових права у оквиру општине и преко својих представника у КОМЗ би требале да се заложе да постоји и да се редовно ажурира архива повезана са КОМЗ.

- **Име улице или другог објекта од важности за заједнице**

У великом броју општина у Републици Македонији у протеклом периоду је било предлога за измену имена улица. Иако декларативно добијамо информације да је процедура испоштована, ипак, у архивама општина не могу се наћи подаци о раду КОМЗ, архива са њихових састанака, писмене препоруке упућене Савету општине преко архиве. У медијима су могле да се добију информације о могућим пропустима у процедури при измени имена школа у Чаиру, Гостивару и другим општинама у сличним ситуацијама.

Иако у члану 41. или члану 55. Закона о локалној самоуправи није експлицитно наведено да је питање одређивања имена улица, тргова, мостова и других инфраструктурних објеката питање које се односи на односе међу заједницама, ипак, у духу поштовања права свих заједница које живе у општини и њиховог учешћа у процесу одлучивања на локалном нивоу, савет општине би требао да затражи мишљење од КОМЗ-а.

Ако би припадници заједница желели да предложе име улице или неког другог инфраструктурног објекта, у том случају, као група грађана, или одређено удружење у њихово име, треба да доставе предлог Савету општине, односно органу који одлучује по тим питањима. Додатно, препоручује се да се предложи и као тема дискусије у КОМЗ, при чему ће се дати и са њихове стране предлог савету општине, односно органу који доноси коначну одлуку.

- **Питања која се односе на заједнице из области културе**

У закону о локалној самоуправи, није прецизно наведено која питања се узимају у обзир као питања од интереса за односе међу заједницама.

У закону о култури РМ, по члану 2., појам Култура, у смислу тог закона, обухвата: творевине, објављивање уметничких творевина и заштиту и коришћење творевина.

Сви прописи које усваја Савет, укључујући и прописе о финансирању из области културе, требало би претходно да буду размотрени од стране чланова КОМЗ и да исти дају своје мишљење. У општинама у Македонији, генерално, то се не поштује, и посебно је изражено у урбаним општинама са великим општинским буџетима, док у руралним општинама постоји више примера бољег функционисања КОМЗ.

Иако се претпоставља да би ово питање било од посебног интереса за заједнице, према истраживањима ИРЗ-а, не постоји база података или докумената који указују да мање заједнице дају предлоге савету општине преко КОМЗ за програме и пројекте од њиховог интереса.

Мање заједнице би требале да формализују своје захтеве и то могу да ураде преко КОМЗ, и предлагањем програма и пројеката од њиховог интереса које би могла да спроведу удружења грађана. Од посебног значаја је да програми буду достављени одговарајућим општинским комисијама и савету општине у периоду док се разматра и дефинише буџет за наредну годину.

- **Општине у РМ у којима обавезно треба да буде формирана КОМЗ**

У РМ, КОМЗ по закону треба да буде формирана у следећим општинама: Брвеница, Дебар, Долнени, Зелениково, Јегуновце, Кичево, Крушево, Куманово, Маврово и Ростуше, Петровец, Сопиште, Струга, Тетово, Чашка, Чучер Сандево, град Скопље, Бутел, Чаир, Шуго Оризари.

У свим овим општинама, најмање једна етничка заједница има проценат од 20% или више у односу на укупни број грађана и зато је формирана Комисија за односе међу заједницама.

- **Формирање КОМЗ у општини где је укупни број грађана различитих заједница већи од 20%**

Закон не предвиђа формирање комисије у случају када је укупни број грађана две или више етничких заједница у општини заједно већи од 20% становништва. Предуслов да се формира комисија је да једна заједница буде заступљена са најмање 20% од укупног броја грађана.

Ипак, заједнице би, преко грађана или удружења, требале да препоруче савету општине да се формира КОМЗ, јер у општини живи знатан број грађана који припадају различитим заједницама. Ово је посебно важно ако заједнице на последњим локалним изорима нису успеле да буду представљене у савету преко саветника који је по својој етничкој припадности из мање заједнице.

- **Формирање КОМЗ у општинама које нису обавезане да их формирају по закону**

Постоје општине као што су Гостивар, Врапчиште, Конче, Лозово и друге, које су у свом статуту предвиделе формирање КОМЗ и одлуком Савета општине су то учиниле. Ово су позитивни примери, и постоје иницијативе да се формирају комисије и у другим општинама. Дилема која се јавља код неких чланова КОМЗ је да ли ове општине, које нису обавезане, а ипак су формирале КОМЗ, треба да поштују одредбе Закона о локалној самоуправи. Обзиром на чињеницу да су општине које нису обавезане по ЗЛС-у да формирају овакву КОМЗ предвиделе својим статутом да ће је формирати, исте би требало да поштују закон о локалној самоуправи. На интернет страници: www.komz.mk могу се видети све општине које су формирале КОМЗ.

Малобројније заједнице у општинама где по закону не постоји обавеза да се формира КОМЗ, могле би да упуте захтев Савету општине са захтевом да се формира оваква КОМЗ, која ће помоћи у раду Савета општине. Тиме се доприноси да ставови и мишљења заједнице, која нема свог представника/саветника у Савету, ипак буду представљени члановима Савета пре него што се донесе коначна одлука. У том делу, може помоћи и АОПЗ која би могла да препоручи општини формирање КОМЗ, при чему ће потенцирати тековине и за заједницу и за општину.

- **Подједнака заступљеност свих заједница при формирању КОМЗ**

Према ставу 2. члана 55. предвиђено је да КОМЗ буде састављена од подједнаког броја чланова заједница. То значи да ће свака заједница, без обзира на број и проценат у односу на укупни број грађана у оквиру општине, бити представљена у комисији са истим бројем као и друге заједнице.

У пракси, највећи број општина поштује ово правило, али још увек има општинских КОМЗ у којима нема подједнаког броја представника заједница. Та ситуација где нема подједнаког броја чланова у КОМЗ из свих етничких заједница је врло озбиљна, и може да изазове оспоравање одређених одлука савета општине, односно да се оспори поступак јер процедура при формирању КОМЗ није била у потпуном складу са законом.

- **Употреба језика**

У Републици Македонији службени језик је македонски језик и његово ћирилично писмо. У општинама, поред македонског језика и његовог ћириличног писма, службени језик и писмо су они које користи најмање 20% грађана општине.

О употреби језика и писама којим говори мање од 20% становника општине одлучује савет општине.

У општинама у Македонији још увек нема примера општине која је организовала регистар грађана како би се знало колико њих, у одређеној општини, користи језик различит од македонског језика. Најчешће, по етничкој припадности се претпоставља да иако се користи језик заједнице, не мора да значи да сваки припадник одређене заједнице влада тим језиком и користи језик заједнице којој припада.

Пример: постоје Албанци у Скопљу који не разумеју и не употребљавају албански језик, и постоје Роми у Шуто Оризарима и другим општинама који не употребљавају ромски језик.

Преглед¹² општина и језика који се употребљавају:

Општина	Језик у употреби
Маврово и Ростуше	македонски и турски језик
Старо Нагоричане	македонски и српски језик
Студеничани	македонски, албански и турски језик
Шуто Оризари	македонски и ромски језик
Центар Жупа	македонски и турски језик
Пласница	македонски и турски језик
Врапчиште	македонски, албански и турски језик
Гостивар	македонски, албански и турски језик
Чучер Сандево	македонски, албански и српски језик
Крушево	македонски, албански и влашки језик
Куманово	македонски, албански и српски језик

- табела 1 -

У овим општинама, грађани имају право да комуницирају са општином и на језику који је у службеној употреби одлуком савета општине, и да добију све информације и документе на том језику.

¹² Материјали Агенције за остваривање права заједница и ОЕБС-а, Берово 2014.

У пракси, иако је велики број савета општина усвојио одлуке о стављању у службену употребу више језика (види табелу 1), ту одлуку у пракси врло ретко или уопште не практикују, најчешће из финансијских разлога и због трошкова за превод које нису у могућности да покрију.

У овом делу, ако се не поштује одлука Савета, мање заједнице, међу осталом би могле да поднесу представку Народном правобраниоцу и Државном инспекторату за локалну самоуправу.

Исто тако, треба истаћи да се припадници заједница, у одређеним општинама (пре свега руралним), уздржавају од употребе свог матерњег језика иако је исти у службеној употреби, да не би створили стање које „друга страна“ може да схвати као провокацију.¹³

- **Чланови КОМЗ у општинама где живи већи број различитих етничких заједница**

Врло често се јавља дилема о томе које заједнице треба да буду заступљене у КОМЗ. По закону, сви они који су регистровани на последњем попису требало би да буду заступљени у Комисији.

Мање заједнице би требало да имају проактивни приступ по овом питању и да инсистирају да њихова заједница буде представљена у општинској КОМЗ, и да о истом разговарају са члановима савета. По закону, заједнице које су регистроване на последњем попису требале би да буду заступљене у КОМЗ.

Ако савет донесе одлуку којом заједнице нису представљене у складу са законом, препоручује се да направе консултације са Народним правобраниоцем, Државним инспекторатом за локалну самоуправу и Комисијом за заштиту од дискриминације.

- **Могуће теме за дискусију на седници КОМЗ**

Према ставу 4. у члану 55. ЗЛС-а, Комисија разматра питања која су у вези са односима међу заједницама заступљеним у општини и даје мишљења и предлоге о начинима њиховог решавања. То су најчешће питања која су дефинисана у члану 41. ЗЛС-а, али може бити и других питања за која КОМЗ или Савет општине сматра да су повезана са односима међу заједницама.

¹³ Изјава грађана при посети општина од стране аутора текста

Из досадашње праксе, Комисија је разматрала најразноврснија питања и то о измени имена улица, усвајању прописа из области културе, буџету општине, нарушавању јавног реда и мира, тучама у основним и средњим школама и друга. Своје препоруке, КОМЗ би преко архиве општине требала да достави Савету општине који је позакону обавезан да одлучује по њима.

Мање заједнице, да ли сами грађани или преко удружења и друге организоване форме, ако сматрају да има потребе, преко свог представника у КОМЗ могу да предлажу теме за дискусију КОМЗ за које сматрају да су од интереса њихове заједнице. Нема ограничења тема, све док су исте од интереса припадника заједница.

- **Питања и теме који нису у надлежности КОМЗ**

Треба знати да КОМЗ није удружење грађана или друго слично тело/организација. Њен рад је одређен законом, по којем иста упућује мишљења и предлоге Савету општине.

Многе КОМЗ у јавности представљају своје пројектне активности у којима су биле носиоци, али се јавља дилема да ли тиме излазе из делокруга свог посла.

Исто тако, КОМЗ не може да доноси одлуке ни да има надглашавања међу члановима, и ако чланови КОМЗ не могу да постигну консензус о одређеним препорукама, онда се препоручује да сви предлози, без обзира колико су међусобно различити, буду пренети савету општине у писменом облику преко архиве, а затим да савет одлучује о њима.

- **Повезаност КОМЗ са Комитетом за односе међу заједницама, Секретаријатом за спровођење оквирног споразума и АОПЗ-ом**

Сходно закону, општинске КОМЗ нису формално повезане ни обавезане да комуницирају са парламентарним Комитетом за односе међу заједницама, са Секретаријатом за спровођење оквирног споразума и АОПЗ-ом.

Са друге стране, чланови КОМЗ, при консултацији са грађанима из заједница које представљају, требало би да утврде све изазове и проблеме са којима се суочавају заједнице, и да о томе доставе информацију АОПЗ-у, која надаље може да информисе остале институције са којима сарађује као што су ССОС, управе за развој и унапређивање образовања на језицима и управе за афирмисање и унапређивање културе припадника заједница у Републици Македонији и да у сарадњи са њима развија препоруке за њихово превазилажење.

Из досадашње праксе и искуства стечених током рада општинских КОМЗ, постоји потреба за формализовањем канала комуникације и сарадње између ових тела. Редовна и обавезујућа комуникација између општинских КОМЗ са парламентарним комитетом за односе међу заједницама, ССОС-ом и АОПЗ-ом може да допринесе побољшању квалитета рада општинских комисија, а да се пред законодавца пренесу сви проблеми са којима се суочавају на локалном нивоу и да сарађују за њихово превазилажење. То питање би могло да се уреди у оквиру статута општина и пословника за рад КОМЗ и других институција.

- **Употреба симбола и заставе заједница у општинама**

Грађани који су припадници одређене заједнице у оквиру општине, тај захтев би требало да представе пред њиховим чланом-представником КОМЗ. Затим, КОМЗ би требала да дискутује о том питању и да о истом упуту одговарајући предлог савету општине. Сходно Закону о локалној самоуправи савет општине је дужан да одлучи по том питању. При том није обавезан да прихвати мишљење КОМЗ, и одлука може бити и негативна.

Припадницима заједнице која је поднела предлог, препоручује се да организују директне сусрете са члановима савета и да објасне свој захтев, као и добити ако исти предлог буде прихваћен за све грађане у општини. У том делу може се затражити подршка и од медија и осталих удружења грађана у општини који би могли да информишу о иницијативи и да лобирају пред члановима савета да предлог буде усвојен.

Постоје општине, које не поштују одредбе закона, и не истичу све симболе и заставе, у складу са законом. У том делу, припадници заједница и њихова удружења би требало да реагују и да информишу све надлежне органе, са захтевом за превазилажење стања и поштовање закона. На жалост, постоји уздржаност у одређеним општинама, и велики део припадника заједница, са циљем да се не конфронтирају са својим суграђанима из насељених места, не жели и формално да реагује, односно да упуте жалбу и слично.

- **Како и у ком поступку једна заједница може дати предлог за образовање на матерњем језику?**

Припадници заједнице - родитељи, који желе да деца уче на матерњем језику, потребно је да упуте захтев савету општине који одлуком може да дозволи формирање разреда, сходно критеријумима и правилнику о формирању разреда. Додатно, потребно је и мишљење Министарства образовања и науке.

Сходно усменим информацијама добијеним током радионица за јачање капацитета КОМЗ упоређеним од ЗЈЛС-а и ИРЗ-а 2013. године, постоје захтеви за формирање разреда који ће учити на матерњем језику, исти су усвојени од стране савета општине, али Министарство образовања и науке још увек није издало одобрење.

- **Аутентично тумачење члана 41. и члана 55. ЗЛС-а**

Законска регулатива повезана са правима заједница, даје солидну основу за остваривање права заједница, и највећи део њих се примењују. Са друге стране, постоји одређена тенденција код савета општина да читају закон на начин који не узима у обзир и друга законска решења, и дају се тумачења која не иду у прилог остваривању права заједница. Велики број удружења која анализирају рад КОМЗ и остваривање права заједница, долазе до информација према којима би евентуално тумачење одредби чланова 41. и 55. Закона о локалној самоуправи могло да расчисти одређене дилеме и изазове са којима се суочавају КОМЗ а тиме и заједнице на локалном нивоу. По ИРЗ-Тетово, потребно је да се затражи аутентично тумачење чланова 41. и 55. ЗЛС-а, и у даљем поступку, адекватно тумачењу, да се приступи измени и допуни тог закона.

Поред питања којима се тражи аутентично тумачење чланова закона постоје и друге дилеме за неколико питања у вези са формирањем и функционисањем КОМЗ и исте су наведене у овом извештају.

У овом делу, савети општина, статутима и пословницима о раду могли би да превазиђу део проблема, и у том смеру АОПЗ у сарадњи са ЗЈЛС-ом би могла да развије препоруке које би биле усвојене од стране општинских савета.

Додатак 2: Предлог за аутентично тумачење члана 41. и члана 55. ЗЛС-а.

- **Споменици и спомен-обележја**

Са циљем да се обележе значајни догађаји и личности из историје заједница, сходно Закону о меморијалним споменицима и спомен-обележјима¹⁴ могу се подизати меморијални споменици и спомен-обележја. На основу члана 5. Закона, Меморијални споменик може да подигне Скупштина Републике Македоније, у складу са овим законом.

¹⁴ Службени лист РМ број 66/04

Иницијативу за подизање меморијалног споменика могу да дају, као и да уложе средства за његово подизање: Скупштина Републике Макеодније и органи државне управе, јединице локалне самоуправе, установе, удружења грађана и фондације, друга заинтересована лица и грађани.

Спомен-обележје могу да подигну општине, град Скопље и општине у граду Скопљу, сходно овом и другом закону.

Припадници заједница, организовани у удружења или као физичка лица, могу да дају иницијативу савету општине за подизање спомен-обележја, као и да уложе средства за његово подизање.

Сходно члану 17. истог закона, савет општине усваја програм за петогодишњи период гласањем савета општине уз двоструку већину, односно тзв. Бадинтеровим правилом.

Сходно закону, Министарство културе одређује субјекат који ће бити надлежан за њихово даље чување, одржавање, заштиту и коришћење.

У пракси, ако нека заједница има предлог за подизање спомен-обележја на локалном нивоу, припадници те заједнице, као физичка лица или преко удружења у којима су чланови, могу да упуте предлог Савету општине за њихово постављање. Пожељно је да у тај процес припреме и развоја идеје буде укључена и КОМЗ, која може додатно да подржи и афирмише захтев.

8. Народни правобранилац

Улога Народног правобраниоца дефинисана је чланом 77. Устава Републике Македоније и Законом о Народном правобраниоцу.¹⁵ Сходно члану 2. Закона, Народни правобранилац је орган Републике Македоније који штити уставна и законска права грађана и свих других лица када су иста повређена актима, радњама, и пропуштањем радњи органа државне управе и других органа и организација које имају јавна овлашћења и који предузима радње и мере заштите начела дискриминације и адекватне и правичне заступљености припадника заједница у органима државне власти, органима јединица локалне самоуправе и јавних установа и служби.

Сходно члану 33. истог закона, када Народни правобранилац констатује да су повређена уставна и законска права подносиоца представке од органа државне управе и других органа и организација које имају јавна овлашћења или да су повређена начела дискриминације и адекватне и правичне заступљености припадника заједница у органима државне власти, органима јединице локалне самоуправе и јавним установама и службама или су учињене друге неправилности и ако оцени да ће извршење управног акта произвести ненадокнадиву штету за право заинтересованог лица тражиће:

- привремено одлагање извршења управног акта до одлуке другостепеног органа
- привремено одлагање извршења управног акта до доношења одлуке надлежног суда
- привремено одлагање извршења управног акта до доношења одлуке надлежног суда

Органи из члана 2. Овог закона дужни су да одмах, а најкасније у року од три дана од дана пријема захтева достављеног од НП-а донесу и доставе одлуку НП-у којом је извршење управног акта привремено одложено. Надлежни органи дужни су да по окончању поступка одлуку доставе и НП-у.

Сходно Закону о народном правобраниоцу, не постоји прописани образац за представку, и у наставку дајемо један пример који би могао да се користи од стране грађана.

У поступку пред НП-ом, у службеној употреби је македонски језик и ћирилично писмо, као и језик и писмо којим говори најмање 20% грађана.

¹⁵ Закон о народном правобраниоцу <http://www.ombudsman.mk/upload/documents/Zakon%20na%20NP.PDF>

Народни правобранилац има канцеларију у Скопљу, и подручне канцеларије у Тетову, Кичеву, Штипу, Струмици и Куманову где је представљен заменицима народног правобраниоца.

Комуникација са народним правобраниоцем може да буде лична, поштом, факсом, телефоном или електронским путем.

Чланови КОМЗ, ако сматрају да постоји дискриминација од стране државних органа, институција или организација са јавним овлашћењима, или да нема адекватне и правичне заступљености припадника заједница у органима државне власти, органима јединица локалне самоуправе и јавних установа и служби, о истом би могли да информишу Народног правобраниоца, као и АОПЗ, који би у даљем поступку описаном претходно, могли да дају предлоге или да предузму мере за њихово превазилажење.

Додатак 3: Могући образац представке Народног правобраниоцу

9. Комисија за заштиту од дискриминације (КЗД)

Комисија за заштиту од дискриминације (КЗД), са својим надлежностима, може да игра важну улогу у односу на заштиту права заједница.

Међу осталим, КЗД има следеће надлежности¹⁶:

- поступа по представкама, даје мишљење и препоруке за конкретне случајеве дискриминације;
- подносиоцу представке даје информације о његовим правима и могућностима покретања судског или другог поступка заштите;
- покреће иницијативу о покретању поступка пред надлежним органима због учињених повреда овог закона;
- информише јавност о случајевима дискриминације и предузима активности за промоцију и едукацију једнакости, људских права и недискриминације;
- успоставља сарадњу са органима надлежним за остваривање једнакости и заштите људских права у локалној самоуправи;
- даје препоруке државним органима за предузимање мера за остваривање једнакости;
- даје мишљења по предлозима закона од значаја за заштиту од дискриминације;

Грађанин може да буде дискриминисан и да поднесе представку на основу пола, расе, боје коже, рода, припадности маргинализоване групе, етничке припадности, језика, држављанства, социјалног порекла, религије или верског уверења, образовања, политичке припадности, личног или друштвеног статуса, менталне и телесне сметње, узраста, породичног и брачног стања, имовинског статуса, здравственог стања или било којем другом основу.

Области у којима грађанин може да буде дискриминисан и да има право да поднесе представку комисији:

- Посао и радни односи;
- Образовање, наука и спорт;
- Социјална сигурност, укључујући и подручја социјалне заштите, пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и здравствене заштите;

¹⁶ Сл. лист РМ 50/2010

- Правосуђе и управа;
 - Становање;
 - Јавно информисање и медији;
 - Приступ добрима и услугама;
 - Чланство и деловање у синдикалним, политичким партијама, удружењима грађана и фондацијама или другим организацијама заснованим на чланству;
 - Култура и
 - Друге области одређене законом.
- **Временски рок за подношење представке у случају дискриминације?**
Представка КЗД-у се подноси најкасније у року од три месеца од тренутка када је настало дело/акт дискриминације.
- **Како се подноси представка?**
Писмено или усмено, лично Комисији за заштиту од дискриминације, поштом, телефоном или електронском поштом.
- **Језици на којим може да се поднесе представка**
Представка може да се поднесе:
- На македонском језику
 - На језику којим говори више од 20% грађана Републике Македоније
 - Којем било службеном језику и његовом писму који се користе у јединици локалне самоуправе, и комисија ће одговорити на македонском језику, и на овом језику.
- **Трошкови подношења представке.**
При подношењу представке не плаћају се никакве таксе и накнаде
- **Додатне информације које треба доставити уз представку?**
Све информације, чињенице и доказе за које сматрамо да иду у прилог потврђивању дискриминације
- **Временски период за одговор КЗД-а по поднетој представци**
Најкасније у року од 90 дана од тренутка достављања представке, комисија ће доставити мишљење о наведеној дискриминацији мени и ономе против кога подносим представку и ако утврди дискриминацију, препоручиће начин уклањања повреде права. Ово ће бити достављено и мени и ономе ко ме је дискриминисао.

- Поступак при утврђеној дискриминацији од стране КЗД
Лице за које је утврђено да је учинило дискриминацију, треба да уклони повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке, као и да о томе обавести комисију.

Додатак 2: Формат представке КЗД-у (страница 35)

10. ПРЕПОРУКЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ЗАЈЕДНИЦА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Препоруке АОПЗ за сарадњу са КОМЗ

1. Успостављање и формализовање канала комуникације и сарадње између АОПЗ-а и општинских КОМЗ, у циљу размене информација у вези са стањем и начинима за ефикасније остваривање и унапређивање права заједница на локалном нивоу, у складу са законским надлежностима АОПЗ-а утврђеним у члану 16.(2) Закона о унапређивању и заштити права припадника заједница којих је мање од 20% становништва у Републици Македонији.
2. Организовање промотивних догађаја и кампања за повећање видљивости и упознавање са местом, улогом и надлежностима АОПЗ усмерених ка члановима општинских савета и КОМЗ, удружењима заједница, грађанским организацијама, грађанима, медијима и другим заинтересованим странама у разним општинама и регионима у држави.
3. Организовање „отворених дана АОПЗ-а” преко којих би сваки заинтересовани грађанин, припадници заједница, локалних институција, представник грађанског сектора, медија и други заинтересовани субјекти могли из близа да се упознају са радом и активностима АОПЗ.
4. Чланови Партиципативног форума, успостављеног у оквиру АОПЗ-а, да се заложе и организују редовне сусрете и консултације са одговарајућим чланом њихове заједнице у општинама и КОМЗ са циљем међусобне размене информација и мишљења у вези са остваривањем и унапређивањем права заједница у општини.

Препоруке АОПЗ-у за сарадњу са општинама

1. Проактивни приступ од стране АОПЗ-а у иницирању директних сусрета и разговора са градоначелницима, председницима савета и члановима КОМЗ у општинама, у циљу утврђивања изазова са којима се суочавају припадници заједница на

локалном нивоу и за поштовање и доследно спровођење одредби дефинисаних чланом 41. и чланом 55. Закона о локалној самоуправи.

2. АОПЗ да иницира дискусију са општинама, у сарадњи са Заједницом јединица локалне самоуправе (ЗЈЛС), за утврђивање листе локалних прописа, које треба усвојити или изменити посебном већином гласова од стране савета општина (тзв. Бадинтеровим правилом) сходно члану 41.(3) Закона о локалној самоуправи.
3. АОПЗ да покрене расправу, у сарадњи са ЗЈЛС-ом и Министарством локалне самоуправе, у вези са одређивањем средстава из општинских буџета за неометани рад КОМЗ, а посебно за обележавање културних догађаја и очување културног и језичког идентитета заједница у општинама.
4. АОПЗ да изради анализу, да иницира расправу и предложи моделе јавног и транспарентног процеса избора чланова КОМЗ од стране савета општина, као и у којој мери савети општина разматрају и одлучују у вези са датим мишљењима и препорукама од стране КОМЗ.

Препоруке за АОПЗ за сарадњу са удружењима заједница на локалном нивоу

1. АОПЗ да успостави директну сарадњу и да обезбеди подршку грађанским удружењима заједница заступљених на локалном нивоу у смеру јачања њихових капацитета да представљају и заступају интересе заједнице пред локалним и централним властима за сва питања од њиховог интереса.
2. У том смеру, АОПЗ да организује редовне сусрете на општинском/регионалном нивоу са удружењима заједница са циљем развијања партнерског односа са њима, да се упозна са реалним проблемима и изазовима са којима се суочавају заједнице на локалном нивоу, као и да информише о својим надлежностима и активностима и о програмима и раду Владе на плану заштите и остваривања права свих заједница.

3. АОПЗ да формира и ажурира регистар удружења заједница која раде и залажу се за остваривање и побољшање права заједница и пројеката које исте спроводе на локалном, регионалном или државном нивоу.

Препоруке за АОПЗ за сарадњу са медијима на локалним нивоима

1. АОПЗ да успостави редовну комуникацију и сарадњу са електронским и штампаним медијима који делују на регионалном и локалном нивоу, у циљу информисања о свим својим текућим пројектима и активностима и ради анимирања медија о стању и изазовима у остваривању права заједница у општинама.
2. АОПЗ да подржи и организује едукативне и друге активности за представнике медија на локалном нивоу чиме ће се оснажити њихова улога у процесу изградње мултикултурализма у медијској сфери и обезбедити социјално укључивање, заштита и промовисање суштинских елемената за очување идентитета, језика и културе заједница на локалном нивоу.
3. АОПЗ да организује посебне обуке за јачање способности и вештина властитог руководећег кадра и запослених, као и представника удружења заједница заступљених у Партиципативном форуму за комуникацију са медијима и односе с јавношћу.

Препоруке за АОПЗ у вези са Скупштином Републике Македоније

1. АОПЗ да иницира сусрете и подстакне сталну размену мишљења и ставова у смеру ефикаснијег остваривања и унапређивања права заједница на локалном нивоу међу члановима парламентарног Комитета за односе међу заједницама и председницима и члановима КОМЗ и да узме активно учешће у истим.
2. АОПЗ, у сарадњи са ЗЈЛС-ом и Секретаријатом за спровођење Охридског оквирног споразума и другим надлежним институцијама, да покрене и организује стручну

расправу или консултације у вези са потребом за обезбеђивање аутентичног тумачења члана 41. и члана 55. Закона о локалној самоуправи.

3. АОПЗ, у сарадњи са ресорним министарством, другим надлежним институцијама и грађанским сектором, да подржи анализу и дискусију о измени и допунама члана 41. и члана 55. Закона о локалној самоуправи.

11. Библиографија

1. Права на заедниците во Република Македонија. Заеднички вредности, 2005.
Права заједница у Републици Македонији, Заједничке вредности, 2005.
2. Примена на начелото на соодветна и првична застапеност. ИРЗ и ЗЕЛС, 2014
Примена начела адекватне и правичне заступљености. ИРЗ и ЗЈЛС, 2014.
3. Се што сакам да знам за комисиите за односи меѓу заедниците . ИРЗ, 2011
Све што желим да знам о комисијама за односе меѓу заједницама. ИРЗ, 2011.
4. Комисија за заштита од дискриминација www.kzd.mk
Комисија за заштиту од дискриминације www.kzd.mk
5. Спроведување на правата на заедниците (ОБСЕ 2012).
Спровођење права заједница (ОЕБС 2012.)

12. Корисне интернет адресе

1. Институт за развој заједнице www.irz.org.mk
2. Комисије за односе меѓу заједницама – ИРЗ www.komz.mk
3. Заједница јединица локалне самоуправе www.zels.org.mk
4. Секретаријат за спровођење оквирног споразума www.siofa.gov.mk
5. Организација за европску безбедност и сарадњу www.osce.org/skopje
6. Делегација Европске комисије
http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm
7. Министарство локалне самоуправе www.mls.gov.mk
8. Скупштина Републике Македоније www.sobranie.mk

Додатак 1: Списак закона са којима се уставни амандмани доуређују и допрецизирају

Уставни амандмани се доуређују и допрецизирају изменама и/или допунама следећих закона:

а) закони који се односе на употребу језика и који уносе измене у свим релевантним законима са аспекта употребе језика (Амандман V):

- Закон о избору посланика¹⁷ у Скупштину Републике Македоније
- Закон о изменама и допунама Закона о избору Председника¹⁸ Републике Македоније
- Закон о изменама и допунама Закона о попису¹⁹ становништва, домаћинстава и станова у РМ
- Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима²⁰
- Закон о допунама Закона о објављивању²¹ закона и других прописа и аката у „Службеном листу Републике Македоније”
- Закон о изменама и допунама Закона о локалним изборима²²
- Закон о допунама Закона о извршном²³ поступку
- Закон о допунама Закона о управним²⁴ споровима
- Закон о изменама и допунама Закона о парничном²⁵ поступку
- Закон о изменама и допунама Закона о кривичном²⁶ поступку
- Закон о изменама и допунама Закона о општем управном²⁷ поступку

б) Закони који се односе на личне документе (Амандман V):

- Закон о изменама и допунама Закона о личној карти²⁸

¹⁷ Закон о избору посланика „Службени лист Републике Македоније”, бр. 42/02

¹⁸ Службени лист Републике Македоније, бр. 11/04

¹⁹ Службени лист Републике Македоније, бр. 43/02;

²⁰ Службени лист Републике Македоније, бр.17,40,85/03

²¹ Службени лист Републике Македоније, бр.43/02

²² Службени лист Републике Македоније, бр. 35/04;

²³ Службени лист Републике Македоније, бр. 64/03

²⁴ Службени лист Републике Македоније, бр. 44/02

²⁵ Службени лист Републике Македоније, бр. 44/02

²⁶ Службени лист Републике Македоније, бр. 44/02

²⁷ Службени лист Републике Македоније, бр. 44/02

²⁸ Службени лист Републике Македоније, бр. 38/02 и 16/04

- Закон о изменама и допунама Закона о матичној евиденцији²⁹
- Закон о изменама и допунама закона о унутрашњим³⁰ пословима
- Закон о изменама и допунама Закона о путним исправама³¹ држављана Републике Македоније
- Закон о допунама Закона о безбедности саобраћаја³² на путевима

д) Закони повезани са образовањем (Амандман V и VIII):

- Закон о изменама и допунама Закона о основном³³ образовању
- Закон о изменама и допунама Закона о средњем³⁴ образовању

ђ) Закони повезани са надлежностима јединица локалне самоуправе и њиховим финансирањем (Амандман XII):

- Закон о локалној самоуправи³⁵
- Закон о донацијама³⁶ имовине
- Закон о изменама и допунама Закона о административним³⁷ таксама
- Закон о допунама Закона о унутрашњим³⁸ пословима
- Закон о територијалној³⁹ организацији локалне самоуправе у Републици Македонији
- Закон о финансирању јединица локалне⁴⁰ самоуправе
- Закон о граду⁴¹ Скопљу
- Закон о комуналним⁴² таксама

Други акти од важности за примену уставних амандмана из 2001. године:

Пословник⁴³ Скупштине РМ за имплементацију Амандмана V, X, XIV, XVI и XVIII

²⁹ Службени лист Републике Македоније, бр. 38/02

³⁰ Службени лист Републике Македоније, бр. /02

³¹ Службени лист Републике Македоније, бр. 20/03 и 46/04

³² Службени лист Републике Македоније, бр. 38/02 и 38/04

³³ Службени лист РМ, бр. 63/04

³⁴ Службени лист РМ, бр. 67/04

³⁵ Службени лист РМ, бр. 5/02

³⁶ Службени лист РМ, бр. 61/04

³⁷ Службени лист РМ, бр. 61/04

³⁸ Службени лист РМ, бр. 38/02

³⁹ Службени лист РМ, бр. 55/04

⁴⁰ Службени лист РМ, бр. 61/04 и 96/04

⁴¹ Службени лист РМ, бр. 55/04

⁴² Службени лист РМ, бр. 61/04

⁴³ Службени лист РМ, бр. 60/02

Додатак 2: Предлог за аутентично тумачење члана 41. и члана 55. ЗЛС-а

Члан 41. Закон о локалној самоуправи (постојећи текст)		Питања за аутентично тумачење
Став 1	Савет може да ради ако на седници присуствује већина укупног броја чланова савета.	Нема питања
Став 2	Савет одлучује већином гласова присутних, ако законом и статутом није другачије одређено.	Нема питања
Став 3	Прописи који се односе на културу, употребу језика и писама којима говори мање од 20% грађана у општини, утврђивање и употреба грба и заставе општине, усвајају се већином гласова присутних чланова савета, при чему мора да постоји већина гласова присутних чланова савета који припадају заједницама које нису већинско становништво у општини.	Питања о ставу 3 члана 41.: 1. Који су прописи из културе, и шта укључују? 2. Да ли буџет општине треба да се доноси посебном већином, ако је у њему предвиђена и ставка за културу, и у тренутку гласања, ставка за културу представља интегрални део целог буџета општине? 3. Да ли при гласању у савету општине, о питањима повезаним са ставом 3 члана 41., председник обавезно треба да постави питање гласања по други пут при чему ће се изјаснити посебно само припадници мањих заједница заступљени у савету општине?
Став 4	На седници савета по правилу се гласа јавно.	Нема питања
Став 5	За сваку седницу савета води се записник.	Нема питања

- табела 2 -

Члан 55. Закон о локалној самоуправи (постојећи текст)		Питање за аутентично тумачење
---	--	--------------------------------------

Став 1	У општини у којој су најмање 20% укупног броја становника општине утврђеног на последњем извршеном попису становништва припадници одређене заједнице формира се комисија за односе међу заједницама.	Нема питања
Став 2	Комисију из става 1 овог члана сачињава подједнаки број представника сваке заједнице заступљене у општини.	<p>Питања о ставу 2 члана 55.:</p> <p>1. Ако нема етничке заједнице у одређеној општини за коју је утврђено да је заступљена последњим пописом, а при формирању одлуком савета општине није представљена чланом у Комисији за односе међу заједницама:</p> <p>а) да ли се за тако формирану комисију, без представника свих заједница које сходно попису живе у општини, сматра да је формирана у складу са законом?</p> <p>б) да ли тако формирана комисија има законски основ да функционише и даје мишљења савету?</p>
Став 3	Начин избора чланова утврђује се статутом.	Нема питања
Став 4	Комисија разматра питања у вези са односима међу заједницама заступљеним у општини и даје мишљење и предлоге за њихово решавање.	<p>Питања о ставу 4 члана 55.:</p> <p>1. Ко може да тражи мишљење од комисије за односе међу заједницама, и ко може да упућује предлоге за разматрање тема комисији за односе међу заједницама?</p> <p>2. У ком облику (писменом или усменом) се траже предлози и мишљења комисије за односе међу заједницама, и у ком облику комисија даје своја мишљења савету општине?</p> <p>3. Ко тачније утврђује која питања се односе на односе међу заједницама?</p> <p>4. Која су питања која се односе на односе међу заједницама која комисија за односе међу заједницама може да разматра?</p> <p>5. Да ли при гласању и усвајању буџета општине од стране савета општине, треба да постоји претходно добијено мишљење комисије за односе међу заједницама, ако је у буџету предвиђена ставка за</p>

		трошкове из области културе, и та ставка представља интегрални део буџета?
Став 5	Савет општине дужан је да размотри мишљења из става 4 овог члана и да одлучи у вези са њима.	<p>Питања о ставу 5 члана 55.:</p> <ol style="list-style-type: none">1. У ком поступку и на који начин комисија за односе међу заједницама доставља мишљења Савету општине?2. Да ли савет општине, за питања повезана са ставом 4 члана 55. Закона о локалној самоуправи, пре него што одлучи о тим питањима, мора обавезно да затражи мишљење од комисије за односе међу заједницама?3. У ком временском року је савет општине дужан да размотри мишљења комисије за односе међу заједницама, и у ком временском периоду треба да донесе одлуку у вези са њима?

- табела 3-

Додатак 3: Могући формат обрасца за представку НП-у

До:

НАРОДНИ ПРАВОБРАНИЛАЦ

ул. "Димитрие Чуповски" бр. 2

1000 Скопље



Република Македонија
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ
O M B U D S M A N
Republic of Macedonia

ПРЕДСТАВКА

1. ПОДАЦИ О ПОДНОСИОЦУ:

ИМЕ И ПРЕЗИМЕ _____ МЕСТО ЖИВЉЕЊА _____

АДРЕСА _____ ТЕЛЕФОН _____

ПРИПАДНИК ЗАЈЕДНИЦЕ _____

2. ПОЛ: М Ж _____ 3. УЗРАСТ _____

4. ПРОФЕСИЈА _____ 5. ДРЖАВЉАНСТВО _____

6. ОРГАН ИЛИ ОРГАНИЗАЦИЈА НА КОЈУ СЕ ОДНОСИ ПРЕДСТАВКАТА

7. ИМЕ, ПРЕЗИМЕ И ФУНКЦИЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА КОЈЕ ЈЕ ПОВРЕДИЛО ПРАВО ПОДНОСИОЦА

8. У НАСТАВКУ НАВЕДИТЕ ПОДАТКЕ О АКТУ (РЕШЕЊЕ, ЗАКЉУЧАК И СЛ.) КОЈИМ ВАМ ЈЕ ПОВРЕЂЕНО ПРАВО ИЛИ ОПИШИТЕ РАДЊУ КОЈОМ ВАМ ЈЕ НАНЕТА ПОВРЕДА

9. НАВЕДИТЕ КОЈА ПРАВНА СРЕДСТВА СТЕ УЛОЖИЛИ (КОМ ОРГАНУ И КАДА)

10. ПРИЛОГ (ДОКАЗ):

11. У КАНЦЕЛАРИЈИ НАРОДНОГ ПРАВОБРАНИОЦА СТЕ ПРИМЉЕНИ ОД (ИМЕ И ПРЕЗИМЕ СЛУЖБЕНИКА)

ДАТУМ

ПОТПИС ПОДНОСИОЦА

Додатак 4: Формат представке КЗД-у



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Комисија за заштиту од дискриминације

бул. Гоце Делчев бб (Зграда МРТВ), спрат 20, Скопље
тел. 02/3232-242

ПРЕДСТАВКА

ВАЖНО: Копија представке коју нам упућујете, биће достављена физичком/правном лицу, односно органу против којег подносите представку.

ЛИЧНИ ПОДАЦИ ПОДНОСИОЦА

1. **ИМЕ:** _____
2. **ПРЕЗИМЕ:** _____
3. **НАЗИВ:** _____
4. (ако је подносилац правно лице)
5. **АДРЕСА/СЕДИШТЕ:** _____

(ако је подносилац правно лице)
6. **ПОЛ:** _____
7. **ДАТУМ РОЂЕЊА:** _____
8. **ТЕЛЕФОН:** _____ **E-MAIL:** _____
9. **ЕТНИЧКА ПРИПАДНОСТ:** _____ (није обавезан податак)
10. **ДА ЛИ ПОДНОСИТЕ ПРЕДСТАВКУ У ИМЕ ДРУГОГ ЛИЦА:** _____
(одговорите са ДА или НЕ)
11. **АКО ЈЕ ОДГОВОР НА ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ ПОТВРДАН, НАВЕДИТЕ У ЧИЈЕ ИМЕ ПОДНОСИТЕ ПРЕДСТАВКУ:**

12. **ДА ЛИ ИМАТЕ САГЛАСНОСТ ЛИЦА У ЧИЈЕ ИМЕ ПОДНОСИТЕ ПРЕДСТАВКУ:**
_____ (одговорите са ДА или НЕ; ако је ДА, исту приложите)

ПОДАЦИ О ФИЗИЧКОМ/ПРАВНОМ ЛИЦУ, ОДНОСНО ОРГАНУ ПРОТИВ КОЈЕГ ПОДНОСИТЕ ПРЕДСТАВКУ

1. АКО СЕ ПРЕДСТАВКА ОДНОСИ НА ПРАВНО ЛИЦЕ/ОРГАН:

- **НАЗИВ:** _____
- **СЕДИШТЕ:** _____
- **ТЕЛЕФОН:** _____
- **ДА ЛИ СТЕ ЗАПОСЛЕН/А У ТОМ ПРАВНОМ ЛИЦУ/ОРГАНУ:** _____
(одговорите са ДА или НЕ)

2. АКО СЕ ПРЕДСТАВКА ОДНОСИ НА ФИЗИЧКО ЛИЦЕ:

- **ИМЕ И ПРЕЗИМЕ:** _____
- **АДРЕСА:** _____
- **ТЕЛЕФОН:** _____
- **ДА ЛИ ЈЕ ЛИЧНОСТ ЗА КОЈУ ТВРДИТЕ ДА ВАС ЈЕ ДИСКРИМИНИСАЛА ТО УЧИНИЛА НА РАДНОМ МЕСТУ/ИЗВРШАВАЈУЋИ РАДНЕ ЗАДАТКЕ:** _____
(одговорите са ДА или НЕ)
- **АКО ЈЕ ПРЕТХОДНИ ОДГОВОР ПОЗИТИВАН, НАВЕДИТЕ ГДЕ ЈЕ ЛИЧНОСТ ЗАПОСЛЕНА:** _____

(назив предузећа/институције/организације, адреса, телефон, позиција/радно место одговарајуће личности)

ВАЖНО: Ако има више физичких и/или правних лица, односно органа против којих подносите представке, молимо Вас да за сваког од њих попуните посебну представку.

ОСНОВ/И ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Заокружите један или више основа дискриминације, на чијој основи сматрате да сте дискриминисани.

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| 1. Пол | 11. Друге врсте уверења |
| 2. Раса | 12. образовање |
| 3. Боја коже | 13. Политичка припадност |
| 4. Род | 14. Лични или друштвени статус |
| 5. Припадност маргинализованог групи | 15. Ментална и телесна сметња |
| 6. Етничка припадност | 16. Узраст |
| 7. Језик | 17. Породично или брачно стање |
| 8. Држављанство | |

9. Социјално порекло

10. Религија или верско уверење

18. Имовински статус

19. Здравствено стање

20. Неки други основ: (наведите
који) _____

ГДЕ СЕ ДЕСИО ДОГАЂАЈ ЧИЈИМ ПОВОДОМ ПОДНОСИТЕ ПРЕДСТАВКУ

1. ПОСАО И РАДНИ ОДНОСИ

2. ОБРАЗОВАЊЕ, НАУКА И СПОРТ

3. СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ, УКЉУЧУЈУЋИ И ПОДРУЧЈЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ, ПЕНЗИЈСКО И
ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ, ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРАЊЕ И ЗДРАВСТВЕНУ ЗАШТИТУ

4. ПРАВОСУЂЕ И УПРАВА

5. СТАНОВАЊЕ

6. ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ И МЕДИЈИ

7. ПРИСТУП ДОБРИМА И УСЛУГАМА

8. ЧЛАНСТВО и ДЕЛОВАЊЕ У СИНДИКАЛНИМ, ПОЛИТИЧКИМ ПАРТИЈАМА, УДРУЖЕЊИМА
ГРАЂАНА И ФОНДАЦИЈАМА ИЛИ ДРУГИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА ЗАСНОВАНИМ НА
ЧЛАНСТВУ

9. КУЛТУРА

10. ДРУГЕ ОБЛАСТИ ОДРЕЂЕНЕ ЗАКОНОМ _____
_____ (наведите)

ОПИС ДОГАЂАЈА (описите детаљно догађај чијим поводом подносите представку, укључујући
податке о времену, месту, лицима која су била присутна и слично)

ВАЖНО: Ако Вам је потребно више места за писање, употребите додатни лист.

ДОКАЗИ (наведите доказе које достављате у прилогу представке)

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

1. **ДА ЛИ СТЕ ПОВЕЛИ СУДСКИ ПОСТУПАК** _____ (одговорите са ДА или НЕ)

2. **АКО СТЕ ПОВЕЛИ, ПРЕД КОЈИМ СУДОМ И КАДА**

(доставите и фотокопију тужбе)

3. **ДА ЛИ СТЕ СЕ ОБРАТИЛИ ДРУГОЈ ИНСТИТУЦИЈИ** _____ (одговорите са ДА или НЕ)

4. **АКО СТЕ СЕ ОБРАТИЛИ, КОЈОЈ И КАДА** _____

(доставите и фотокопију кореспонденције)

МЕСТО И ДАТУМ

ПОТПИС