

# **Извештај за проценката на имплементацијата на Законот за еднакви можности на жените и мажите на централно НИВО**

Авторка: Неда Чаловска-Димовска

Скопје, октомври 2019

## **Содржина:**

1. Цел на проценката: .....	4
2. Методологија:.....	5
2.1. Методи / алатки за истражување .....	6
2.1.1 Десктоп анализа .....	6
2.1.2. Интервјуа со клучните засегнати страни .....	6
2.1.3. Фокус група .....	8
2.1.4 Истражување со одговорните координатор/ки на централно ниво .....	8
2.1.5. Ограничувања на извештајот за проценка .....	8
3. Меѓународна и ЕУ-рамка за политики за родова еднаквост и компаративни примери.....	8
3.1 Обединети нации .....	8
3.2 Совет на Европа .....	12
3.3 Усогласеност меѓу стандардите и ЗЕМЖМ, со фокус на родовата машинерија .....	15
3.4 ЕУ-законодавство .....	17
4. Компаративни примери за вклучување на родовата перспектива и родови машинерии.....	21
4.1 Шведска .....	21
4.2 Луксембург.....	23
4.3 Хрватска.....	25
5. Анализа на состојбата .....	26
5.1 Оценка на ефективноста на законот.....	26
5.2 Мерки за воспоставување еднакви можности на жените и мажите .....	28
5.3 Собрание на Република Северна Македонија .....	30
5.4 Влада и органи на државна управа .....	34
5.5 Министерство за труд и социјална политика .....	41
6. Препораки и перспективи за законски измени:.....	43
6.1 Концепт на родова еднаквост – Закон за родова еднаквост .....	43
6.2 Дефиниции.....	44
6.3 Мерки за воспоставување на родова еднаквост.....	44
6.4 Собрание/КЕМ.....	44
6.5 Влада и МТСП .....	45
6.6 Координатор/ки за еднакви можности – државен советник за родова еднаквост.....	47

**Листа на скратеници:**

PCM – Република Северна Македонија

ЗЕМЖМ - Закон за еднакви можности на жените и мажите

МТСП – Министерство за труд и социјална политика

КЕМ – Комисија за еднакви можности во Собранието на РСМ

ОН – Обединети нации

CEDAW - Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жената

CEDAW Комитет - Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените, тело при ОН

МПГПП - Меѓународен пакт за граѓански и политички права

ECOSOC - Економски и социјален совет на Обединетите нации

ЕКЧП - Европска конвенција за човекови права и основни слободи

ЕУ - Европска Унија

ЕЕЗ - Европска економска заедница

ДФЕУ - Договор за функционирање на ЕУ

ДИТ - Државен инспекторат за труд

## 1. Цел на проценката:

Целта на овој извештај е да се процени спроведувањето на Законот за еднакви можности на жените и мажите (во продолжение ЗЕМЖМ) на централно ниво, да се идентификуваат систематските проблеми и предизвици во работата на националната родова машинерија на централно ниво и да се дадат перспективи за можни промени во структурата и содржината на ЗЕМЖМ.

Измените и дополнувањата на ЗЕМЖМ како приоритет од средна важност се предвидени во Програмата за работа на Владата на РСМ за 2019 година каде е наведено дека е потребно усогласување на законот со новите ЕУ-директиви во делот на еднаквост и недискриминација и во насока на поефикасна легислатива за родова еднаквост. Иницијативата има индикација на поврзаност со стратешкиот приоритет на Владата на РСМ: јакнење на владеењето на правото, преку непристрасно и недискриминирачко спроведување на законите, изградба на независни институции и функционален систем на локална самоуправа и со повеќе приоритетни цели: унапредување на родовата еднаквост во сите области од општественото живеење и вклучување на родовата перспектива во креирањето на политиките на буџетите; воведување на концептот на еднаквост и недискриминација во сите области на општественото живеење, здравството, социјалната заштита, работните односи и правосудството; јакнење на владеењето на правото преку непристрасно и недискриминирачко спроведување на законите; унапредување на човековите права и создавање на институционални капацитети за нивна ефикасна заштита.

Понатаму, Комитетот за елиминација на дискриминацијата врз жените (во продолжение CEDAW Комитетот) во Завршните согледувања за шестиот периодичен извештај за Северна Македонија<sup>1</sup> за имплементацијата на Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жената (во продолжение CEDAW) како приоритет ја издвојува реформата на националната машинерија на национално и локално ниво и бара Владата да го извести CEDAW Комитетот за преземените дејствија во овој дел во рок од 2 години, односно до ноември 2020.

Структурата за овој извештај е изведена во координација со Министерството за труд и социјална политика (во продолжение МТСП), со оглед дека главната цел е извештајот да ја насочи работата на работната група која ќе биде формирана за идните измени на ЗЕМЖМ, а координирана од страна на МТСП.

ЗЕМЖМ требаше да обезбеди ефикасен систем за интегрирање на основите за еднакви можности меѓу жените и мажите во процесот на креирање, спроведување и следење на политиките, програмите и буџетите во сите области. Понатаму, ЗЕМЖМ воспостави структури за родова машинерија на централно и локално ниво, одговорни за вклучување на родовата еднаквост во целокупната правна и политичка рамка, но и за вклучување на родовата еднаквост во работата на институциите.

И покрај позитивните заложби на државата за усвојување на современ ЗЕМЖМ, кој ќе обезбеди целосна интеграција на родовата еднаквост, постојните извештаи и анализи за неговото

---

<sup>1</sup> Целосниот текст на Завршните согледувања за шестиот периодичен извештај за Северна Македонија можете да го прочитате на следниот линк:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMKD%2fCO%2f6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMKD%2fCO%2f6&Lang=en)

спроведување досега, укажуваат дека политиките на централно и на локално ниво не се родово сензитивни.

Затоа, проценката има намера да покаже дали постојните законски решенија обезбедуваат и промовираат родова еднаквост, вклучително и еднакви можности меѓу жените и мажите, со фокус на ефикасноста и капацитетите на националните механизми одговорни за интегрирање на родовата еднаквост. Проценката ќе вклучува и преглед на работата на законскиот застапник за еднакви можности, во рамките на МТСП.

Извештајот обезбедува општ преглед на состојбите во РСМ во однос на правните и практичните постигнувања во воспоставувањето родова еднаквост преку анализа на националните документи, вклучително и извештаи на државни институции и граѓански организации, меѓународни документи и извештаи. Во исто време, преку примери на добри практики, овој документ дава и компаративна анализа и позитивни примери за родови машинерији на национално ниво од други држави, генерално земји членки од Европската Унија.

Во извештајот се дадени информации за јаките и слабите страни и нивото на имплементација на општите и посебните мерки за воспоставување еднакви можности на жените и мажите на централно ниво и капацитетите и позицијата на родовата машинерија на централно ниво. Оттука, овој извештај има за цел да даде препораки и потенцијални решенија за политики за промена и зајакнување на механизмите за родовото вклучување на централно ниво, со фокус на родовата машинерија на централно ниво. Препораките, исто така, ќе вклучуваат интерсекциски пристап и ќе дадат перспектива како измените на ЗЕМЖМ треба да бидат усогласени со останатите закони, особено со новиот Закон за заштита и превенција од дискриминација и со Законот за органите на државната управа.

## 2. Методологија:

Методолошкиот пристап се фокусира на два главни контекста на истражување во кои ќе бидат анализирани празнините во спроведувањето на ЗЕМЖМ на централно ниво:

а. Кои се постојните празнини во координацијата на имплементацијата на ЗЕМЖМ на централно ниво и кои се капацитетите на националната институционална родова машинерија на централно ниво? Појдовна точка во проценката се веќе постојните извештаи за пречките со кои се соочуваат одговорните институции на централно ниво и одговорностите за овие институции кои произлегуваат од ЗЕМЖМ. Методолошкиот пристап овозможи самооценување на одговорните лица во институциите за постојните пречки за примена на ЗЕМЖМ и нивните капацитети, каде беа опфатени институциите од парламентарните и извршните структури. Односите на моќ меѓу мажите и жените во однос на позициите на одлучување во институциите, но и во политичките партии беа исто така опфатени. Ова овозможи внатрешна и подетална анализа на општите околности кои придонесуваат за ниска ефикасност на системот на родовата машинерија на централно ниво. Во проценката на овој контекст беа вклучени и претставници од граѓански организации и индивидуални експерти, кои придонесоа за поголема надворешна проценка на ефикасноста на родовата машинерија. Ова придонесе за пообјективен пристап и идентификација на постоењето на генерални околности кои влијаат на имплементацијата на одредбите од ЗЕМЖМ.

б. Кои се позитивните страни, но и слабостите на законот кои влијаат на ниското ниво на имплементација на ЗЕМЖМ воопшто, со фокус на општите и посебните мерки за воспоставување еднакви можности за жени и мажи на централно ниво?

Во овој дел, проценката се обиде да ги идентификува објективните фактори кои влијаат врз општата имплементација на централно ниво, особено разбирањето и практиката при употреба на општите и посебните мерки за постигнување на родова еднаквост.

## 2.1. Методи / алатки за истражување

Истражувањето се заснова на собирање на квалитативни и квантитативни податоци, добиени преку следниве техники и методи на истражување: десктоп анализа, полуструктурирано интервју со претставници од парламентарната и извршната власт, претставници на невладини организации и индивидуални експерти и фокус групи. Беа користени следните алатки за истражување: прашалници за анкета, полуструктуриран прашалник за интервју и прашалник за фокус групи.

### 2.1.1 Десктоп анализа

- Анализа на клучните релевантни државни документи за спроведување на ЗЕМЖМ, како што се национални стратегии, програми, акциони планови, извештаи, вклучувајќи извештаи за распределување на буџет, годишни извештаи за спроведувањето на ЗЕМЖМ доставени до Собранието од МТСП, документи од сесии и работни состаноци на парламентарната Комисија за еднакви можности на жените и мажите, извештаи од Интерсекторската група за еднакви можности меѓу мажите и жените, извештаи доставени од страна на државата до релевантните меѓународни механизми за следење на напредокот на државата во спроведувањето на ЗЕМЖМ и унапредување на родовата еднаквост во целина.

- Анализа на сродните закони, важни за усогласување со ЗЕМЖМ, но и за можни промени во структурата на ЗЕМЖМ, со фокус на родовата машинерија на централно ниво, особено Законот за Владата, Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за спречување и заштита од дискриминација.

### 2.1.2. Интервјуа со клучните засегнати страни

Во текот на подготовка на извештајот беа спроведени вкупно 13 интервјуа со претставнички на МТСП, координаторки за еднакви можности во релевантни министерства, членки на Комисијата за еднакви можности во Собранието на РСМ (во предложение КЕМ) и претставнички на здруженија на граѓани/независни експертки кои работат на унапредување на родовата еднаквост.

## МТСП

Интервјуа беа спроведени со државната секретарка на МТСП и правната застапничка за еднакви можности, со цел да се обезбеди детален увид во контекстот на потребата од законски измени, процесот на координација на активностите за спроведување на ЗЕМЖМ, институционалната пракса за поддршка на МТСП и нивните капацитети, политиките и механизмите за мониторинг и известување, ефектите од соработката со релевантните национални и меѓународни организации, клучните предизвици и добрите практики.

### Координаторки за еднакви можности

Беа спроведени интервјуа со три координаторки, односно со координаторките во Министерство за здравство, координаторката во Министерство за одбрана и координаторката во Министерство за култура. Концептот на избор за интервјуата вклучуваше минимум една координаторка со долгогодишно искуство на оваа позиција, една новоназначена координаторка и една која учествува и во работата на Интерресорската група. Интервјуата беа насочени кон собирање квалитативни податоци за разбирање на нивната улога и функција што произлегуваат од ЗЕМЖМ, специфичните предизвици при спроведувањето на обврските поврзани со координација и следење на стратешките документи и буџетите на институционално ниво, координација на иницијативите за остварување на целите на ЗЕМЖМ во институцијата во која работат, предизвиците со кои се соочуваат во нивната работа и потребата од подобрување на нивната позиција и нивните капацитети, квалитетот на комуникација со МТСП и др. Интервјуата беа спроведени преку полуструктуриран прашалник со отворени прашања со оглед на квалитативниот карактер на потребните податоци.

### Комисија за еднакви можности при Собрание (КЕМ)

Интервјуа беа спроведени со три пратенички, членки на КЕМ, од кои една претседателка на КЕМ, воедно и членка на опозициска партија, една членка од политичката коалиција на власт и претседателка на Клубот на пратенички и со претседателката на помалата политичка партија Демократска обнова за Македонија (ДОМ), која е дел од коалицијата на власт. Интервјуата беа насочени кон собирање податоци за разбирање на нивната улога и функција што произлегува од ЗЕМЖМ, конкретно како тие како тело ги идентификуваат темите и приодите, кои механизми ги користат за да поттикнат политичка дебата во процесот на измени и донесување закони и државниот буџет, како го охрабруваат вклучувањето на родот во главните текови во законите и кои измени на закони се иницирани од нивна страна, кои се предизвиците со кои се соочуваат како КЕМ, особено во делот на нивните капацитети, следење на усвојувањето и спроведувањето на општите и посебните мерки за постигнување родова еднаквост и соработката со другите институции одговорни за спроведување на ЗЕМЖМ, нивните ставови и перспективи за можните промени на ЗЕМЖМ, кои треба да обезбедат подобро вклучување на концептот за родова еднаквост. Интервјуата беа спроведени преку полуструктуриран прашалник со отворени прашања со оглед на потребата од квалитативни податоци.

### Здруженија на граѓани/експертки

Во овој дел беа спроведени пет интервјуа со претставнички на граѓански организации (ГО), односно индивидуални експерти кои работат во областа на родовата еднаквост од кои три се дел од Интерресорската група за еднакви можности (Драгана Дрндаревска од Коалиција Маргини, Марија Савовска од Акција Здруженска и Марија Башевска од Реактор), а две не се дел од групата (Билјана Котевска и Дијана Стојановиќ-Ѓорѓевиќ). Интервјуата беа насочени кон мерење на перцепцијата на граѓанските организации во врска со улогата и функцијата на родовите механизми на централно ниво и имплементацијата на одредбите на ЗЕМЖМ на централно ниво.

Претставничките исто така ги споделија своите ставови и перспективи за можните промени на ЗЕМЖМ, кои треба да обезбедат подобро вклучување на концептот за родова еднаквост. Интервјуата беа спроведени преку полуструктуриран прашалник со отворени прашања со оглед на потребата од квалитативни податоци.

### 2.1.3. Фокус група

Во текот на подготовка на проценката беше организирана една фокус група, со координатор/ките за еднакви можности на централно ниво.

Фокус групата со координатори/ките за еднакви можности обезбеди увид во капацитетите и општата практика на програмирање и буџетирање, вклучително и системи за следење и проценка на резултатите од нивното спроведување. Од друга страна, подетално беше објаснета внатрешната вклученост и соработката во рамките на министерствата и другите институции на централно ниво, соработката со МТСП, предизвиците и добрата практика во спроведувањето на законот и перспективите за подобрување на родовата машинерија на централно ниво.

### 2.1.4 Истражување со одговорните координатор/ки на централно ниво

Прашалниците за анкети беа испратени до одговорните координатори за еднакви можности меѓу жените и мажите кои не учествуваа во фокус групите или интервјуата. Овој метод на прибирање податоци овозможи увид во предизвиците со кои се соочуваат во нивната работа и потребата од подобрување на нивната позиција и нивните капацитети, квалитетот на комуникација со МТСП и нивната визија за можни промени во ЗЕМЖМ. Оваа алатка за истражување овозможи сите координатор/ки да бидат вклучени во проценката и сите предизвици со кои се соочуваат институциите да бидат мапирани и потоа да се анализираат. Врз основа на овие наоди, дадени се конкретни препораки за промени на родовата машинерија на централно ниво.

### 2.1.5. Ограничувања на извештајот за проценка

Краткиот временски период за подготовка на проценката беше најсилниот предизвик за изготвување на сеопфатен извештај, со подетална анализа и препораки. Затоа, проценката беше најмногу фокусирана на можностите за промена на ЗЕМЖМ и зацврстување на националната родовата машинерија, најмногу преку користење на квалитативните податоци добиени преку истражувачките алатки и компаративната деск анализа.

## 3. Меѓународна и ЕУ-рамка за политики за родова еднаквост и компаративни примери

### 3.1 Обединети нации

Основните меѓународни стандарди за родовата еднаквост може да се најдат во генеричките инструменти за човекови права на Обединетите нации, како што се Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (понатаму во текстот МПГПП) и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права каде се наведува дека сите лица се еднакви пред законот и дека законот ќе забрани секаква дискриминација и на сите лица ќе им гарантира еднаква и ефективна заштита од дискриминација по која било основа, вклучувајќи го и полот.

Сепак, родовата перспектива во меѓународните документи за прв пат специфично се утврдува со Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жената (во продолжение



CEDAW). Оваа конвенција претставува основниот меѓународен документ кој конкретно ја тангира родовата еднаквост и ја препознава историската дискриминација кон жените, усвојувајќи дефиниција за „дискриминација против жените“ која нагласува дека ефектот од дискриминацијата врз жените е таков да го намалува или поништува признавањето, уживањето или практикувањето на човековите права во политичките, економските, културните, општествените, граѓанските или други области од страна на жените на иста основа како мажите. Во член 2 државите потписнички ја осудуваат дискриминацијата врз жените во сите нејзини форми и се согласуваат да водат политика за елиминирање на дискриминацијата врз жените, во нивните национални уставни или други соодветни закони.

Покрај тоа, државите изразуваат посветеност кон постигнување на суштинска еднаквост на жените, особено на меѓународните светски конференции за жени, со усвојување на декларации и план на активности. На првата конференција на жени на ООН во Мексико Сити во 1975 година се дадени конкретни препораки за вклучување на родовата перспектива во сите политики на сите нивоа (gender mainstreaming) и развивање на механизам, односно машинерија за унапредување на правата на жените. Најјасната порака во делот на вклучување на родовата перспектива и градење на ефикасна машинерија е дадена на конференцијата во Најроби<sup>2</sup>, каде се поставува обврска за донесување стратегии за унапредување на статусот на жените и поставување и унапредување на правната рамка која треба да промовира истовремени промени во економската, социјалната, политичката и културната сфера, што може да помогне во остварувањето на социјална трансформација. Понатаму, се поставува обврска за обезбедување на ефективни институции и постапки кои мора да го идентификуваат контекстот и причините за дискриминација и да помогнат во формулирање на нови политики и ефикасно спроведување стратегии и мерки за да се стави крај на дискриминацијата. Ефективноста на институциите во мониторингот и вклучувањето на родовата перспектива треба да се осигура и преку воспоставување на соодветна родова, односно владина машинерија.

За да биде ефективна, оваа машинерија треба да се воспостави на високо ниво во владините структури за да може да обезбеди влијание врз сите владини политики. Ваквите машинерии треба да играат клучна улога во подобрувањето на родовата еднаквост, меѓу другото, преку заедничко делување со различни министерства и други владини агенции и невладини организации и групи. Во однос на статистичките податоци, се наведува дека владите треба да го поддржат собирањето на статистички податоци и да прават периодична проценка при идентификување на стереотипи и нееднаквости, при обезбедување конкретни докази за штетните последици од закони или практики кои предизвикуваат нееднаквост и мерење на напредокот во отстранување на нееднаквостите.

CEDAW комитетот во 1988 година ја носи Генералната препорака број 6: Ефективна национална машинерија и публицитет<sup>3</sup>. Во делот кој се однесува на родовата машинерија CEDAW Комитетот им препорачува на државите членки:

---

<sup>2</sup> Целосните заклучоци од одржаната конференција во Најроби на англиски јазик може да се најдат на следниот линк: <http://www.un-documents.net/nfl-1.htm#C>

<sup>3</sup> Целосниот текст на Препораката на англиски јазик можете да го прочитате на следниот линк: <https://www.refworld.org/docid/52dcfc144.html>

1. Воспоставување и / или зајакнување на ефективна национална машинерија, институции и процедури, на високо ниво на влада и со соодветни ресурси, посветеност и овластување за:

(а) Советување за влијанието врз жените врз сите владини политики;

(б) Сеопфатно следење на состојбата на жените;

(в) Помош во формулирање на нови политики и ефикасно спроведување на стратегии и мерки за елиминирање на дискриминацијата.

Глобалната цел во однос на постигнувањето на родовата еднаквост преку вклучување на родовата перспектива и градењето на силни системи, односно родови машинерии понатаму се доработува во Декларацијата од Пекинг (во понатамошниот текст Декларацијата), донесена во 1995 година на четвртата светска конференција на жени, одржана во Пекинг, Република Кина<sup>4</sup>. Во Декларацијата јасно се наведува дека во решавањето на нееднаквоста меѓу мажите и жените на сите нивоа, владите и другите актери треба да промовираат активна и видлива политика за вклучување на родовата перспектива во сите политики и програми, на која ќе ѝ претходи соодветна анализа за ефектите врз жените и мажите од овие политики. Критериумите кои треба да ги исполнува родовата машинерија понатаму се утврдуваат во Декларацијата од Пекинг, донесена во 1995 година на четвртата светска конференција на жени, одржана во Пекинг, Народна Република Кина<sup>5</sup>. Иако државите во најголем дел во овој период ги следат препораките за основање на родова машинерија дадени на претходните светски конференции, сепак во Декларацијата се заклучува дека структурата на овие тела често ги доведува во маргинализираност со оглед на ниската поставеност во структурите на националната власт. Дополнително, нејасните мандати, недостатокот на соодветен тим, обука, податоци и ресурси, како и отсуството на јасна поддршка од политичкото лидерство доведуваат до ситуација овие тела да се спречени да ја вршат функцијата и нивниот мандат – вклучување на родовата перспектива во државните политики во сите области.

Оттука, во Декларацијата се утврдува дека националната машинерија е централната координативна единица во владата, чија главна задача е да го поддржи вклучувањето на перспективата за родова еднаквост во сите области и политики. Со оглед на ваквата сеопфатна улога, критериумите за ефикасно функционирање на таквите национални машинерии вклучуваат:

(а) Поставеност (локација) на највисоко можно ниво во структурата на владата, под одговорност на министер<sup>6</sup> или секретар кој е дел од кабинетот на премиерот;

---

<sup>4</sup> Целосниот текст на Декларацијата од Пекинг и Платформата за акција може да го прочитате на следниот линк на англиски јазик:

[https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing\\_Declaration\\_and\\_Platform\\_for\\_Action.pdf](https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf)

<sup>5</sup> Целосниот текст на Декларацијата од Пекинг и Платформата за акција може да го прочитате на следниот линк на англиски јазик:

[https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing\\_Declaration\\_and\\_Platform\\_for\\_Action.pdf](https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Beijing_Declaration_and_Platform_for_Action.pdf)

<sup>6</sup> Во Декларацијата е употребен изразот „Cabinet minister“ кој во различни држави може да има различно значење, но генерално означува највисока позиција во извршната власт, односно Кабинетот на премиерот, што значи министер или секретар.

(б) Институционални механизми или процеси што овозможуваат децентрализирано планирање, спроведување и следење на политики преку вклучување на невладини организации и организации од заедницата преку пристапот „оддолу нагоре“;

(в) Доволно ресурси во однос на буџетот и професионалниот капацитет;

(г) Можност да се влијае врз развојот на сите владини политики.

Во решавањето на прашањето на механизмите за унапредување на напредокот на жените, владите и другите актери треба да промовираат активна и видлива политика преку вклучување на родовата перспектива во главните текови на сите политики и програми, така што, пред да се донесат решенија, се прави соодветна анализа за ефектите врз жените и мажите.

Со оглед на важноста на градењето на ефикасна родова машинерија, една од стратешките цели за кои државите се согласиле во Декларацијата е да се создадат или зајакнат национални машинерии и други владини тела. За остварување на оваа стратешка цел, владите треба да ги преземат следните активности:

(а) Да се осигура дека одговорноста за напредокот на статусот на жената е поставена на највисоко можно ниво на влада;

(б) Врз основа на силна политичка волја, да се создаде национална машинерија, таму каде што не постои или пак да се зајакне, каде е постоечка да се позиционира на највисоко ниво на управување, со јасно дефинирани мандати и авторитет; да се обезбедат соодветни ресурси, способност и компетентност со цел да се влијае врз политиките и да се предлагаат и разгледаат закони од родовата перспектива; меѓу другото, да се изврши анализа на политики, преземе застапување, комуникација, координација и следење на имплементација;

(в) Да се обезбеди обука на вработените за дизајнирање и анализирање на податоци од родовата перспектива;

(г) Да се воспостават процедури за да се овозможи собирање информации за политики во рана фаза, постојано вклучување во процесот на развој на политики и преглед во рамките на работата на владата;

(д) Редовно да поднесува извештај до законодавните тела за напорите да се работи на решавање на родовите проблеми, земајќи ја предвид имплементацијата на Платформата за акција;

(ѓ) Да го охрабри и промовира активното вклучување на широкиот опсег на институционални актери во јавниот, приватниот и волонтерскиот сектор со цел да промовираат и дејствуваат за еднаквост меѓу жените и мажите.

Во однос на дефинирањето на вклучувањето на родовите аспекти, Економскиот и социјален совет на Обединетите нации (ECOSOC) ја дава следнава дефиниција: „Вклучувањето на родовата перспектива е процес на проценка на влијанието врз жените и мажите од сите планирани активности, вклучувајќи ги и законодавството, политиките или програмите, во сите области и на сите нивоа. Тоа претставува стратегија со која женските, како и машките прашања и искуства стануваат интегрална димензија на осмислувањето, спроведувањето, следењето и оценката на политиките и програмите во сите политички, економски и општествени сфери, така што жените и

мажите ќе имаат исти придобивки и нема да постои нееднаквост. Крајната цел е да се постигне родова еднаквост.“

### 3.2 Совет на Европа

Принципот на родова еднаквост се наоѓа во Европската конвенција за човекови права и основни слободи<sup>7</sup> (понатаму во текстот „ЕКЧП“), како основен документ на Советот на Европа, каде во член 14 е наведено дека се забранува дискриминација во уживањето на останатите права содржани во „ЕКЧП“ меѓу останатото врз основа на полот. Протоколот 12 на Конвенцијата содржи поширока забрана на сите форми на дискриминација. Советот на Европа има донесено бројни документи поврзани со родовата еднаквост, почнувајќи со Резолуцијата 855<sup>8</sup> (1986) за еднаквоста помеѓу мажите и жените, по која следуваат други резолуции или препораки, кои меѓу другото се однесуваат на еднаквоста на правата помеѓу мажите и жените<sup>9</sup>, прогресот во остварување на правата на жените, ситуацијата на жените во руралните средини, механизмите за учество на жените во процесите на донесување одлуки, и балансираното учество на жените и мажите во политичкото и јавното одлучување, како и застапеноста на жените во политиката преку избирачкиот систем, дискриминацијата врз основа на сексуалната ориентација или родовиот идентитет. Последната препорака се однесува на спречување и борба против сексизмот<sup>10</sup>, кој се препознава како манифестирање на историски нееднакви односи на моќ меѓу жените и мажите, што води кон дискриминација и го спречува целосното унапредување на жените во општеството.

Советот на Европа особено внимание посветува на вклучувањето на родовата перспектива во сите политики и сфери на дејствување, препознавајќи ја како основна стратегија за постигнување на родовата еднаквост. Следејќи ги целите поставени во Декларацијата од Пекинг во однос на вклучување на родовата перспектива во државните политики, но и во политиките на меѓународните организации, Советот на Европа во 1995 година формира Група на специјалисти за мејнстриминг, составена од осум експерти: два члена на Управниот комитет за еднаквост помеѓу жените и мажите и шест специјалисти од областа на родовата еднаквост. Основната цел на оваа група е да направи истражување за преземени и спроведени мерки за вклучување на родовата перспектива во главните текови, политики, планирање на програми, како и секторски политики и активности на сите нивоа на општеството, како во државите членки на Советот на Европа, така и во регионалните или меѓународните организации. Врз основа на ова истражување, подготвена е

---

<sup>7</sup> Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, потпишана на 4 ноември 1950, стапи во сила на 3 септември 1953. Република Северна Македонија ја ратификуваше Конвенцијата на 10 април 1997. Текстот на Конвенцијата и протоколите на македонски јазик можете да ги прочитате на следниот линк: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MKD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf)

<sup>8</sup> Резолуција 855 (1986) од Парламентарното собрание за еднаквост помеѓу мажите и жените, усвоена на 27 јануари 1986 на 21-вата седница. Целосниот текст на Резолуцијата на англиски јазик можете да го прочитате на следниот линк: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16266&lang=en>

<sup>9</sup> Препорака 1229 (1994) на Парламентарното собрание за еднаквоста на правата помеѓу мажите и жените, усвоена на 24 јануари 1994 на 1-вата седница. Целосниот текст на Препораката на англиски јазик можете да го прочитате на следниот линк: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=15263&lang=en>

<sup>10</sup> Препораката CM / Rec (2019) 1, усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа на 27 март 2019 година можете да ја прочитате на македонски јазик на следниот линк: <http://www.mtsp.gov.mk/preporaki-na-sovet-na-evropa.nspix>

и концептуална рамка и методологија за вклучување на родовата еднаквост и идентификување на техники, алатки и актери за интегрирање и оценување на родовата димензија на ефективен и видлив начин. Стратегијата за родово вклучување, но и подготвената концептуална рамка и методологија понатаму се предложени како приоритет до земјите членки од страна на Советот на Европа преку Препораката бр. Р (98) 14 за вклучување на родовите аспекти во главните политики усвоена од Комитетот на министри на 7 април 1998 година<sup>11</sup>. Препораката ги охрабрува носителите на одлуки да создадат овозможувачка средина за родово интегрирање во главните политики, со цел постигнување на ефективна еднаквост меѓу жените и мажите.

Советот на Европа ја усвојува следната дефиниција во однос на gender mainstreaming: „Вклучувањето на родовите аспекти во главните политики е (ре)организација, подобрување, развој и евалуација на процесите на донесување на политики, на начин што перспективата на родовата еднаквост е вклучена во сите политики, на сите нивоа и во сите фази од страна на актерите вклучени во креирањето на политиките.“ Оваа дефиниција понатаму е користена од страна на многу земји и меѓународни организации, во многу закони, извештаи, истражувања и истата ќе биде употребена како дефиниција за потребите на овој извештај. Понатаму, дефиницијата јасно покажува дека интегрирањето на родовите аспекти во главните политики не може да ја замени и маргинализира „традиционалната“ политика за родова еднаквост и родовите машинерии, туку истата ги надополнува<sup>12</sup>. Методологијата за вклучување на родовата перспектива, подготвена од Советот на Европа предвидува постоење на посебни предуслови за нејзина имплементација, која би можела да даде резултати. Ваквите минимум предуслови вклучуваат:

а) Политичка волја

Според насоките дадени во методологијата, државата мора да ја дефинира родовата еднаквост како една од нејзините главни цели. Интегрирањето на родовите аспекти треба да биде политичко прашање. Политичката волја треба да вклучува волја да се доведат во прашање сегашните родови односи и структури, процеси и политики кои ја поттикнуваат нееднаквоста;

б) Посебна политика за родова еднаквост

Политиката за родова еднаквост треба да опфати:

- Законодавство за еднакви можности и закони против дискриминација, кое е неопходна основа за унапредување на еднаквоста.

- Постојење механизми како што се народниот правобранител или комисиите или советите за еднаквост и заштита од дискриминација.

- Силна машинерија за родова еднаквост (административна организација) со доволно алатки и ресурси (и човечки и финансиски) за да се влијае врз политиката на сите нивоа.

---

<sup>11</sup> Целосниот текст на Препораката на англиски јазик е достапен на следниот линк:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804ec94a>

<sup>12</sup> Целосниот извештај на Советот на Европа и методологијата за вклучување на родовата перспектива на англиски јазик е достапен на следниот линк:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680595887>

- Специфични политики за еднаквост и активности за решавање на потребите на жените или мажите.

- Постоене на посебни оддели или лица специјализирани за родова еднаквост во рамките на секое министерство.

- Истражување и обука за прашања поврзани со родовата еднаквост.

- Подигање на свеста за родовата еднаквост.

в) Статистички податоци

г) Сеопфатно познавање на родовите односи

д) Познавање на административната структура и систем

ѓ) Финансиски и човечки ресурси

е) Вклученост на жените во политичкиот и јавниот живот и во процесите на донесување одлуки

Во однос на критериумите кои се однесуваат на родовата машинерија, Советот на Европа издвојува два принципи како клучни за воспоставување и функционирање на национална машинерија - отчетност<sup>13</sup> и автономија<sup>14</sup>.

Отчетноста се гледа како критериум од суштинско значење за воспоставувањето и ефикасното функционирање на националните машинерии, поради тоа што овој систем мора да биде отворен за различни гледишта, различни искуства, а воедно, треба да одговори и на различни стратешки и практични интереси.

Националната машинерија треба да воспостави вистински и постојан дијалог помеѓу институциите од една страна и различните групи на интереси, особено женските групи, од граѓанското општеството од друга страна. Доколку националната машинерија не сака или нема капацитети да го одржува жив овој дијалог со граѓанскиот сектор, целта за која е создадена веќе нема да биде легитимна.

Во исто време, треба да се најде баланс со вториот принцип, автономија, кој игра важна улога за ефикасното функционирање на родовата машинерија. Без автономија не постои флексибилност и, како последица на тоа, практичното креирање политики станува невозможно. Одговорноста и автономијата како принципи одат заедно и затоа е клучно да се најде рамнотежа помеѓу нив за да може националната машинерија да биде ефективна.

---

<sup>13</sup> Отчетноста е дефинирана со Оксфордскиот речник за политика како „услов на претставниците и претставничките организации да одговорат за своите овластувања и должности, да постапуваат по критики или барања доставени до нив и да прифатат (одредена) одговорност за неуспех, неквалификуваност или измама“.

<sup>14</sup> Целосниот документ со насоки за воспоставување на национални родови машинерии, подготвен од страна на Советот на Европа, на англиски јазик можете да го прочитате на следниот линк:  
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168058fef2>

### 3.3 Усогласеност меѓу стандардите и ЗЕМЖМ, со фокус на родовата машинерија

Во овој дел извештајот дава краток преглед единствено на усогласеноста на одредбите на ЗЕМЖМ во делот на родовата машинерија со меѓународните стандарди, без притоа да навлезе во ефикасноста и функционалноста на одделните структури кои се дел од овој систем, кои ќе бидат анализирани понатаму во извештајот.

Според критериумите во гореспомнатите документи може да се заклучи дека поставеноста на родовата машинерија согласно ЗЕМЖМ истите не ги исполнува. Најпрво, терминот кој постојано се користи во делот на вклучување на родовата перспектива не наметнува одговорност, туку грижа за унапредување на еднаквите можности меѓу жените и мажите<sup>15</sup>, што е спротивно на критериумите за ефикасна родова машинерија, според кои треба да се обезбеди обврска и одговорност на највисоко ниво во административната хиерархија. Ова особено влијае на неисполнување на принципот за отчетност, кој предвидува претставниците на државната управа да одговорат за своите овластувања и должности, да постапуваат по критики или барања доставени до нив и да прифатат (одредена) одговорност за неуспех, неквалификуваност или измама. Понатаму, родовата машинерија не е поставена на највисоко ниво во структурите на Владата. Согласно ЗЕМЖМ, родовата машинерија има неколку степени на вклучување во структурите на власта на централно ниво и тоа преку координатори/ките за еднакви можности на централно ниво и преку Секторот за еднакви можности, кој се наоѓа во МТСП. Како посебна структура која исто така треба да придонесува во вклучување на родовата перспектива во законите, но и да ја следи имплементацијата на стратешките документи во однос на родовата еднаквост, како и усвојувањето на основните и посебните мерки за воспоставување на еднакви можности на жените и мажите во сите области од јавниот и приватниот сектор е КЕМ. Сепак, на ниво на извршна власт не постои едно тело кое е поставено да функционира како дел од владината структура и кое има моќ да биде вклучено во сите процеси на донесување на политики. Владата согласно закон единствено има обврска да назначи координатор за еднакви можности и заменик- координатор, кои работат во рамките на Генералниот секретаријат на Владата, без притоа да имаат систематизирано работно место.

Обврската за поставување на координатор/ка за еднакви можности е дадена на сите органи на државната управа, без притоа законот да утврди критериуми кои овие лица мора да ги исполнат во однос на образование и искуство за да можат соодветно да ја координираат работата на соодветната институција во однос на еднаквите можности на жените и мажите. Особено критично е што ЗЕМЖМ не наметнува обврска оваа позиција да биде систематизирана како посебно работно место, ниту пак ја наметнува позицијата на високо место во хиерархијата на административната служба. Вака поставените законски одредби не ги исполнуваат меѓународните стандарди кои подразбираат јасно дефинирани мандати и авторитет; соодветни ресурси, способност и компетентност на лицата кои го сочинуваат целиот систем на родова машинерија.

Во однос на усогласеноста на надлежностите на МТСП дадени во законот со меѓународните стандарди за ефикасна родова машинерија, може да се заклучи дека иако МТСП според дадените надлежности најмногу се приближува кон одговорностите кои треба да ги има една структура за

---

<sup>15</sup> Во текстот на целиот ЗЕМЖМ во однос на обврската на институциите за вклучување и унапредување на родовата еднаквост се користи терминот „се грижи“, освен во делот кој се однесува на локалната власт и машинерија.

да може да биде наречена родова машинерија, сепак, во целост, има обемни надлежности кои опфаќаат различни области, од кои само еден дел е родовата еднаквост. Со ваквата поставеност на областите за кои министерството е надлежно се ограничува посветеноста и одговорноста на министерот во делот на родовата еднаквост. Според локацијата, односно поставеноста, може да се заклучи дека не се исполнува првиот критериум во однос на стандардите за поставеност на телото на највисоко ниво во структурите на Владата, ниту се исполнува критериумот за јасно дефинирани мандат и авторитет.

За координирано вршење на обврските и одговорностите во однос на еднаквите можности во рамките на МТСП формиран е Секторот за еднакви можности, кој има генерална надлежност во делот на еднаквиот третман и недискриминацијата. Како посебно одделение надлежно единствено во областа на родовата еднаквост и остварување на обврските од ЗЕМЖМ, во рамките на Секторот функционира Одделението за родова рамноправност, кое има раководител на одделение и четири вработени. Ваквата тесна поставеност и структура на Одделението за родова рамноправност не го подразбира исполнувањето на принципот на автономија на националните машинерии, ниту ги остварува критериумите за обезбедување на соодветен професионален капацитет за да може телото непречено да функционира и да гарантира исполнување на обврските поставени со ЗЕМЖМ, но и со меѓународните стандарди, кои меѓудругото опфаќаат влијание врз политиките, предлагање и разгледување закони од родова перспектива, анализа на политики, застапување, комуникација, координација и следење на имплементацијата на законските обврски во делот на родовата еднаквост.

Согласно законските одредби, МТСП има посебна надлежност во делот на интегрирање на родовата перспектива во политиките на национално ниво и следење на остварувањето на еднаквите можности меѓу мажите и жените и следење на работата на координаторите за еднакви можности во сите органи на државната управа. Сепак, законот не предвидува обврска сите закони да се доставуваат на мислење до МТСП, со што би се овозможило Министерството да влијае врз развојот на сите владини политики. На заклучокот дека МТСП нема законска поставеност, ниту капацитети да влијае врз владините политики се надоврзува и фактот што во конкретниот случај не се работи за посебно министерство надлежно единствено за родова еднаквост, туку се работи за надлежен сектор, односно одделение во рамките на едно министерство со обемни овластувања во повеќе области. Оттука, може да се констатира и дека локацијата, односно изолираната позиција на ова тело го оневозможува процесот на влијание врз владините политики, како меѓународен стандард кој системот на родовата машинерија треба да го обезбеди, ниту пак обезбедува автономија во работењето.

Во однос на ресурсите и буџетот, законот не предвидува посебни одредби кои ќе гарантираат соодветна распределба на државно ниво за остварување на поставените цели во однос на родовата еднаквост, ниту пак соодветни ресурси за поддршка на функционирањето на родовата машинерија.

Впрочем, и CEDAW Комитетот во Завршните согледувања за шестиот периодичен извештај за Северна Македонија<sup>16</sup> ќе заклучи дека постои недостаток на институционална автономија на

---

<sup>16</sup> Целосниот текст на Завршните согледувања за шестиот периодичен извештај за Северна Македонија можете да го прочитате на следниот линк:



Секторот за еднакви можности, во моментот под МТСП и недоволно финансирање распределено за неговото функционирање и за спроведување на јавните политики и стратегии поврзани со Конвенцијата; нерамномерно спроведување на јавните политики низ државата членка и ограничената ефективност на комисиите за еднакви можности на жените и мажите и нивните координатори. Оттука, CEDAW Комитетот препорачува зајакнување на капацитетот на донесување одлуки и авторитет на Секторот за еднакви можности и негово зајакнување на ниво на посебно министерство за да може ефикасно да работи како национална машинерија за унапредување на состојбата на жените во земјата, да се обезбеди соодветно финансирање на националната машинерија, како и усвојување механизми за набљудување на спроведувањето на законодавството и јавните политики за унапредување на жените и периодично следење на националниот акционен план за родова еднаквост за периодот 2018-2020 и поединечните акциони планови.

Меѓународниот стандард кој предвидува постоење на институционални механизми или процеси што овозможуваат децентрализирано планирање, спроведување и следење на политики преку вклучување на невладини организации и организации од заедницата преку пристапот „оддолу нагоре“ е вклучен преку неколку законски одредби кои предвидуваат дека органите на државната управа, но и Собранието ќе соработуваат со здруженијата на граѓани и ќе ги вклучуваат во процесите на градење политики на национално ниво. Како една од позначајните одредби во овој дел е обврската на Владата за формирање на Интерресорска консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите, составена од функционери/раководни државни службеници, претставници на граѓански организации, здруженија на работодавци, експерти, претставници на локалната самоуправа, синдикатите и други субјекти, која е координирана од МТСП. Надлежностите на Интерресорската група дадени во ЗЕМЖМ се приближуваат до стандардите како невладиниот сектор треба да учествува во процесот на градење политики преку вклучување на родовата еднаквост. Законските одредби, сепак, не го исполнуваат стандардот кој се однесува на отчетноста, со оглед дека нема точно пропишана постапка за избор на здруженијата на граѓани и индивидуалните експерти, ниту пак критериуми кои треба да ги исполнуваат, особено во делот на репрезентативноста и искуството за да можат да станат членки на Интерресорската група. Недоволната консултација со граѓанските организации во врска со процесот за креирање на јавни политики за жени и девојчиња на национално и локално ниво е забележано и од CEDAW Комитетот во Завршните согледувања за шестиот периодичен извештај за Северна Македонија. Во овој дел CEDAW Комитетот препорачува да се осигураат формални и постојани консултативни процеси и соработка помеѓу националната машинерија и граѓанските организации, вклучително и оние застапувајќи ги интересите на Ромите, жителите на рурални средини, мигрантите и жените бегалци, жени со попреченост и жени во проституција.

### 3.4 ЕУ-законодавство

**„Унијата е основана врз вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучително и на права на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Овие вредности се вообичаени за државите членки, во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата,**

---

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMKD%2fCO%2f6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMKD%2fCO%2f6&Lang=en)

## **толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу жените и мажите.“ (Европска Унија 2009 година, Договор за Европската Унија, член 2)**

Европската Унија (ЕУ) нема една генерална директива за родова еднаквост, која би ги поставила и основните критериуми за воспоставување на родова машинерија во државите членки. Родовата еднаквост е интегрирана во основачките документи на ЕУ како еден од основните принципи и вредности врз кои се темели Унијата. Промоцијата на еднаквоста меѓу мажите и жените во сите активности е еден од основните принципи на ЕУ.

Терминот „ЕУ законодавство за родова еднаквост“ се однесува на сите релевантни договори за ЕУ, Повелбата на ЕУ за основните права, законодавство, односно директивите и судската пракса на Судот на правдата на ЕУ во однос на родовата еднаквост. Развојот на законодавството за родова еднаквост на ЕУ е процес кој се одвива постепено, започнувајќи во раните шеесетти години. Во 1957 година, Договорот за основање на Европската економска заедница (во продолжение ЕЕЗ), која е создадена пред ЕУ, содржи само една единствена одредба (член 119 од Договорот за ЕЕЗ, сегашен член 157 од Договорот за функционирање на Европската Унија) за родова дискриминација во однос на принципот на еднаква плата меѓу мажите и жените за еднаква работа. Оттогаш донесени се многу директиви со кои се забранува дискриминација врз основа на пол<sup>17</sup>.

Промоцијата на еднаквоста меѓу мажите и жените е една од основните активности на ЕУ. Од влегувањето во сила на Лисабонскиот договор<sup>18</sup>, исто е прецизирано со член 8 од Договорот за функционирање на ЕУ (во продолжение ДФЕУ), во кој е наведено дека:

---

<sup>17</sup> Директива 97/80/ЕЗ за товарот на докажување во случаите на дискриминација врз основа на полот; Директивата 76/207/ЕЕЗ која го имплементира принципот на еднаков третман помеѓу мажите и жените во однос на пристапот до вработување, професионална обука и унапредување, и работните услови; Директива 2002/73/ЕЗ, која претставува измена и дополнување на Директива 76/207/ЕЕЗ, а која содржи нова дефиниција на индиректната дискриминација, вознемирување како форма на дискриминација; Директива 2000/78/ЕЗ за општата рамка за еднаков третман при вработување и занимање; Директивата 2002/73/ЕЗ за спроведување на принципот за еднаков третман на мажи и жени во однос на пристапот за вработување, стручна обука и унапредување на работните услови; Директива 86/378/ЕЗ за еднаков третман на мажи и жени во шемите за социјално осигурување при вработување: Директива 96/34/ЕЗ за Рамковен договор за родителско отсуство; Директива за еднаков третман на мажите и жените во законите за социјално осигурување 79/7 / ЕЕЗ; Директива 86/613/ЕЕЗ за примена на принципот за еднаков третман меѓу мажите и жените ангажирани во некоја активност, вклучувајќи и земјоделие, во капацитетите на самовработен и за самовработените жени за време на бременост и мајчинство; Директива бр. 2004/113/ЕЗ на Советот од 13 декември 2004 година; Директивата 75/117/ЕЕЗ која се однесува на принципот на еднаква плата за иста работа за мажите и жените, Директивата 92/85/ЕЕЗ за безбедност и здравје на бремени работнички и работнички кои родиле или дојат, Директива 2006/54/ЕЗ за имплементација на принципот на еднакви можности на мажите и жените за прашања поврзани со вработување и професионално ангажирање, Директива за еднаков третман на ангажирани мажи и жени, вклучително и во земјоделство, како самовработени 86/613 / ЕЕЗ, заменета со Директивата 2010/41 / ЕУ; Директива за родителско отсуство (96/34 / ЕЕЗ, заменета со Директивата 2010/18 / ЕУ.

<sup>18</sup> Од влегувањето во сила на Лисабонскиот договор на 1 декември 2009 година, Европската заедница и ЕУ се споија во еден единствен правен поредок, Европската Унија. Сепак, системот на ЕУ продолжи да работи врз двата договори: Договорот за Европската Унија (ДЕУ) кој ги утврдува основните структури и одредби и

„Во сите свои активности, Унијата има за цел да ги отстрани нееднаквостите и да промовира еднаквост помеѓу мажите и жените.“

Член 10 од ДФЕУ содржи слична обврска за сите основи на дискриминација споменати во член 19 од истиот документ, вклучително и пол:

„При дефинирање и спроведување на своите политики и активности, Унијата има за цел да се бори против дискриминацијата врз основа на пол, раса или етничко потекло, религија или верба, инвалидитет, возраст или сексуална ориентација “.

Оваа одредба ја утврдува обврската за вклучување на родовата перспектива во главните политики. Тоа значи дека и ЕУ и земјите членки активно треба да ја земаат предвид целта на еднаквоста меѓу мажите и жените при формулирање и спроведување на закони, регулативи, административни одредби, политики и активности. Иако овие одредби не создаваат обврски за поединците, сепак тие се доста важни во однос на толкувањето на правото на ЕУ, наметнувајќи обврски и на ЕУ и на земјите членки.

Впрочем, вклучувањето на родовите аспекти во главните политики е третиот пристап кон родовата еднаквост која се развива во ЕУ<sup>19</sup> во 90-тите години на минатиот век, по пристапите на еднаков третман и позитивна акција. Европската комисија (2016) дефинира вклучување на родовите аспекти во главните политики на следниов начин: „родовото интегрирање е вклучување на родовата перспектива во секоја фаза на процесите на креирање политики - дизајн, имплементација, мониторинг и евалуација - со цел промовирање на еднаквоста меѓу жените и мажите.“ Пристапот на родовото вклучување во главните текови е споменат во документи од Европската комисија во раните 90-ти години, но истото е во врска со целите кои преоизлегуваат од Четвртата светска конференција за жени во Пекинг во 1995 година кога концептот на родовото вклучување влезе во главните текови на меѓународната јавна политика. Денес, ЕУ води двојна стратегија во однос на родовата еднаквост, работејќи на вклучување на родовата перспектива во сите области и процеси, како и преземање на конкретни активности за елиминирање на родовата нееднаквост.

Процесот на интеграции на Северна Македонија во ЕУ подразбира почитување и на родовата еднаквост, како основен принцип на Европската Унија и на обврската за вклучување на родовата перспектива во сите државни политики. Досега се направени значајни измени со цел интегрирање на правната рамка на ЕУ во домашниот правен систем во делот на родовата еднаквост, кои го опфаќаат и донесувањето на ЗЕМЖМ, градењето на национална машинерија, измените и прилагодувањата на политиките во различните области, особено во работните односи, социјалните права и заштита, образованието, политичката моќ. Сумирано, процесите за пристапување кон ЕУ во контекст на родовата политика придонесоа за:

---

Договорот за функционирањето на ЕУ (ДФЕУ), кој е подетален и го образложува ДЕУ. Покрај тоа, Повелбата за основни права на ЕУ влезе во сила во 2009 година и има иста правна вредност како двата договори (ДЕУ и ДФЕУ).

<sup>19</sup> Околу трите пристапи на ЕУ во однос на родовата еднаквост и родовата перспектива на ЕУ-интеграциите на Западен Балкан можете да прочитате во анализата „Родовата еднаквост и ЕУ-интеграциите“, достапна на следниот линк: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8907543&fileId=8907546>

1. Воведување на нова родова легислатива.
2. Воведување на институционални механизми за унапредување на родовата еднаквост.
3. Зајакнување на женското движење и легитимитет<sup>20</sup>.

И покрај фактот што законодавството и политиките за родова еднаквост во најголем дел се во согласност со принципите и законодавството на ЕУ, сепак главните забелешки кои државата ги добива се однесуваат на имплементацијата на овие документи. Во извештајот за напредокот на земјата за 2018 година Европската комисија констатира дека: „постојните закони за родова еднаквост во голема мерка се во согласност со законодавството на ЕУ, но предизвиците остануваат кога станува збор за спроведување. Одделението за родова еднаквост при Министерството за труд и социјална политика (МТСП), која е водечка институција за спроведување и операционализација на обврските за родова еднаквост, останува без доволно ресурси<sup>21</sup>“. Овој заклучок се повторува и во извештајот за напредокот на земјата за 2019 година, во кој е наведено: „Единицата за родова еднаквост на Министерството за труд и социјална политика игра клучна улога во процесот на координација и треба да има соодветни ресурси за да се обезбеди ефикасно спроведување на правни алатки и политики<sup>22</sup>.“ Со оглед на заклучокот дека (не)имплементацијата е резултат и на капацитетите на машинеријата, која е основен предуслов за ефективно вклучување на родовата перспектива во државните политики, но и двигател во делот на промените, очигледна е потребата за соодветни промени на законската рамка, особено во овој дел.

Во однос на генералниот напредок во делот на родовата еднаквост, индексот на родова еднаквост во Северна Македонија укажува дека во РСМ сè уште постои значајна родова нееднаквост и земјата заостанува зад просекот на ЕУ во постигнувањата на полето на родовата еднаквост. Имено индексот на родова еднаквост во Северна Македонија за 2015 година изнесува 62 од можен максимален резултат 100. Споредено со просечната вредност на Индексот на родова еднаквост на земјите членки на ЕУ (ЕУ-28), Северна Македонија заостанува со 4.2 поени и се вбројува меѓу земјите членки на ЕУ кои се под просекот на Европската Унија<sup>23</sup>. Според овој сумарен резултат на Индексот на родова еднаквост Северна Македонија е рангирана на 15. позиција споредено со земјите членки на ЕУ.

---

<sup>20</sup> Андреа Спехар, ЕУ како промотор за родова политика во „Фасадните демократии“ на Западен Балкан: Достигнувања, празнини и предизвици, 2012 година

[https://cergu.gu.se/digitalAssets/1333/1333608\\_andrea-spehar.pdf](https://cergu.gu.se/digitalAssets/1333/1333608_andrea-spehar.pdf)

<sup>21</sup> Целосниот извештај на Европската комисија за 2018 година е достапен на следниот линк:

<https://www.sobranie.mk/content/republic-of-macedonia-report%2017.4.18.pdf>

<sup>22</sup> Целосниот извештај на Европската комисија за 2019 година е достапен на следниот линк:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

<sup>23</sup> Индексот за родова еднаквост се состои од шест домени (работа, пари, знаење, време, моќ и здравје) и два придружни (сателитски) домени (вкрстени/интерсекциски нееднаквости и насилство) кои не влегуваат во пресметката на индексот. Целосниот извештај за индексот на родова еднаквост е достапен на следниот линк:

[http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2019/Gender%20Index\\_MK\\_01.pdf?fbclid=IwAR1BCKvazMs-NqqZZRjgEscfDtYEwWo340lrD4-OzIDZvEAsxS72RqH0FXw](http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2019/Gender%20Index_MK_01.pdf?fbclid=IwAR1BCKvazMs-NqqZZRjgEscfDtYEwWo340lrD4-OzIDZvEAsxS72RqH0FXw)

#### 4. Компаративни примери за вклучување на родовата перспектива и родови машинерии

##### 4.1 Шведска

Шведска е земја која постојано предничи и е рангирана на првото место во ЕУ за родова еднаквост, поради што е земена како пример во делот на компаративната анализа за вклучувањето на родовата перспектива во сите политики и поставување и одржување на функционална родова машинерија. Карактеристично е што иако Шведска нема донесено посебен закон за родова еднаквост, сепак има силна родова политика, изразена како стратешка определба уште од 70-тите година на минатиот век. Шведското општество има широко заедничко разбирање на основните вредности на родовата еднаквост и еднаков третман.

Генералната забрана за родова дискриминација е дел од Актот за дискриминација (АД), единствен акт за недискриминација кој опфаќа седум основи на дискриминација - меѓу нив и основот пол – и десет општествени области, опфатени и во релевантното законодавство на ЕУ.

Владините родови политики се формулирани преку пет основни цели: (i) еднаква поделба на моќта и влијанието, гарантирајќи им ги на мажите и жените истите права и можности за учество во општеството и процесите на донесување одлуки, (ii) економска еднаквост, обезбедувајќи им на мажите и жените исти права и можности во однос на образование и платена работа што доведува до доживотна економска независност, еднаква дистрибуција на неплатената работа во домаќинството и грижата за семејството, давајќи им на мажите и жените еднакви одговорности и права во овие области, (iii) образование - жените и мажите и девојчињата и момчињата мора да ги имаат истите можности и услови во однос на доживотно учење и личен развој, (iv) да се стави крај на насилството врз жените од страна на мажите, обезбедувајќи исти права и можности за физички интегритет на жените, мажите, девојчињата и момчињата и (v) родова еднаквост во здравството, грижата и социјалните услуги. Жените и мажите, девојките и момчињата мора да имаат исти можности и услови во однос на здравството, грижата и социјалните услуги во текот на целиот живот.

Вклучувањето на родовата перспектива во политиките веќе долго време (1994) е централна карактеристика и главна стратегија на Шведска во однос на градењето родови политики. Ваквата стратегија подразбира дека политиките и одлуките на сите нивоа се продуцирани од перспектива на родовата еднаквост. Вклучувањето на родовата перспектива се прави на начин што секое министерство и агенција се задолжени да направат акциски план, кој ќе вклучи и буџет со родова перспектива, а координацијата ја следи посебна министерка за родова еднаквост, која е дел од Министерството за здравство и социјална работа.

Во 2008 година, шведскиот Секретаријат за родово истражување, чие седиште е во Универзитетот во Гетеборг, бил овластен од Владата да воспостави програма за поддршка на владините агенции во нивната работа со вклучување на родовите аспекти во главните политики. Во упатствата на Владата до Секретаријатот утврдени се четири задачи: да се развијат методи, да се создадат форуми, да се информираат и да се создадат структури за поддршка. Како одговор, Секретаријатот ја создал JÄMI, програмата која се состои од широк спектар на активности, студии, работилници, семинари, дискусии на тркалезна маса, форуми, мрежи, национални и меѓународни конференции, летна школа, додипломски курс, разни публикации, веб-страници, бази на

податоци и билтени. Работата била спроведена во консултација и соработка со разни организации и експерти од академија, владини канцеларии, невладини организации и консултантски организации низ целиот свет.

Родовата машинерија во Шведска се оценува како функционална и е поставена на повеќе нивоа во административната структура. Одделението за родова еднаквост при Министерството за здравство и социјална политика е одговорно за развој, управување и координација на активностите за вклучување на родовите аспекти во главните политики во рамките на владините канцеларии. Одделението, исто така, обезбедува различни активности за поддршка на канцелариите на Владата, како на пример наменски обуки за ресорните министерства.

Во секое министерство има назначен координатор за родова еднаквост и тие заедно формираат Меѓуресорска работна група за вклучување на родовите аспекти во главните политики. Според стратегијата за вклучување на родовите аспекти во главните политики, секое министерство мора да има акционен план за тоа како да го спроведе родовото вклучување во политиките. Одделението за родова еднаквост при Министерството за здравство и социјална политика е одговорно за следење на работата на канцелариите на Владата и собирање на квантитативни податоци, кои понатаму се преземаат од Агенцијата за статистика на Шведска. Резултатите од ова следење се поднесуваат до министерот надлежен за родова еднаквост. Секое министерство добива повратни информации од екстерната проценка преку нивниот координатор за родова еднаквост.

Шведската влада воспоставува Совет за родова еднаквост, кој е предводен од министерот за родова еднаквост. Овој совет е форум што од 1983 година вклучува претставници на разни организации, вклучително и политички партии и невладини организации од областа на родовата еднаквост. Советот се состанува четири пати годишно и разговара за важни прашања од областа на родовата еднаквост, размената на информации и идеи. Денес, Советот за родова еднаквост се состои од 56 организации или мрежи.

Во 2015-та година шведската влада прави ревизија на резултатите од 10-годишната работа на државата во делот на родовата еднаквост и утврдува потреба за воспоставување на државна агенција за родова еднаквост<sup>24</sup>, која се воспоставува во јануари 2018 година<sup>25</sup>. Одговорностите на агенцијата вклучуваат:

- анализирање на напредокот на родовата еднаквост во општеството и следење на напорите да се постигнат целите на родовата еднаквост,
- координирање на задачите за родова еднаквост, вклучително и на оние што се однесуваат на стратешката цел за борба против родово-базираното насилство,

---

<sup>24</sup> Главните заклучоци од извештајот од ревизијата за напредокот во делот на родовата еднаквост во Шведска во периодот од 2005 до 2015 година се достапни на следниот линк: <https://www.government.se/information-material/2015/12/summary-of-the-report-by-the-gender-equality-inquiry/>

<sup>25</sup> Повеќе за работата на Агенцијата за родова еднаквост можете да видите на нивната веб-страница, достапна на следниот линк: <https://www.jamstalldhetmyndigheten.se/en>

- поддршка на напорите за вклучување на родовите аспекти во главните текови на владините агенции, општини и регионални тела,

- поддршка на Владата во други активности кои се однесуваат на родовата еднаквост, вклучително и во ЕУ и други форми на меѓународна соработка. Дополнително, на Агенцијата ѝ се дава одговорноста за дистрибуција на владини грантови за проекти за родова еднаквост.

Минималниот буџет кој Агенцијата го има на годишно ниво е 41 милиони шведски круни, односно 4 милиони евра.

#### Учење преку интернет

Со текот на годините, во Шведска се развиваат многу методи и алатки кои имаат за цел да опфатат различни фази на процесот на вклучување на родовите аспекти во главните политики, кои се достапни на [includegender.org](http://includegender.org). Шведската верзија на веб-порталот опфаќа повеќе од 40 различни методи, модели и алатки. Истите претставуваат сеопфатни пристапи за воспоставување на процес на вклучување на родовите аспекти во главните политики; списоци со проверки; методологии; истражувања; анализа; следење и проценка; управување; персонал и организација; и вежби.

#### 4.2 Луксембург

Луксембург е една од земјите членки на ЕУ која бележи прогрес во остварување на родовата еднаквост и покажува резултати во сите области кои се над просекот на ЕУ. Со оглед на овој факт, но и поради тоа што има функционална родова машинерија, структурирана преку Министерство за еднаквост на жените и мажите, земена е како пример во оваа компаративна анализа.

Владата на Луксембург родовата еднаквост ја промовира како еден од главните приоритети на државата во сите аспекти на животот и општеството. За интегрирање на родовата перспектива во политиките на Владата, во 1995 година се основа ново Министерство за еднаквост меѓу жените и мажите (француски: "Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes", аб.: MEGA), кое претставува основа на родовата машинерија преку координирањето на институциите во остварување на поставените цели во делот на родовата еднаквост<sup>26</sup>. Според последната уредба за утврдување на обврските на министерствата во Луксембург<sup>27</sup>, Министерство за еднаквост меѓу жените и мажите е надлежно за:

1. Донесување и следење на национална и меѓународна политика за еднаквост на жените и мажите и недискриминација меѓу половите, координација на имплементацијата на Националниот план за акција за родова еднаквост, интеграција на родовата еднаквост и родова димензија во политичките активности во партнерство со останатите министерства, подготовка на анализи за влијанието на законодавните мерки за еднаквоста на жените и мажите;

<sup>26</sup> На следниот линк можете да ја видите официјалната веб-страница на Министерството:

<https://mega.gouvernement.lu/en/le-ministere.html>

<sup>27</sup> Уредбата е достапна на француски јазик на следниот линк:

<http://legilux.public.lu/eli/etat/adm/agd/2018/12/05/b3633/jo>

2. Координација на политиките за родова еднаквост и недискриминација меѓу половите и координација на Меѓуминистерскиот комитет за еднаквост на жените и мажите, Комитетот за позитивни активности во приватните претпријатија и Комитет за соработка помеѓу професионалци во областа на борбата против родово базираното насилство;
3. Подготовка на закони и спроведување на активности за промоција на еднаквоста на жените и мажите;
4. Развивање и одржување односи со национални, регионални и меѓународни тела кои работат на еднаквоста на жените и мажите.

Спроведувањето политички мерки за родова еднаквост се смета за меѓусекторска одговорност, што ги засега сите членови на Владата. Следејќи го овој концепт, Националниот акционен план за родова еднаквост предвидува стратешки цели за сите министерства во Владата. Планот е развиен од МЕГА и помага за постигнување на целите во јавниот сектор. Мониторингот на вклучувањето на родовата перспектива во политиките главно се следи од страна на Меѓуминистерски комитет на родова еднаквост (МКРЕ), кој претставува платформа за интеракција за родови прашања помеѓу МЕГА и останатите министерства. Во МКРЕ застапени се сите министерства, а членовите дејствуваат со цел поврзување на активностите меѓу надлежното министерство кое го претставуваат и МЕГА во однос на политиките за родова еднаквост.

Една од најважните задачи на МЕГА е подигање на свеста кај пошироката јавност во врска со последиците од небалансирана или дискриминаторска застапеност на мажите и жените во приватниот и јавниот сектор. Поради оваа причина, редовно се организираат информативни кампањи од основањето на министерството (во тоа време наречено „Министерство за промоција на жени“). Кампањите се фокусираат на теми специфични за полот и родот, кои влијаат во сите сегменти на општеството. Целта на овие кампањи е деконструкцијата на стереотипите и родовите улоги кои традиционално им се припишуваат на жените и на мажите.

МЕГА охрабрува конкретни мерки за унапредување на родовата еднаквост на економско, политичко и професионално ниво на одлучување, како и во приватниот, така и во јавниот сектор. Програмата „акции позитивно“ им овозможува на учесниците да ги подобрат стандардите за еднаквост во нивната компанија или администрација и да наградува позитивен и прогресивен развој.

Семејното насилство, присилната проституција и трговијата со луѓе се сериозни социјални глобални проблеми на кои МЕГА посветува големо внимание. МЕГА спроведува кампањи за подигање на свеста за решавање на овие социјални проблеми и активно работење на подобрување на состојбата во општеството. Соработката со давателите на услуги и структурите во социјалниот сектор овозможуваат МЕГА да биде активна на терен за да обезбеди заштита на лицата кои преживеале насилство, како и одговорност за сторителот на постапките.

Дополнително, во родовата машинерија во Луксембург постојат и делегати за родова еднаквост, кои имаат задача да ја следат работата на Министерството во делот на родовата еднаквост, но и да постапуваат во случаи на вознемирување и сексуално вознемирување на работното место. Со оглед на сериозноста на нивната позиција делегатите треба да исполнат одредени критериуми за да може да бидат избрани на ова место, кои главно опфаќаат познавање на политиките за родова



еднаквост и националното законодавство, но и посебни вештини за медијација, комуникација и управување со конфликти. Денес, државниот јавен сектор брои повеќе од 120 претставници за еднакви можности, односно делегати ("délégués à l'égalité"). МЕГА ја координира мрежата на делегати, која редовно организира состаноци и стручни обуки за државните служби. Со цел делегатите да можат професионално да ги извршуваат одговорностите, МЕГА организира редовна обука и програми за делегатите заедно со Националниот институт за јавна администрација.

Од 2010 година прашањата за родова еднаквост се интегрирани во образецот за проценка на влијанието на регулативата, кој служи како основа за проценка на секое ново законодавство според општи принципи за „паметно“ регулирање и административно поедноставување.

#### 4.3 Хрватска

Правната рамка за родова еднаквост на ЕУ е интегрирана во хрватските закони како дел од процесот на пристапување на Хрватска во ЕУ. Во очекување да стане членка на ЕУ, Република Хрватска вложи значителни напори во промовирање на родовата еднаквост преку националните политики насочени кон подобрување на положбата на жените, како што е создавање Комисија за родова еднаквост (во продолжение Комисијата), како стручно владино тело во делот на родовата еднаквост, кое воедно е и централно тело на родовата машинерија во извршната власт.

Надлежностите на ова тело се утврдени во Законот за еднаквост на половите<sup>28</sup> и генерално опфаќаат:

1. Координација на сите активности насочени кон воспоставување родова еднаквост, сеопфатен мониторинг и мониторинг на системот на заштита и унапредување на родовата еднаквост во Република Хрватска и анализа на нејзината ефикасност,
2. Одобрување на четиригодишните планови за делување и постапките на органите и правните лица од јавниот сектор,
3. Предлози до Владата на Република Хрватска и државните органи да донесат или изменат закони и други прописи, како и усвојување на други мерки,
4. Развива и следи национални политики за промовирање на родовата еднаквост и нивна имплементација,
5. Спроведува истражувања, анализи и на секои две години ја известува Владата на Република Хрватска за ефектите од спроведување на националната политика во делот на родовата еднаквост,
6. Ја следи усогласеноста и примената на законите и другите регулативи поврзани со родовата еднаквост во однос на меѓународните документи,
7. Подготвува национални извештаи за усогласеност со меѓународните обврски во областа на родовата еднаквост,
8. Соработува со невладини организации активни во областа на родовата еднаквост,

---

<sup>28</sup> Целосниот текст на Законот за еднаквост на половите од 2008 година е достапен на:  
<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83909/92966/F865547374/HRV83909%20Croat.pdf>

9. Покренува свесност за родовата еднаквост,
10. Прима претставки за повреда на одредбите од овој закон и други прописи и ги препраќа до народниот правобранител за родова еднаквост и другите надлежни државни органи,
11. Ја координира работата на окружните (локалните) комисији за родова еднаквост,
12. Поднесува извештаи до Владата на Република Хрватска секоја година, најдоцна до крајот на април следната година за презементите активности.

Комисијата е водена од директор/ка, која е на ниво на раководен државен службеник. директор/ката е назначена и разрешена од страна на Владата, на предлог на премиерот, по претходно спроведен јавен оглас. Директор/ката е одговорна пред Владата на Република Хрватска за својата работа и работата на Комисијата. Директорката има заменик/чка, односно помошник/чка која самата ја определува. Комисијата има вкупно девет вработени, вклучувајќи ги и директорката и заменикот/чката<sup>29</sup>. Согласно законот, Комисијата има посебен буџет кој се одвојува од државниот буџет на Хрватска.

## 5. Анализа на состојбата

Во овој дел ќе го анализираме досегашното спроведување и ефектите на законот преку добиените податоци, но и различните извештаи од институциите, здруженијата на граѓани и меѓународните организации. Формата на анализата го следи текстот на законот, но сепак не дава целосна анализа за сите аспекти на законот, со оглед дека најтесната цел на самата проценка е имплементацијата на законот на централно ниво на власта, преку анализа на вклучувањето на родовата перспектива во главните политики и текови и родовата машинерија.

### 5.1 Оценка на ефективност на законот

Напредокот кон остварување на планираните резултати од законот и стратешките документи кон законот, како што се Стратегијата за родова еднаквост и акциските планови, не можат попрецизно да се измерат, со оглед на отсуството на соодветни индикатори, особено индикатори за перформанси и влијанија.

***„Не сме поставиле соодветна рамка за следење. Не е возможно да направиме сè со оглед на недоволните капацитети кои ги имаме како сектор.“*** – изјава на претставничка на МТСП

Генералниот заклучок во однос на ефективност и резултатите од законот се основа на анализата на податоците добиени преку овој извештај и достапните информации преку јавно објавени извештаи. Врз основа на вака добиените податоци може да се констатира дека законот не ги исполни планираните резултати за постигнување на еднакви можности меѓу мажите и жените, со оглед на фактот што земјата не бележи особен успех во овој дел. Меѓународните извештаи сè уште посочуваат дека иако законската рамка генерално ја следи меѓународната рамка, имплементацијата на законот останува предизвик. Во завршните согледувања на шестиот периодичен извештај за имплементацијата на CEDAW, комитетот ја посочува ограничената ефективност на ЗЕМЖМ, особено на општинско ниво како област за загриженост. Ваквиот

---

<sup>29</sup> Подетални информации за одговорностите на Комисијата и нејзината структура може да бидат најдени во Уредбата за Комисијата за родова еднаквост, достапна на хрватски јазик на следниот линк: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016\\_03\\_28\\_801.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_03_28_801.html)

заклучок произлегува и од фактот што 100 % од лицата кои беа вклучени во интервјуата и фокус групите одговорија дека политичката волја е сè уште прв предуслов за позитивни резултати во однос на вклучување и работење во делот на родовата еднаквост, а не постоењето на законот и генералното почитување на принципот на родова еднаквост. Впрочем, генералниот впечаток е дека не постои свесност за постоењето на законот на ниво на јавен сектор, уште помалку за конкретните задолженија кои институциите ги имаат во однос на постигнувањето на еднаквите можности меѓу мажите и жените. Како основна пречка за неисполнување на планираните резултати може да се посочи и терминологијата употребена во самиот закон која наместо обврски на институциите предвидува грижа во однос на имплементацијата на обврските во ЗЕМЖМ.

***„Имаме многу мека терминологија во законот, со оглед дека се вели дека институциите се грижат за негова имплементација, наместо да ги обврзе да ги спроведат соодветните одредби. Јасна обврска им се дава единствено на институциите на локално ниво.“*** – изјава на претставничка на здружение на граѓани

Во овој дел особено важно е да го споменеме и отсуството на спроведување и информирање за преземените мерки за постигнување на еднакви можности меѓу жените и мажите од страна на приватниот сектор, како важен сегмент за остварување на целите на законот и родовата еднаквост генерално. Законот не наметнува обврска за известување на приватниот сектор за спроведени активности во врска со законот, ниту предвидува механизам како ваквото известување би се остварувало.

***„Не постојат никакви обврски за приватниот сектор во однос на известување за преземени посебни мерки за постигнување на родовата еднаквост. Од овие причини се добива впечаток дека спроведувањето на законот е единствена обврска на јавниот сектор.“*** – изјава на претставничка на институција.

Несоодветната поставеност на родовата машинерија и слабото влијание кое го има на централно ниво се една од причините кои се наведуваат за неефикасната имплементација на ЗЕМЖМ. Повторно, 100 % од вклучените лица во истражувањето посочуваат дека непостоењето на систематизирано работно место на координаторите за еднакви можности ја прави оваа позиција нефункционална. Истово доведува до состојба ЗЕМЖМ да биде единствена одговорност на МТСП, и тоа на Секторот за еднакви можности, кој нема капацитети за исполнување ниту на специфичните задачи дадени со законот на ниво на Сектор. Ваквиот заклучок се потврдува и од страна на меѓународните извештаи и анализите на здруженијата на граѓани, кои посочуваат на нефункционалност на родовата машинерија. Податоците од анализата на различните извештаи можете да ги прочитате во анализата на состојбата по различните делови од законот подолу во документот.

Постои општа согласност дека, сепак, е позитивно што законот постои и претставува основа за унапредување на правната рамка и политиките преку вклучување на родовата перспектива. Постои согласност и дека во последните две години прашањето е поставено повисоко на политичката агенда и се чувствува поголема политичка волја за унапредување на родовата еднаквост. Сепак, постои согласност дека се неопходни и измени кои ќе придонесат за ефикасна имплементација на законот, особено преку зајакнување на родовата машинерија, покренување на свеста во институциите и општеството за постоењето на законот, но и важноста за родова еднаквост генерално, информирање за начините за вклучување на родовата перспектива во

генералните политики и текови и начините за вклучување на генерални и посебни мерки, како начин за постигнување на родова еднаквост.

## 5.2 Мерки за воспоставување еднакви можности на жените и мажите

Важна алатка за постигнување на родовата еднаквост претставува вклучувањето на основните и посебните мерки во законите и политиките од страна на законодавната, извршната и судската власт, но и од страна на политичките партии. Всушност, мерките преставуваат и дел од стратегијата за вклучување на родовата еднаквост во сите политики и текови на општеството. Оттука, важен дел од ЗЕМЖМ претставуваат основните и посебните мерки, кои понатаму се делат на позитивни, програмски и охрабрувачки. Целта и видот на мерките се детално опишани во дел два од законот.

Анализата на одговорите на сите испитаници вклучени во интервјуата, фокус групите и прашалниците кои ги претставуваат институциите покажува дека постои генерално непознавање за значењето на основните и посебните мерки, но и за начинот на нивната употреба. Истово се потврдува и од одговорите на експертите и здруженијата на граѓани, кои заклучуваат дека најмалку свесност за одредбите од законот постои во делот на мерките. Во исто време, овластените лица кои треба да ги интегрираат овие мерки во политиките, не се обучени за нивна практична примена.

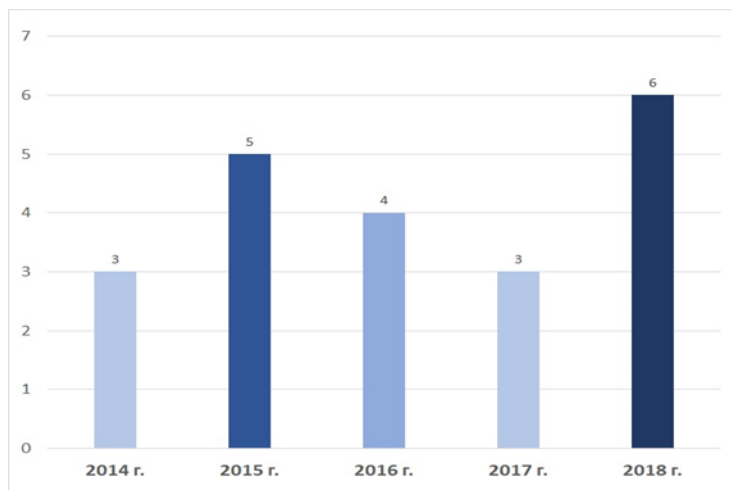
Ова се потврдува и од извештаите од здруженија на граѓани, но и од извештаите кои институциите секоја година ги доставуваат до МТСП. Имено, во извештајот за напредокот на примената на ЗЕМЖМ во првите две години од имплементацијата (2012/2013), подготвен од здружението на граѓани Акција Здруженска<sup>30</sup>, се наведува дека само 4 од органите на државната управа во 2013 преземале посебни мерки, додека во 2012 година таа бројка изнесува 6 институции. Вкупно биле преземени 2 охрабрувачки и 8 програмски мерки, а не била преземена ниту една позитивна мерка. Од анализата на годишните извештаи за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите, објавени на веб-страницата на МТСП<sup>31</sup>, може да се заклучи дека бројот на институции кои известиле за преземени основни или посебни мерки се движи од 3 до 6 институции од вкупно 42 институции, што значи дека во просек единствено 10 % од институциите известуваат дека преземале мерки за унапредување на стаусот на жените. Дополнително, институциите кои пријавиле дека преземаат вакви мерки, се повторуваат во текот на годините. Врз основа на податоците може да се заклучи дека Министерството за култура, Министерството за внатрешни работи и Министерството за економија се единствените кои секоја година известуваат за преземени посебни мерки.

Во продолжение е прикажан графикон со број на институции кои известиле дека преземале основни или посебни мерки, разделени по години:

---

<sup>30</sup> На следниот линк можете да го прочитате целосниот извештај од мониторингот на ЗЕМЖМ во првите две години од донесувањето: <http://zdruzenska.org.mk/wp-content/uploads/2015/07/Final-Monitoring-2-godini-potoa-FINAL.pdf>

<sup>31</sup> Извештаите за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите за периодот од 2014 до 2018 година се достапни на следниот линк: <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspix>



Земајќи предвид дека во годишните извештаи за преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување еднакви можности на жените и мажите не постои анализа на типот на мерките кои биле преземени од институциите, истата не може прецизно да биде направена. Од примерите кои се објавени, може да се заклучи дека најголем дел од посебните мерки се програмски, потоа охрабрувачки и најмалку се позитивни. Во најголем дел мерките се однесуваат на вработување и претприемништво, организирање и присуство на семинари, спроведување на кампањи.

Ниското ниво на познавање на значењето на основните и посебните мерки, а особено како тие да се применат во законската рамка, политиките и програмите на институциите, е резултат на недоволниот број на обуки за оваа тема за вработените во институциите, што беше потврдено во интервјуата со координаторите. Дополнително, во одговорите на прашалниците е посочено дека обуките кои координаторите ги добиваат се најмногу генерални во областа на родовата еднаквост или пак фокусирани на родовото буџетирање.

Во однос на обврската за доставување на посебен извештај за резултатите од примената на посебните мерки и реализацијата на планот за имплементација на посебните мерки, досега не се доставени планови за имплементација на посебните мерки на одобрување до МТСП од ниту една институција, ниту пак се доставени посебни извештаи<sup>32</sup>.

Како една од причините за невклучување на мерките во законите и политиките на централно ниво претставува и неможноста координаторите да влијаат во процесите на донесување одлуки.

Иако постојат примери каде координаторите предложуваат посебни мерки, сепак истите не се прифатени од страна на раководството на институцијата.

<sup>32</sup> МТСП има донесено правилник за формата и содржината по кој овој годишен извештај треба да се подготвува, достапен на следниот линк:

[http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/pravilnici\\_ednakvi\\_moznosti/1ednaki.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/pravilnici_ednakvi_moznosti/1ednaki.pdf)

***„Јас предложив посебни мерки за родова еднаквост за програмите за поддршка на проекти, кои минатата година беа прифатени и вклучени во јавниот оглас. Оваа година, по смената на министерот, истите не се прифатени.“*** – изјава на координаторка

Ваквата состојба покажува дека сепак политичката волја има големо влијание врз процесот на имплементација на законот на ниво на институција и дека сè уште не постои систематизирана пракса на интегрирање на родовата перспектива во политиките и документите без влијание на највисоките структури во административната хиерархија.

### 5.3 Собрание на Република Северна Македонија

Овој дел од анализата најмногу ќе се основа на квалитативните податоци добиени од интервјуата со пратеничките кои се дел од Комисијата за еднакви можности на жените и мажите (во продолжение КЕМ) и Клубот на пратенички, но ќе содржи и податоци од годишните извештаи на Собранието и Клубот на пратенички.

Согласно ЗЕМЖМ, Собранието, како законодавен орган има одговорни надлежности кога е во прашање вклучувањето на родовата еднаквост во законите и стратешките документи на државата, како и во делот на мониторингот и остварувањето на поставените цели за постигнување на родовата еднаквост од страна на органите на државната управа. Сепак, родовата еднаквост не е една од темите која е поставена како приоритет во работата на Собранието, што е рефлексивна на вниманието кое на темата ѝ го даваат политичките партии и извршната власт преку предложувањето на законите.

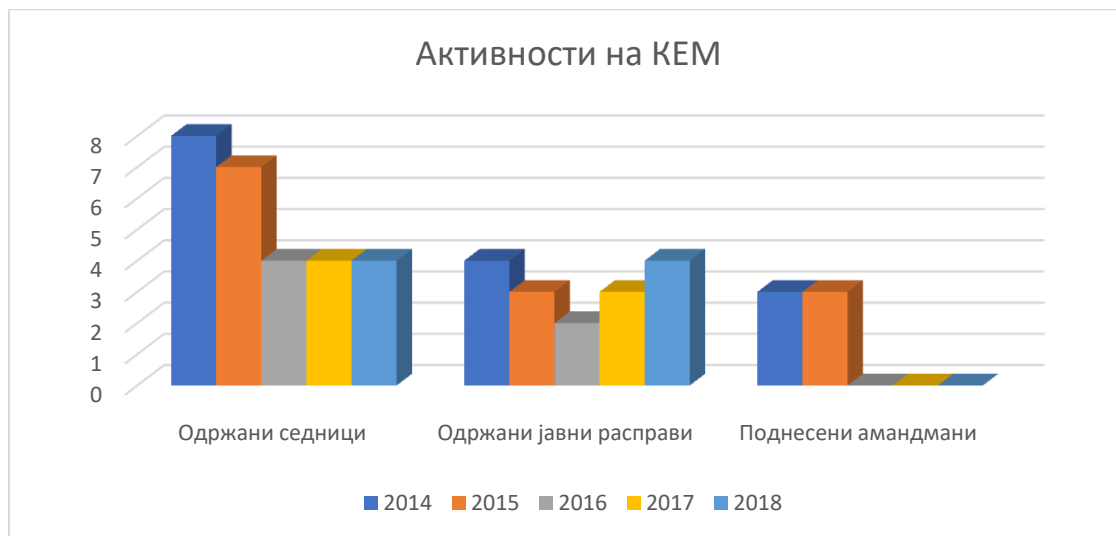
Иако согласно ЗЕМЖМ, Собранието во целост е надлежно за интеграција на принципот на еднакви можности на жените и мажите во законите, политиките и програмите, сепак очигледна е перцепцијата дека темата е единствена задача на КЕМ. Имено, во годишните извештаи на Собранието во периодот од 2015-та до 2018-та година, темата за родовата еднаквост може да се забележи единствено во краткиот извештај за работата на КЕМ, иако согласно ЗЕМЖМ, Собранието треба да подготвува и објавува извештаи за својата работа за остварувањето на надлежностите дадени во ЗЕМЖМ. Извештаите не даваат ниту податоци за тоа дали и колку се почитува принципот на еднакво учество на жените и мажите при изборот на составот на работните тела и при определувањето на составот на неговите делегации за соработка со меѓународни организации и при соработка со парламентите на други држави.

Во актуелниот пратенички состав на Собранието (2016-2020), 48 од вкупно 120 пратеници се жени, односно 40 % од вкупниот пратенички состав, што претставува најголем процент на застапеност на жените досега. Согласно податоците објавени на веб-страницата на Собранието за членовите на работните тела, учеството на жените пратенички во работните тела во периодот 2014-2016 бил 31,02 %, додека во периодот 2016-2020 е 39,45 %. Традиционално, најголем број на жени пратенички има во КЕМ, а најмалку во Комисијата за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите. Во однос на претседатели на комисиите, соодносот на мажи претседатели и жени претседателки во периодот 2014-2016 бил 71,43 % мажи наспроти 28,57 % жени, додека во периодот 2016-2020 е 63,16 % мажи наспроти 36,84 % жени. Очигледно е зголеменото учество на жени пратенички во работните тела, но и на жени претседателки во периодот 2016-2020 наспроти претходниот период. Сепак, процентот сè уште не го постигнува родовиот баланс во работните тела на Собранието. Дополнително, во годишните извештаи на

Собранието нема информација дали се почитува родовиот баланс при изборот на составот на работните тела и при определувањето на составот на неговите делегации за соработка со меѓународни организации и при соработка со парламентите на други држави.

**„Имаме забелешки во однос на родовиот баланс во работните тела во Собранието, со оглед дека истиот не се почитува. Еве на пример, во КЕМ од 10 членови има само еден маж член и еден заменик-член. Ние поднесовме иницијатива за измени на Деловникот во овој дел, до претседателот на Собранието, но сè уште немаме одговор. Сметам дека треба да има и прекршочни одредби за непочитување на овие одредби.“** – претседателка на КЕМ

Во однос на остварување на надлежностите на КЕМ, поставени во ЗЕМЖМ, може да се заклучи дека комисијата е најактивна во делот на промоција на законот и родовата еднаквост генерално, како и соработката со меѓународните и домашните организации. КЕМ редовно одржува јавни расправи на кои се разгледуваат прашања поврзани со родовата еднаквост и врз основа на кои понатаму се носат заклучоци и препораки до институциите. Во однос на бројот на одржани седници постои намалување од 7-годишно до 4-годишно, додека бројот на јавни расправи од 4-годишно останува ист. Намалување има и во бројот на поднесени амандмани од страна на КЕМ од 3 амандмани на годишно ниво во 2014-та и 2015-та година на 0 амандмани во следните години.



Сепак, КЕМ има лимитирани надлежности во однос на мониторингот на имплементацијата на овие препораки, но и на имплементацијата на ЗЕМЖМ генерално.

Прва причина за ограничените надлежности се посочува неможноста КЕМ да свикува надзорни расправи за други закони освен за ЗЕМЖМ, за кој е определена како матично работно тело. Согласно Законот за Собрание, парламентарниот надзор се врши преку надзорни расправи, чие одржување е тесно поврзано со работата на матичните работни тела за прашањето кое се третира. Иницијатива за одржување на надзорна расправа може да покрене еден член од матичното работно тело, како и 15 пратеници преку претседателот на Собранието до претседателот на

работното тело, во кој случај претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување. Сепак, досегашното искуство на пратеничките, членки на КЕМ, е дека не се закажуваат надзорни расправи од матичните тела поврзани со родовата еднаквост. Досега постои една иницијатива од КЕМ за свикнување надзорна расправа со барање од 15 пратеници преку претседателот на Собранието, по која претседателот на матичното работно тело не постапил веднаш, како што е наведено во Законот за Собрание, поради што ваква расправа сè уште не е закажана.

Втора причина е отсуството на механизам за предлозите на закони да бидат доставувани до КЕМ за давање на мислење од родова перспектива. Со оглед дека КЕМ е матично работно тело единствено на ЗЕМЖМ, не се определува како матично работно тело за други закони. Согласно Деловникот на Собранието, законодавната постапка започнува кога одреден предлог-закон ќе биде доставен до сите пратеници од страна на претседателот на Собранието. Собранието, матичното работно тело и Законодавно-правната комисија во првото читање одржуваат општ претрес по предлогот на законот. Пред предлогот на закон да се претресе на седницата на Собранието, го разгледува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија. Матичното работно тело го разгледува предлогот на законот од гледна точка на потребата од донесување на законот, начелата врз кои треба да се засновува законот, основните односи што се уредуваат со законот и начинот на кој се предлага нивното уредување.

Законодавно-правната комисија го разгледува предлогот на законот од гледна точка на потребата од донесување на законот и неговата усогласеност со Уставот. Врз основа на ваквите одредби е јасно дека законите не се разгледуваат од родова перспектива од страна на матичните работни тела и Законодавно-правната комисија. Со оглед на фактот што предлог-законот прво се доставува до пратениците, тие можат да дадат свои предлози и мислења, особено од аспект на вметнување на родовата перспектива. Сепак, со оглед на темпото на донесување на закони, за пратеничките е невозможно да дадат вакво мислење на сите закони, особено доколку се земе предвид дека немаат стручна поддршка ниту на ниво на КЕМ, ниту на ниво на пратеник/чка. Според информациите достапни во годишните извештаи на Собранието, во периодот од 2014 до 2018 година поднесени се вкупно шест амандмани на закони од страна на членките на КЕМ, три во 2014 година и три во 2015 година.

Во однос на учеството во дебатата за Буџетот и влијанието од родова перспектива, од интервјуата на пратеничките може да се заклучи дека не учествувале активно во дебатата за да можат да влијаат на менување на Буџетот од родова перспектива, ниту пак имаат поднесено амандмани на Буџетот од аспект на родовата перспектива, ниту индивидуално, ниту како иницијатива на КЕМ. Очигледно е отсуството на капацитети во делот на родовото буџетирање внатре во КЕМ, особено земајќи го предвид фактот на отсуство на стручна поддршка на КЕМ, но и генерално во Собранието на темата за родова еднаквост. Истово се забележува и во делот на следењето на усвојувањето и спроведувањето на општите и посебните мерки за постигнување родова еднаквост, кое единствено се врши преку Годишниот извештај за спроведување на Стратегијата и преземените активности и постигнатиот напредок за воспоставување на еднакви можности на жените и мажите, доставен од страна на Владата. Иако постои свесност меѓу пратеничките дека органите на државната управа не ги вклучуваат мерките доволно, со оглед дека извештаите содржат малку информации во овој дел, сепак досега немаат дадено посебни препораки до институциите во однос на мерките. Дополнително, беше истакнато дека и од страна на



пратениците не се истакнуваат предлози за општи мерки во законите со цел унапредување на родовата еднаквост, со оглед дека нема познавање како да се вклучи родовата перспектива во законската рамка.

Стручната поддршка во Собранието функционира преку служба на Собранието и преку Парламентарниот институт, како посебна организациона единица во функција на зајакнување на законодавниот и надзорен аналитичко- истражувачки капацитет на Собранието.

Согласно структурата на собраниската служба, очигледно е дека не постои посебен сектор за родовата еднаквост, ниту пак одделение во рамки на секторите<sup>33</sup>. Работата на КЕМ е поддржана од едно лице, советничка, како дел од Секторот за работни тела на Собранието. Посебно стручно тело, ниту пак истражувач/ка или соработник/чка за родовата анализа нема ниту во структурата на Парламентарниот институт. Отсуството на приоритети за родовата анализа на институтот е очигледно од стратешкиот план за работа за периодот 2018-2020, во кој не се предвидени активности поврзани со родовата еднаквост или еднаквите можности меѓу мажите и жените. Приказот на истражувањата направени по сопствени иницијативи во 2017<sup>34</sup>, 2018<sup>35</sup> и 2019<sup>36</sup> година покажува дека досега Институтот има направено 3 истражувања по сопствена иницијатива поврзани со родовата еднаквост, додека во останатите истражувања родовата перспектива не е вклучена. Информациите поврзани со бројот на барања на пратеници за посебна анализа од родов аспект за влијанието на законите и предлог-законите не се јавно достапни и во овој дел не може да се даде заклучок дали ваквата можност досега била користена од некој пратеник/чка. Сепак, пратеничките во интервјуата не наведоа пример дека ја искористиле оваа можност ниту индивидуално, ниту како КЕМ.

Во интервјуата од сите пратенички беше истакната одличната соработка меѓу КЕМ и Клубот на пратенички, која се гради врз основа на натпартиски принципи, а сè со цел постигнување на родовата еднаквост во работата на Собранието, во партиите, но и генерално во општеството. Клубот на пратенички сè уште се гледа како едно од најзначајните неформални организациони начини за јакнење на влијанието на жените пратенички врз работата на Собранието, но и врз промената на законската рамка и генералните политики во државата. Иако Клубот на пратенички не е дел од ЗЕМЖМ, сепак стратешките приоритети на Клубот кои се однесуваат на зголемено учество и моќ на жените во политичките процеси и процесите на носење одлуки се особено важни за унапредување на родовата еднаквост.

---

<sup>33</sup> Структурата на стручната служба на Собранието може подетално да се види на следниот линк: <https://www.sobranie.mk/organizacija-na-sluzbata-na-sobranieto.nspх>

<sup>34</sup> Истражувачки работи по сопствена иницијатива во 2017-та година [https://www.sobranie.mk/aktivnosti-na-parlamentarniot-institut-ns\\_article-istrazuvalacki-raboti-po-sopstvena-inicijativa-na-parlamentarniot-institut.nspх](https://www.sobranie.mk/aktivnosti-na-parlamentarniot-institut-ns_article-istrazuvalacki-raboti-po-sopstvena-inicijativa-na-parlamentarniot-institut.nspх)

<sup>35</sup> Истражувачки работи по сопствена иницијатива во 2018-та година [https://www.sobranie.mk/aktivnosti-na-parlamentarniot-institut-ns\\_article-istrazuvalacki-raboti-po-sopstvena-inicijativa-na-parlamentarniot-institut-2018-godina.nspх](https://www.sobranie.mk/aktivnosti-na-parlamentarniot-institut-ns_article-istrazuvalacki-raboti-po-sopstvena-inicijativa-na-parlamentarniot-institut-2018-godina.nspх)

<sup>36</sup> Истражувачки работи по сопствена иницијатива во 2019-та година [https://www.sobranie.mk/aktivnosti-na-parlamentarniot-institut-ns\\_article-istrazuvalacki-raboti-po-sopstvena-inicijativa-na-parlamentarniot-institut-2019-godina.nspх](https://www.sobranie.mk/aktivnosti-na-parlamentarniot-institut-ns_article-istrazuvalacki-raboti-po-sopstvena-inicijativa-na-parlamentarniot-institut-2019-godina.nspх)

Како позитивна иницијатива на сите жени пратенички, членки на Клубот на пратенички, е предлогот за менување на Изборниот законик во делот на задолжителната квота од најмалку 40 % за кандидатите што му припаѓаат на помалку застапениот пол на 50 %. Иницијативата била писмено поддржана од вкупно 94 пратеници и истата е доставена до претседателот на Собранието. Сепак, сè уште нема официјално започната постапка за измена на Изборниот законик во овој дел.

Понатаму, стратешки приоритети на Клубот се и измени и дополнувања во Изборниот законик со цел воведување квота за избор на минимум 30 % градоначалнички, но и во Закон за Влада со цел вклучување на афирмативни мерки за зголемен број на жени министерки и државни секретарки. ***Земајќи предвид дека една од целите на Клубот е поголема формализација на телото<sup>37</sup>, која ќе опфати и стручно-техничка поддршка и буџет, Клубот треба да биде интегриран во ЗЕМЖМ како дополнителен механизам за интегрирање на родовата перспектива во работата на Собранието, но и во законската и политичка рамка.***

#### 5.4 Влада и органи на државна управа

Генералниот заклучок кој може да се изведе од интервјуата и анализите на достапните документи и извештаи во однос на работата на Владата од периодот на донесување на ЗЕМЖМ до денес е дека сè уште не можеме да зборуваме за родовата еднаквост како државен стратешки приоритет. Интегрирањето на родовата перспектива во генералните политики, како и почитувањето и имплементацијата на ЗЕМЖМ сè уште е прашање на политичка волја, а не принцип кој се почитува од страна на сите влади. Министерствата и органите на државната управа не чувствуваат обврска за независна имплементација на ЗЕМЖМ, со оглед на перцепцијата дека имплементацијата на ЗЕМЖМ е генерална обврска на МТСП. Оттука, постои консензус дека ЗЕМЖМ треба да биде променет на начин што ќе обезбеди зацврстување на националниот механизам за родова еднаквост и негово позиционирање во државниот систем кое ќе гарантира родовата еднаквост да биде интегрирана во државните политики во сите области.

Во однос на обврската на Владата за подготовка на Стратегија за родова еднаквост, може да се заклучи дека истата е исполнета, со оглед дека една година по донесувањето на ЗЕМЖМ донесена е Стратегијата за родова еднаквост која го опфаќа периодот од 2013 година до 2020 година. Стратегијата е подготвена и предолжена од страна на Владата, а донесена од страна на Собранието. Стратегијата се имплементира преку Национални акциски планови (НАП), кои се носат на повеќегодишно ниво (три или четири години), кои понатаму се имплементираат преку оперативни планови кои се носат на годишно ниво. Отсуствува систематско следење на имплементацијата на Стратегијата и НАП и проценка на постигнатите резултати досега. Постоечките извештаи ги претставуваат активностите реализирани во тековната година, без притоа цврсто да се поврзат со целите на Стратегијата или пак процесните индикатори поставени во НАП.

<sup>37</sup> Целосната анализа за работата на Клубот на пратенички во изминатите 15 години е достапна на следниот линк:

<https://www.sobranie.mk/content/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82/7.pdf>

Собирањето и објавувањето на родово разделени статистички податоци сè уште претставува предизвик на ниво на држава. Владата нема објавено посебни статистички податоци за застапеноста на жените и мажите во именуваните функции и телата на одлучување, управување и раководење. Не постојат податоци, ниту извештаи за обврската на Владата за почитување на родовото балансирано учество при составот на нејзините работни тела и делегации, консултативните и координативните тела и при именувањето на претставници во управните одбори на јавните претпријатија и установи.

Владата ја почитува обврската за формирање на Интерресорска консултативна и советодавна група за еднакви можности на жените и мажите (во продолжение Интерресорска група). Интерресорската група е избрана веднаш по донесувањето на ЗЕМЖМ во 2012-та година во еден состав, а потоа овој состав е променет во 2017-та година по промената на власта и Владата. ЗЕМЖМ не го утврдува процесот на избор на членовите на Интерресорската група, ниту пак утврдува минимум критериуми кои членовите треба да ги исполнат за да можат да бидат дел од Интерресорската група, што особено влијае на транспарентноста во изборот на членови на Интерресорската група, но и на експертизата на членовите, земајќи предвид дека улогата на ова тело е да биде консултативна и советодавна група. Во однос на структурата на членки на групата забележливо е дека нема доволен број претставнички на здруженија на граѓани кои застапуваат маргинализираните групи на жени, освен здружението на граѓани Коалиција Маргини, кое ги застапува сексуалните малцинства, жените што користат дроги и сексуалните работнички.

Во однос на генералната транспарентност на работењето на Интерресорската група, може да се заклучи дека истата е подобрена со оглед дека документите и извештаите за работа се објавуваат на веб-страницата на МТСП. Сепак, за здруженијата на граѓани кои не се дел од Интерресорската група овие документи не се доволни за да имаат увид во работењето, па го сметаат неопходно и објавувањето на записници или кратки информации за одржани седници. Во текот на 2019-та година, Интерресорската група реагираше со 3 соопштенија во јавноста во однос на тековни случувања поврзани со сексистички говор во медиумите или пак насилство во јавниот простор, што ја зголеми нејзината видливост. Сепак, најголемиот дел од интервјуираните лица посочуваат дека не ја гледаат улогата на Интерресорската група во реагирање на дневни настани поврзани со родовата еднаквост, туку во стратешко дејствување во насока на влијание врз политики на национално ниво.

Интерресорската група првиот Деловник за работа го донела во 2013-та година, кој бил изменет во 2017-та година<sup>38</sup> и повторно во 2019-та година во повеќе делови<sup>39</sup>. Најважната промена на измените од 2019-та година е во делот на одлучувањето. Имено, со измените на Деловникот се предвидува дека Интерресорската група може да одлучува кога на седницата се присутни повеќе од една третина членови, иако претходно одлучувала доколку биле присутни минимум половина од членовите. Во новиот деловник не е утврдено со какво мнозинство се донесуваат одлуките, додека пак во претходниот Деловник од 2017-та година било утврдено дека се донесуваат со мнозинство гласови на присутните. Интервјуираните членки на Интерресорската група се сложија

<sup>38</sup> Деловникот за работа на Интерресорската група од 2018-та година е достапен на следниот линк: [http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/interresorska/delovnik\\_Interresorska\\_2017.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/interresorska/delovnik_Interresorska_2017.pdf)

<sup>39</sup> Деловникот за работа на Интерресорската група од 2019-та година е достапен на следниот линк: <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2019/delovnik.pdf>

дека ваквата измена не е во духот на демократските принципи, но сепак е резултат на неможноста да се собере кворум за одлучување, со оглед дека најголем број од претставниците на институциите не доаѓале редовно на седниците на групата.

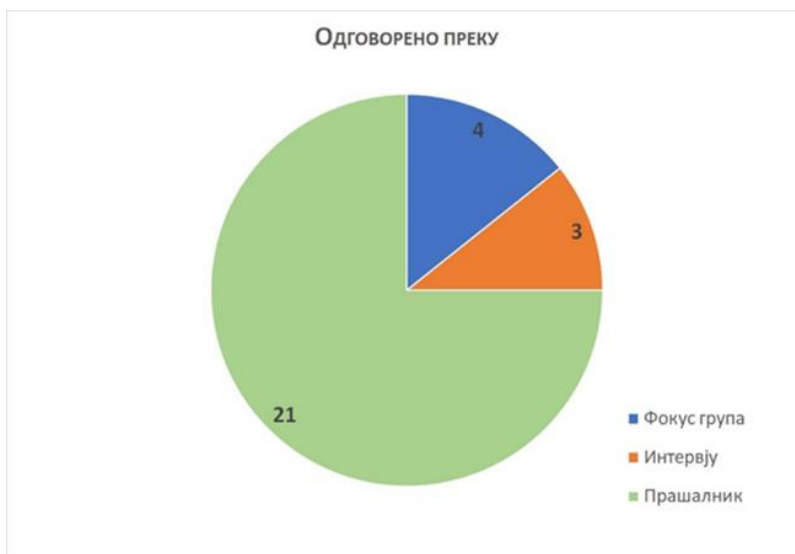
Според извештаите за работа, објавени на веб-страницата на МТСП, во текот на 2017-та година биле одржани две седници на Интерресорската група<sup>40</sup>, а во 2018 година 3 седници<sup>41</sup>. Во однос на исполнување на обврските дадени во ЗЕМЖМ, може да се заклучи дека Интерресорската група започнала со работа поактивно во 2018-та година, кога дава мислење на предлог-акциски планови, методологија за вклучување на родова еднаквост, на закони и програми за работа. Сепак, голем дел од интервјуираните лица, членки на Интерресорската група, посочија дека можностите да се влијае на закони и политики на државно ниво се ограничени со оглед дека до групата не се доставуваат закони, ниту политики кои ги подготвува Владата во различни области. Во најголем дел, се доставуваат документи кои се директно поврзани со имплементацијата на ЗЕМЖМ или родовата еднаквост, како и закони од надлежност на МТСП, кои ја координираат Интерресорската група.

Владата и органите на државната управа определуваат координатор/ка за еднакви можности, со цел спроведување на должностите во надлежност на државниот орган за воспоставување на еднакви можности во рамките на ЗЕМЖМ. Земејќи ја предвид важноста на координатор/ките во системот на родова машинерија и потребата да се истражи нивното искуство, пречките со кои се соочуваат на оваа позиција, но и да се даде можност да направат самоевалуација на работата, истите беа целосно вклучени во изработка на овој документ преку прашалници, фокус група и интервјуа. Од вкупно 42 институции на централно ниво и Владата, каде има назначено координатор/ки, во истражувањето беа вклучени вкупно 28 координатор/ки, а од останатите 14 не беше добиен одговор, односно 67 % позитивно одговориле на барањето да се вклучат во истражувањето, а 33 % негативно одговориле на барањето. Најголем број од координатор/ките беа вклучени преку прашалници, односно 21 лице, 4 преку фокус група и 3 преку интервју.

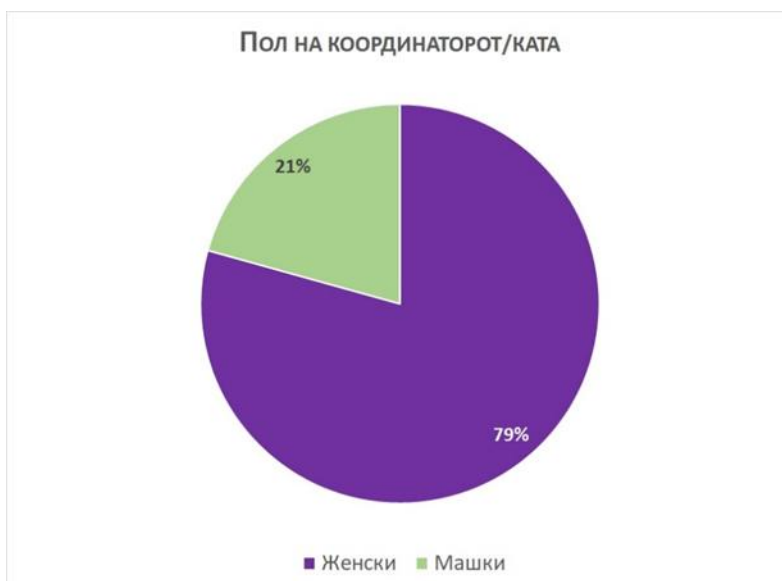
---

<sup>40</sup> Извештајот за работа на Интерресорската група од 2017-та година е достапен на следниот линк: [http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2019pravilnici/12.7\\_interna.pdf](http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2019pravilnici/12.7_interna.pdf)

<sup>41</sup> Извештајот за работа на Интерресорската група од 2018-та година е достапен на следниот линк: [http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2019/Infor\\_InterResorska\\_2018.PDF](http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/2019/Infor_InterResorska_2018.PDF)



Најголем број од координатор/ките кои позитивно одговорија за учество во истражувањето се жени, додека мал број се мажи. Во продолжение е прикажана половата структура на координатор/ките кои учествуваа во истражувањето.



Ваквата состојба е во корелација со генералната полова структура на вкупниот број на координатор/ки, каде доминираат жените наспроти мажите координатори<sup>42</sup>.

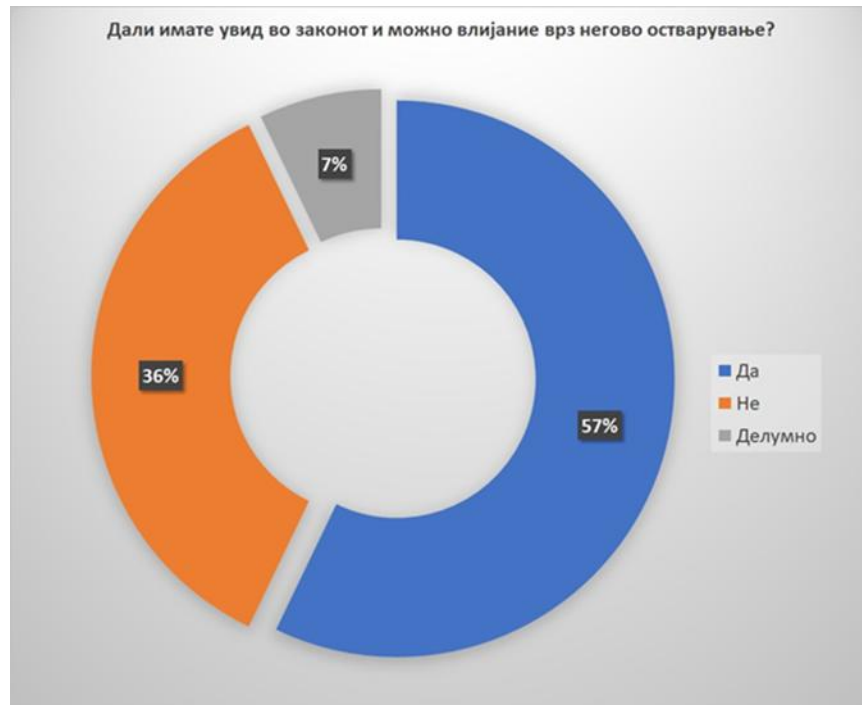
Во однос на работната позиција на координатор/ките кои учествуваа во истражувањето, може да се заклучи дека најмал е процентот на лица назначени на оваа позиција, а кои во исто време се на раководна позиција. Во продолжение следува приказ на работните позиции на координатор/ките вклучени во истражувањето.

<sup>42</sup> Целосната листа на координатор/ки и заменик-координатор/ки е достапна на следниот линк: <http://www.mtsp.gov.mk/rodova-ramnopravnost.nspx>

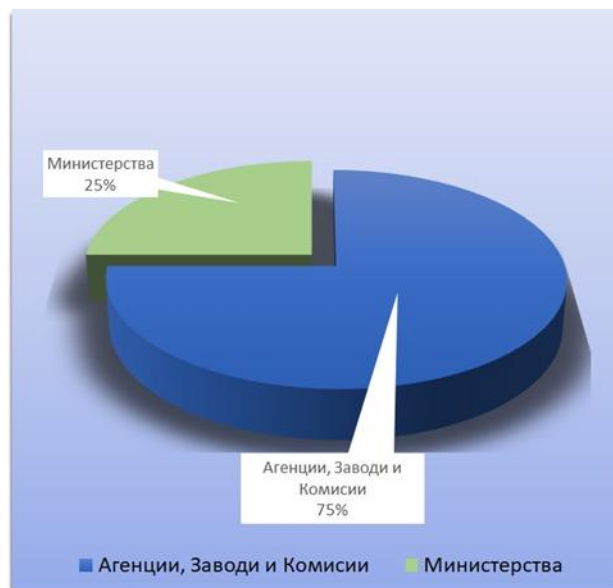


Согласно ЗЕМЖМ, позицијата координатор/ка за еднакви можности не е посебно работно место и надлежностите на координаторите не се точно утврдени, односно во законот е утврдено дека надлежностите и задачите на координаторот и заменик-координаторот поконкретно се утврдуваат во актот за систематизација на работните места на државниот орган. Координатор/ките известија дека во најголем дел актот за систематизација на работните задачи за нивната работна позиција воопшто не е променет, ниту пак се додадени обврски кои се однесуваат на координаторската позиција. Од овие причини координатор/ките, но и самите институции ги сметаат за споредни обврските кон ЗЕМЖМ, со оглед дека не постои лице во институциите со посебно работно место кое вклучува работа во делот на родовата еднаквост и имплементација на ЗЕМЖМ. Различен пример има единствено во Министерството за здравство, каде има посебно систематизирано место - советничка за еднакви можности, со работна позиција на местото помлада соработничка. Овој пример покажува дека отсуството на законски одредби за систематизирано работно место со точно утврдена позиција оставаат простор координатор/ките да бидат поставени на ниски позиции во хиерархијата на административните службеници, која не овозможува особено влијание во подготовката на политиките на ниво на институција.

Земајќи предвид дека координатор/ките немаат посебно систематизирани работни места и во повеќе од 70 % не се на раководни позиции, очекувано е дека истите не можат значително да влијаат во подготовката на политиките на ниво на институција, што е потврдено и во одговорите на лицата вклучени во истражувањето. Според одговорите повеќе од 50 % од координатор/ките одговориле дека имаат влијание врз остварувањето на ЗЕМЖМ на ниво на институција.



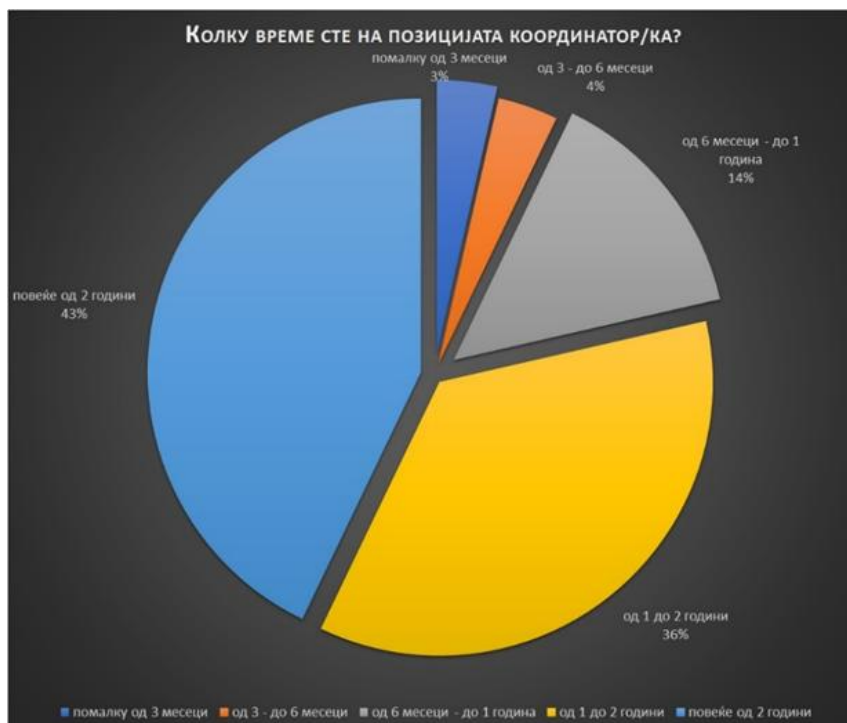
Сепак најголемиот дел од овие одговори се дадени од координатор/ките кои работат во помали органи на државната управа. Од одговорите на координатор/ките кои работат во министерствата најголемиот дел одговориле дека немаат влијание врз имплементацијата на ЗЕМЖМ. Во продолжение следува приказ на добиените позитивни одговори за влијанието врз имплементацијата на ЗЕМЖМ разделено по институции.



Како една од главните причини за слабото влијание е наведена ниската позиција на координатор/ките, но и отсуството на транспарентност и свесност од страна на раководните лица за постоењето на обврските за вклучување на родовата еднаквост во политиките и целосното работење на институциите, што ги оневозможува координатор/ките да влијаат во процесот на подготовка на генералните политики, но и на буџетот на институцијата.

**„Што се однесува до обемот на обврски – сметам дека тој е поставен општо, така што координаторот може да биде онолку активен колку што има потреба/ или може да покаже поголема иницијатива. Мислам дека работата зависи од самата личност, сериозноста со која му приоѓа на прашањето на еднаквите можности, но и од поддршката што ја има во организацијата – сè додека претпоставените не ја сфаќаат сериозно еднаквоста меѓу половите и својата улога во обезбедувањето еднакви можности (и како институција и лична), работата на координаторот е потешка.“** – изјава на координаторка за еднакви можности

Пречка која дополнително влијае за неефикасност во спроведувањето на обврските на координатор/ките, дадени во ЗЕМЖМ, е и честата промена на координатор/ките, која не им дозволува континуитет во работењето. Причините за честите промени се тесно поврзани со промената на министерот/ката, раководно лице или пак промената на власта. Единствениот пример каде координаторката е на оваа позиција повеќе од 3 години е координаторката за еднакви можности од Министерство за здравство, која има посебно систематизирано место од 2012-та година и која е на позицијата повеќе од 7 години. Во продолжение следува приказ на податоците добиени од координатор/ките за времето на извршување на оваа позиција, од која може да се види дека најголем процент од координаторките, односно 57 % се на оваа позиција не повеќе од 2 години.





Промената влијае и врз стручноста за извршување на обврските кои произлегуваат од позицијата координатор/ка за еднакви можности. Според одговорот даден на прашањето за самооценка на стручноста за извршување на оваа позиција, значителен е бројот на координатор/ки кои одговориле дека не се чувствуваат доволно стручни за извршување на обврските дадени со ЗЕМЖМ. Како дел од причините за ваквата самооценка го наведуваат недостатокот на време за да можат да се посветат целосно на обврските од ЗЕМЖМ, со оглед дека ова им е споредна позиција без точно утврдени задачи. Одреден дел од координатор/ките сметаат дека немале доволно обуки на темата, со оглед дека најчесто се повикани да учествуваат на конференции, дебати, трибини. Оние кои сметаат дека имаат добиено соодветен број на обуки наведуваат дека тие најчесто ги добиваат од МТСП и од страна на меѓународните организации (УН Жени, ОБСЕ, Квина Тил Квина).

Во однос на оценката за имплементацијата и резултатите на ЗЕМЖМ, најголем дел од координаторите одговориле дека е делумно успешна и дека оценката се однесува најмногу на ниво на имплементација во нивната институција. Делумната имплементација сметаат дека е резултат на отсуството на политичка волја, но и законските недоречености во однос на позицијата на координатор/ките. На прашањето кои измени би ги предложиле за подобра имплементација на ЗЕМЖМ, одговорите најчесто се однесуваат на утврдување на систематизирано работно место – координатор/ка за еднакви можности на жените и мажите на најмалку раководна позиција. Ваквите предлози се во согласност и со предлозите дадени од здруженијата на граѓани во овој дел, кои зајакнувањето на позицијата на координатор/ките ја гледаат како начин да се зацврсти родовата машинерија генерално.

Координатор/ките за еднакви можности се должни еднаш годишно, најдоцна до 31-ви март во тековната година за претходната година да достават извештај за својата работа до МТСП, обврска која формално се почитува од страна на сите координатор/ки. Од изјавите на координатор/ките, но и претставничките на МТСП, е очигледно дека формата на извештајот не е целосно разбирлива за координатор/ките и поради ова голем дел од извештаите не ги содржат потребните податоци и информации за остварените активности и резултати во делот на напредокот на остварувањето на еднаквите можности на жените и мажите. Особено е очигледно отсуството на податоци во делот на вклучувањето на посебните мерки во програмите и активностите, за кое веќе споменавме дека има ниско познавање на улогата на овие мерки, но и за начинот како истите да се користат за унапредување на родовата еднаквост. Земајќи ја предвид ваквата состојба, потребно е да се изготват поедноставни форми на извештаи кои ќе бидат одговорани пофреквентно до страна на координатор/ките, минимум на квартално ниво.

#### 5.5 Министерство за труд и социјална политика

МТСП, преку Секторот за еднакви можности, односно Одделението за родова рамноправност претставува центарот на родовата машинерија, надлежно и за целосната координација на имплементацијата на ЗЕМЖМ на централно и локално ниво.

Структурата и капацитетите, резултатите и пречките со кои се соочува МТСП се веќе образложени низ целиот извештај, особено во делот од извештајот кој се однесува на усогласеноста на родовата машинерија со меѓународните стандарди, каде се дава заклучок дека тесната поставеност и структура на одделението за родова рамноправност не го подразбира исполнувањето на принципот на автономија на националните машинерии, ниту ги остварува

критериумите за обезбедување на соодветен професионален капацитет за да може телото непречено да функционира и да гарантира исполнување на обврските поставени со ЗЕМЖМ.

Сепак, и покрај ограничените капацитети, МТСП е посочено како централна институција, односно двигател, за имплементацијата на ЗЕМЖМ.

***„МТСП е активно во спроведувањето на ЗЕМЖМ. Можеби проблемот е што другите институции сметаат дека надлежноста за имплементација на законот е единствена одговорност на МТСП.“ – изјава на координаторка***

Во овој дел е важно да се спомене поддршката на МТСП на координаторите за еднакви можности во органите на државната управа. Имено, генералниот заклучок од страна на координатор/ките е дека најголемата поддршка во однос на градење на нивните капацитети, но и поддршката во исполнувањето на обврските доаѓаат од страна на МТСП, кое обезбедува обуки и е во постојана комуникација со координатор/ките.

МТСП има одлична соработка со меѓународните организации кои даваат финансиска поддршка за остварување на активностите во делот на родовата еднаквост.

***„Ние, како МТСП, најпрво правиме годишен план за активностите во делот на родовата еднаквост, кој потоа им го претставуваме на меѓународните организации и тие поддржуваат одделни активности.“ – изјава на претставничка на МТСП***

Иако, според ваквата изјава е очигледно дека МТСП гради однос на независност во однос на планирањето на активностите, кои треба да бидат поврзани и со Стратегијата за родова еднаквост и со НАП, сепак, една од забелешките на здруженијата на граѓани е дека финансиската поддршка на активности на МТСП од страна на национални и меѓународни организации и фондации не претставува системско решение за вклучување на родовата перспектива во политиките на државно ниво. Напротив, истото претставува само доказ за отсуството на политичка волја вистински да се работи на ова прашање, изразено преку отсуство на доволно алоцирани средства за спроведување на надлежностите на МТСП согласно ЗЕМЖМ.

Согласно ЗЕМЖМ, МТСП врши и надзор над спроведување на одредбите и прописите донесени врз основа на овој закон, додека инспекцискиот надзор го врши Државниот инспекторат за труд (во продолжение ДИТ), како орган во состав на МТСП. Досега МТСП нема поднесено барање за иницирање постапка, ниту ДИТ има извршено инспекциски надзор во одредена институција или правно лице во приватен сектор за (не)спроведувањето на одредбите од ЗЕМЖМ. Овој податок е потврден од страна на МТСП, кои доставиле барање за информација до ДИТ во однос на бројот на инспекциски надзори кои ги имаат извршено согласно ЗЕМЖМ, но добиле одговор дека ДИТ воопшто не се запознаени дека треба да вршат надзор за спроведувањето на ЗЕМЖМ.

***„Со оглед дека ДИТ е надлежен да спроведува надзор како се спроведува ЗЕМЖМ, доставивме допис за ДИТ писмено да ни одговори во однос на извршените инспекциски надзори, но добивме одговор дека тие воопшто не се запознаени дека треба да вршат надзор над ЗЕМЖМ.“ – исказ на раководителката на Секторот за еднакви можности во МТСП***

Годишните извештаи од МТСП за напредокот во воспоставување еднакви можности на жените и мажите, не даваат податоци за тоа како се спроведува надзорот и дали досега има иницирано или

извршено инспекциски надзор, ниту пак дали е поведена прекршочна постапка или е изречена глоба за неспроведување на ЗЕМЖМ.

#### 4.1 Правен застапник:

Во делот на правната заштита, ЗЕМЖМ предвидува можност за правна заштита од страна на МТСП во случаите на повреда на правото на еднаков третман по основ на пол, преку постоење на правен застапник/чка. Согласно ЗЕМЖМ, правниот застапник е вработен државен службеник во Министерството, задолжен да води постапка за утврдување на нееднаков третман на жените и мажите.

Извештајот нема да навлезе во анализа на правната рамка и надлежностите на правниот застапник, кои влијаат на неговата независност, туку се концентрира единствено на спроведувањето на одредбите од ЗЕМЖМ во овој дел.

Во однос на ефикасноста на функционирањето на правниот застапник, може да се заклучи дека воопшто не е препознаен како механизам за заштита, ниту пак е промовиран од страна на МТСП. По донесувањето на ЗЕМЖМ за правна застапничка назначено е вработено лице од МТСП, кое во тој период е и членка на Комисијата за заштита од дискриминација. Ваквата тројна функција влијае на ефикасноста во работењето, што може да се заклучи и од нискиот број претставки, вкупно четири, примени во првата година од поставувањето на правната застапничка, односно во 2012-та година. Во 2013-тата година не била примена ниту една претставка, додека во периодот од 2014-та до 2018-та година немало назначено лице на позицијата правен застапник. Во октомври 2018-та година за правна застапничка е назначена раководителката на Секторот за еднакви можности во МТСП, која примила единствено една претставка во текот на една година, која ѝ била препратена од КЗД и истата била застарена.

Со оглед на суштинското, но и фактичкото непостоење и нефункционалност на правниот застапник<sup>43</sup>, а во време кога се зајакнуваат надлежностите на телата за еднаквост, особено на КЗД, како независно тело за недискриминација и заштита на правото на еднаков третман, постои консензус меѓу институциите, но и здруженијата на граѓани дека оваа позиција треба да биде избришана од ЗЕМЖМ.

## 6. Препораки и перспективи за законски измени:

### 6.1 Концепт на родова еднаквост – Закон за родова еднаквост

Со оглед на обемноста на законските измени, најсоодветно предлог-решение е донесување на нов закон, со поширок обем од претходниот во делот на родовата еднаквост, од еднаквоста на жените и мажите, која опфаќа еден дел од концептот за родова еднаквост.

Концептот на законските измени треба да го опфати концептот на родовата еднаквост, кој во себе го вклучува и принципот на еднакви можности меѓу мажите и жените. Имено, концептот на

<sup>43</sup> Ваквата констатација е наведена и во Анализата за родово базираната дискриминација и работничките права во Северна Македонија, подготвена од здружението Реактор, достапна на следниот линк: [http://www.reactor.org.mk/CMS/Files/Publications/Documents/kwn-final-mk3.pdf?fbclid=IwAR1Paaujc-gf39-W584plbn2IHsDF-hCJNwgMkYgM9UFhD6E25XZ\\_jOnZUI](http://www.reactor.org.mk/CMS/Files/Publications/Documents/kwn-final-mk3.pdf?fbclid=IwAR1Paaujc-gf39-W584plbn2IHsDF-hCJNwgMkYgM9UFhD6E25XZ_jOnZUI)

родовата еднаквост е заснован на принципите на човековите права и социјалната правда и значи дека различните однесувања, аспирации, потреби на жените и мажите се почитувани, земено предвид, вреднувани и подеднакво поддржани. Тоа значи, дека нивните права, одговорности и можности нема да зависат од тоа дали тие се родени како маж или како жена. Концептот на родовата еднаквост ја опфаќа трансформацијата на релациите на моќ кои постојат меѓу мажите и жените, со што оди многу подалеку во менувањето на општествените норми од принципот на еднаквите можности меѓу мажите и жените. Родовата еднаквост не се однесува единствено на бинарната поделба на родот, негово поистоветување со биолошкиот пол и го опфаќа и концептот на родова трансформативност. Оттука, измените на законот треба да одат чекор понатаму и треба да тргнат од родовата еднаквост како почетен концепт во градењето на родовата политика во земјата.

## 6.2 Дефиниции

Овој дел треба да биде прилагоден со делот Поимник од Законот за спречување и заштита од дискриминација и треба да биде дополнет со дефиниции за родова еднаквост, пол, род, родов идентитет, инфраструктура, соодветно прилагодување, економско јакнење на жените, интерсекционалност.

## 6.3 Мерки за воспоставување на родова еднаквост

Изразот основни мерки да се замени со зборот генерални и во областите да се додаде зборот инфраструктура. Секретаријатот за родова еднаквост да подготви прирачник за вклучување на родовата перспектива во законите и политиките, кој ќе ја опфати и практичната примена на генералните и посебните мерки. Законот да предвиди донесување на подзаконски акт со кој овој прирачник ќе стане задолжителен за употреба од страна на сите институции. Да остане одредбата за правење на годишен план на ниво на институција за имплементација на посебните мерки кој ќе биде подготвен од страна на државниот советник за родова еднаквост, а одобруван од Секретаријатот за родова еднаквост и доколку истиот не е изготвен одговорното лице и институцијата да подлежат на прекршочни санкции. Обврската за известување за преземените мерки, но и резултатите од посебните мерки да остане и истата да се врши од страна на државниот советник за родова еднаквост на квартално и годишно ниво.

Неопходно е законот да предвидува вработените и раководството на институциите, вклучително и министрите, да добијат задолжителни обуки во делот на родовата еднаквост и вклучување на родовата перспектива, за да може да се зголеми свесноста за важноста од постигнување на родовата еднаквост во општеството и начините како преку политиките може да се влијае врз овој процес.

Интерсекционалноста освен во делот поимник, треба да биде интегрирана и во делот мерки за воспоставување на родова еднаквост на начин што ќе се стави задолжение дека надлежните органи мора да вклучуваат генерални и посебни мерки во политиките за подобрување на статусот на маргинализираните групи жени.

## 6.4 Собрание/КЕМ

Со законот да биде дадена обврска на Собранието за промена на Деловникот на Собранието на начин што КЕМ ќе се стави како задолжително работно тело до кое се испраќаат сите закони, исто

како законодавно-правното тело. На овој начин КЕМ ќе добие надлежност да дава мислење за родовиот аспект на сите закони и ќе може да ја интегрира родовата перспектива во законската рамка.

Законот да предвиди постоење на државен советник/чка за родова еднаквост во Собранието, кој/а ќе биде надлежно лице за советување во делот на родовата еднаквост. Ваквата позиција ќе овозможи советување и на претседателот и на генералниот секретар на Собранието за целосна имплементација на обврската за вклучување на родовата перспектива во законската рамка, но и целокупната работа на Собранието.

Законот да предвиди соработка меѓу КЕМ и Клубот на пратенички, како и координација во иницијативите во однос на донесување и менување на закони од родова перспектива. Законот да ја зајакне позицијата на Клубот на пратенички на начин што ќе предвиди стручно-техничка поддршка и посебен буџет за реализација на активностите.

Законот да предвиди воспоставување на Сектор за родова еднаквост во стручната служба на Собранието, кој ќе биде надлежен да дава поддршка на КЕМ, Клубот на пратенички, но и на останатите комисии за прашањата поврзани со родовата еднаквост.

Да се зајакне обврската на Собранието при изборот на составот на работните тела и при определувањето на составот на неговите делегации за соработка со меѓународни организации и при соработка со парламентите на други држави да го почитува принципот за еднакво учество на жените и мажите, на начин што ќе се потенцира дека Собранието е должно да го почитува и примени овој принцип и задолжително за истово да извести во годишните извештаи.

Да се зајакнат капацитетите на Парламентарниот институт за истражување и подготовка на анализи во делот на родовата еднаквост преку вработување на стручно лице/лица во делот на родовата еднаквост.

Да се зајакнат капацитетите на пратениците за родовата еднаквост и вклучувањето во законската рамка, вклучително и во Буџетот на РСМ, преку обуки за родова еднаквост и родово буџетирање.

## 6.5 Влада и МТСП

Анализата на усогласеноста на родовата машинерија со меѓународните стандарди и анализата на капацитетите на Секторот за еднакви можности покажа дека во моментот родовата машинерија не е потполно функционална и треба да се трансформира. Со оглед на ваквата состојба беше направена и компаративна анализа, со цел да се прикажат искуства од други земји кои придонеле да се подобри состојбата со родовата еднаквост во нивните земји. Оттука, перспективите кои измените на законот може да ги понуди за национална родова машинерија која е поставена во согласност со меѓународните стандарди, а кои одговараат на нашиот систем можат да бидат: формирање на Секретаријат за родова еднаквост при Владата (примерите од Шведска и Хрватска) или пак отворање на посебно министерство за родова еднаквост (примерот на Луксембург). Еден од заклучоците кои произлегуваат од анализата е дека посебно министерство за родова еднаквост нема да може да ја постигне целта на влијание на национално ниво, со оглед дека повторно ќе биде изолирано во поглед на работата на другите министерства и органи на државната управа, кои повторно ќе сметаат дека имплементацијата во овој дел е единствена одговорност на ова

министерство, како што е сега случајот со МТСП. Оттука, овој извештај ќе ја разработи идејата за формирање на Секретаријат за родова еднаквост при Владата.

Согласно досегашната пракса, за да може да биде формиран Секретаријат за родова еднаквост, треба да се измени Законот за Влада, во кој ќе бидат утврдени надлежностите на ова владино стручно тело. Главната цел на Секретаријатот ќе биде вклучување на родовата перспектива во предлозите на законите, политиките и другите прописи, давање стручно-правни мислења по прописите на министерствата и општините, координација и мониторинг на работата на институциите и имплементацијата на Законот за родова еднаквост и поддршка на институциите преку обезбедување соодветни обуки. Секретаријатот за родова еднаквост ја остварува својата функција и во обезбедувањето на стручна поддршка од аспект на родовата еднаквост во самиот процес на подготвувањето на законите и другите прописи што ги подготвуваат министерствата и другите органи на управата преку давање стручни правни мислења до истите. Секретаријатот ќе дава стручни мислења и предлози до Владата на РСМ по прашања за унапредување на родовата еднаквост, ги координира сите активности насочени кон воспоставување родова еднаквост, сеопфатен мониторинг и мониторинг на системот на заштита и унапредување на родовата еднаквост и анализа на нејзината ефикасност, ги координира државните советници за родова еднаквост преку меѓуресорското тело за родова еднаквост, развива форма за квартални и годишни извештаи кои Државните советници треба да ги достават, разгледува и одобрува четиригодишни акциски планови за родова еднаквост на органите на државната управа, развива и следи национални политики за промовирање на родовата еднаквост и нивна имплементација, подготвува истражувања, анализи и на секои две години ја известува Владата за ефектите од спроведување на националната политика во делот на родовата еднаквост, подготвува национални извештаи за усогласеност со меѓународните обврски во областа на родовата еднаквост, соработува со невладини организации активни во областа на родовата еднаквост, подготвува материјали за тренинзи на вработените во државната управа и спроведува тренинзи преку тренинг центар, покренува свесност за родовата еднаквост, тесно соработува со телата за еднаквост – народен правобранител и Комисија за заштита од дискриминација, поднесува извештаи до Владата секоја година, најдоцна до крајот на март следната година за преземените активности. Измените на законот треба да предвидат Секретаријатот да има свој буџет, за кој ќе известува пред Владата во годишниот извештај.

Секретаријатот исто така ќе биде надлежен за собирање на сегрегирани статистички податоци од институциите преку кварталните извештаи од Државните советници за родова еднаквост кои ќе ги доставува до Државниот завод за статистика, со кој тесно ќе соработува.

Интерресорската група треба да биде преименувана во консултативна група која ќе има претставници на граѓанскиот сектор, синдикатите, приватниот сектор и телата за еднаквост. Консултативната група ќе биде координирана од страна на Секретаријатот за родова еднаквост и ќе се среќава четири пати годишно со цел да учествува во процесот на консултации за најважните политики кои се носат на државно ниво во кои родовата еднаквост треба да биде вклучена. Членовите од граѓанскиот сектор, кои ќе вклучат и индивидуалци, но и претставници на здруженија на граѓани, ќе бидат избрани од страна на Владата на јавен повик, кој ќе содржи и минимум критериуми кои треба да бидат исполнети, а кои ќе се однесуваат на искуството во областа на родовата еднаквост и репрезентативност во однос на маргинализирани групи жени.

Со измените на законот треба да се предвиди заменик/чка на претседателот на Владата за родова еднаквост. На овој начин ќе се обезбеди застапеност на прашањата за родовата еднаквост на највисокото ниво на донесување одлуки.

Со оглед на фактот што во моментот постојат две независни тела кои имаат превентивна, но и заштитна функција во случаите на полова и родова дискриминација, со измените на законот правниот застапник треба да биде избришан, како потполно неефикасен механизам за заштита од дискриминација, неусогласен со меѓународните стандарди.

Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа, МТСП е надлежно министерство за унапредување на рамноправноста меѓу половите и заштита на младината и жените. Земајќи ги предвид ваквите надлежности, но и генералното постапување на МТСП во делот на еднаквиот третман и недискриминацијата, Секторот за еднакви можности, вклучително и Одделението за родова рамноправност треба да функционираат и понатаму во рамките на МТСП и да соработуваат со Секретаријатот за еднакви можности, особено во делот на надзорот над спроведувањето на законот. Оттука, инспекцискиот надзор треба да остане во надлежност на МТСП, за што треба да се формира посебен инспекторат за родова еднаквост, кој ќе има обучени инспектори за вршење на надзор над спроведувањето на законот. Ваквото решение за инспекциски надзор треба да биде поефикасно од досегашното, каде надлежен орган е Државниот инспекторат за труд кој нема спроведено ниту еден инспекциски надзор, ниту пак е информиран дека ова припаѓа во неговиот делокруг на работа, особено земајќи ја предвид и неговата тесна надлежност во делот на трудот утврдена во Законот за инспекцијата на трудот. Доколку инспекцискиот надзор над ЗЕМЖМ сепак остане во рамките на надлежност на Државниот инспекторат за труд, истото како надлежност треба да се вклучи во Законот за инспекција на трудот и треба го вршат посебни инспектори обучени за надзор над спроведувањето на ЗЕМЖМ.

#### 6.6 Координатор/ки за еднакви можности – Државен советник за родова еднаквост

Со законските измени да се воведат систематизирано работно место за позицијата координатор/ка за еднакви можности на работното место државен советник за родова еднаквост (раководен административен службеник од ниво Б1). Анализата на состојбата покажа дека е неопходно измените на законот да предвидат систематизирано работно место за координатор/ките, кое ќе биде на високо работно место во институциите и ќе имаат можност да соработуваат со сите сектори/органи во состав, како и со кабинетот на раководниот орган на институцијата.

Државниот советник за родова еднаквост освен посебните услови предвидени во член 24 од Законот за административни службеници<sup>44</sup>, кои во конкретниот случај ќе предвидат завршено образование во општествените науки, и посебните работни компетенции поврзани со познавањето на јазик и компјутерски вештини, ќе треба да има познавање и искуство од областа на родовата еднаквост од минимум 1 година.

---

<sup>44</sup> Согласно член 24 од Законот за административни службеници, работното место државен советник претставува раководен административен службеник од прво ниво кој треба да има завршено високо образование, да има најмалку шест години работно искуство од кои најмалку две години на раководно работно место во јавен сектор, односно најмалку 10 години работно искуство од кои најмалку 3 години на раководно работно место во приватен сектор.

Согласно Уредбата за описите на категориите и нивоата на работните места на административните службеници<sup>45</sup> раководниот административен службеник од нивото Б1 е самостоен во извршувањето на должноста, па оттука и позицијата најмногу одговара за лице кое ќе ги координира сите активности во институцијата и не мора да биде дел од еден сектор/одделение.

Главни работни задачи и обврски на државниот советник за родова еднаквост ќе бидат давање на совети на секретарот односно функционерот кој раководи со институцијата каде не се назначува секретар за прашањата поврзани со родовата еднаквост, учество во сите процеси на донесување на програми, политики, документи и буџети на ниво на институција и вклучување на родовата перспектива во истите, подготовка на четиригодишен акциски план за родова еднаквост на ниво на институција, соработка со другите раководни административни службеници од институцијата и координација на контакт-лицата за родова еднаквост на ниво на сектор/одделение, учество во меѓуресорското владино координативно тело за родова еднаквост, подготовка на квартални извештаи за својата работа и работата на институцијата, соработка со други државни органи, органи на локалната власт, домашни и меѓународни организации, како и со претставници на стопанството и на граѓанскиот сектор, учество во работата на работните тела на Собранието и на работните тела на Владата, кога за тоа е овластен од функционерот кој раководи со институцијата. **Земајќи ја предвид обемот структура на државната администрација и големиот број на органи на државната управа, постоењето на државниот советник за родова еднаквост може да се организира на органи на државната управа со минимален број од 20 или повеќе вработени. Во останатите органи на државната управа местото на координатор/ка треба да биде систематизирано со минимум позиција на соработник/чка.**

Овој предлог не опфаќа формирање на посебен сектор за родова еднаквост, со оглед дека ваков пристап може да придонесе работата во делот на вклучувањето на родовата еднаквост да се сфати единствено на ниво на сектор, без притоа да се вклучи во целата работа и во сите политики на институцијата.

---

<sup>45</sup> Целосниот текст на уредбата е достапен на следниот линк:

[http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/legislation/uredba\\_za\\_administrativni\\_sluzbenici\\_sl72\\_07052014.pdf](http://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/legislation/uredba_za_administrativni_sluzbenici_sl72_07052014.pdf)