



Институт за човекови права

ЗНАЧЕЊЕТО НА ПРИСТАПОТ ЗАСНОВАН НА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ЗА ОДГОВОРОТ НА ЗДРАВСТВЕНАТА КРИЗА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19 ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



USAID
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Наслов:

**ЗНАЧЕЊЕТО НА ПРИСТАПОТ ЗАСНОВАН НА ЧОВЕКОВИ ПРАВА
ЗА ОДГОВОРОТ НА ЗДРАВСТВЕНАТА КРИЗА ПРЕДИЗВИКАНА
ОД КОВИД-19 ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Издавач:

Институт за човекови права

За издавачот:

Маргарита Цаца Николовска

Уредник:

д-р Весна Стефановска

Автор:

Мартина Смилевска Кчева

Лектура:

Татјана Стојановска

Графички дизајн:

Дамјан Канзуров

Скопје, март 2022 година

Мислењата изразени во оваа публикација секогаш не ги одразуваат гледиштата на Балканскиот труст за демократија, Германскиот Маршалов Фонд на САД, УСАИД или на Владата на САД

СОДРЖИНА

Листа на кратенки	4
Извршно резиме	5
Вовед.....	6
1. Зошто е потребна примена на пристапот заснован на човекови права во креирање на јавните политики при одговор на Ковид-19?	8
2. Преглед на одговорот на Владата на Република Северна Македонија на здравствената криза предизвикана од КОВИД-19 и неговото влијание врз граѓаните	14
2.1. Политички контекст во период на појавата на Ковид-19 во РСМ..	14
2.2. Вонредна состојба и владеење на правото	14
2.3. Забрана и ограничување на движењето.....	16
2.4. Јавно здравје	20
2.5. Образование	24
2.6. Економски мерки за закрепнување	25
3. Заклучоци	28
4. Препораки.....	29

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ПЗЧП	Пристап заснован на човекови права
РСМ	Република Северна Македонија
СЗО	Светска здравствена организација
МАНУ	Македонска академија на науките и уметностите
ООН	Организацијата на Обединетите Нации
ГО	Граѓански организации
ИЧП	Институт за човекови права
МЗМП	Македонско здружение на млади правници

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Ковид-19 пандемијата, која веќе влегува во својата трета година, сериозно ги погоди граѓаните, бизнисите и целокупниот општествен систем во Република Северна Македонија. Владата на РСМ презеде низа мерки и стратегии, со цел заштита на населението, кои во најголем дел беа неопходни и сразмерни, но сепак различно влијааа на засегнатите страни. И покрај опсежноста на државниот одговор, реалноста вели дека при креирањето на политиките и при носењето одлуки не беа земени предвид специфичните услови во кои се наоѓаа ранливите граѓани, како што се лицата со попреченост, Ромите, постарите лица, лицата со ниски приходи, децата, жртвите на семејно и родово базирано насилство, сексуалните работници, како и барателите на азил. Оттука, примената на принципот, заснован на човекови права (ПЗЧП) при донесувањето и спроведувањето на политиките, мерките и програмите е единствениот начин кој може да помогне не само во заштитата на јавното здравје, туку и во заштитата на човековите права на особено ранливите категории. Во време на криза, ПЗЧП и дава на државата незаменлива и сигурна алатка преку која ќе гарантира дека никој не е заборавен и дека принципите што се исклучително важни за човековата благосостојба се интегрирани во поправеден, реален и одржлив непосреден или долгорочен одговор на пандемијата.

ВОВЕД

Пандемијата предизвикана од КОВИД-19 предизвика здравствена, економска и социјална криза во Република Северна Македонија. Како одговор на истата, владата презеде низа рестриктивни мерки за спречување на изложеноста на луѓето на вирусот и забавување на неговото ширење, како и сет мерки за ублажување на негативните ефекти од наметнатите рестрикции. Донесените мерки во значителна мера влијааа на ограничувањето на правата на граѓаните, вклучувајќи воведување полициски час, одржување социјална дистанца, ограничено движење и собирање, затворени граници и стопирање на воздушниот сообраќај, онлајн образование, забрана за одржување верски настани и спортски натпревари, одложување на процедурални рокови во судски постапки, затворање на несуштински бизниси и сл. Додека таквите ограничувања на слободите и правата, во еден дел, можеби беа неопходни за контрола на пандемијата, сепак многу од овие политики беа премногу широки или се занемари да се земе предвид нивното влијание врз најранливите категории на граѓаните кои го понесоа товарот, не само од вирусот, туку и од социоекономските последици.

Оттука, целта на овој документ за јавни политики е да го анализира одговорот на Владата на РСМ (стратегииите, одлуките и целосниот пристап на институциите) на здравствената криза, како и последиците од истиот кои настанаа врз маргинализираните граѓани, и со тоа да укаже зошто принципот заснован на човекови права е најефективното решение за креирање на инклузивни јавни политики, особено во време на криза. Анализава се однесува на периодот од 2020 и 2021 година, и истава, воедно, ќе даде заклучоци и препораки, со цел да се подобрат владините мерки во иднина, а рестрикциите да обезбедат добра основа за почитување на човековите права на сите граѓани, особено на оние кои припаѓаат на ранливите групи.

Методолошката рамка на документот вклучува анализа на документи и метод на структурирани фокус групи. Анализата на документите се заснова врз прибирање и анализирање на примарни и секундарни извори на податоци. Примарните извори на податоци ги опфаќаат донесените мерки, стратегиите и одлуките на Владата на РСМ, како и достапните документи и податоци поврзани со спроведувањето на уредбите и функционалноста на мерките за намалување на последиците од вирусот. Секундарните извори на податоци опфаќаат анализи, извештаи и документи изготвени од релевантни домашни и меѓународни институции, академски трудови, извештаи и анализи подготвени од релевантни граѓански организации од РСМ, како

и медиумски извори. Дополнително, со цел да се утврди влијанието на мерките врз одделни маргинализирани заедници, во 2021 година се спроведоа и две структурирани фокус-групи, со вкупно 30 учесници- претставници на 21 граѓанска организација. Цел на фокус групите беше, преку сопствени искуства, примери и дискусија, граѓанските организации (ГО) да ги пренесат своите видувања на имплементацијата на пристапот заснован на човекови права во нашата држава, во услови на глобална пандемија. Во фокус групите се дискутираше за предизвиците и за детектираните проблеми при спроведувањето на владините мерки, нивното влијание врз ранливите категории граѓани, како и примери на прекршување на човековите права и дискриминаторски постапки.

Првата глава, со наслов: *Зошто е потребна примена на Пристапот заснован на човековите права во креирањето на јавните политики при одговорот на Ковид-19?* содржи објаснување зошто пристапот заснован на човекови права е најдобрата можна опција при креирањето на јавната политика, особено во време на пандемија. Втората глава, со наслов: *Преглед на одговорот на Владата на Република Северна Македонија на здравствената криза предизвикана од КОВИД-19 и неговото влијание врз граѓаните* го содржи образложението на проблемот и актуелната состојба, структуриран преку влијание на одговорот на владата врз одредени права на граѓаните. Третата глава ги содржи заклучоците, а четвртата препораките до државните институции. Вака одбраната структура има за цел да ја потенцира важноста на пристапот, заснован на човекови права, и да му овозможи на читателот да ја „восприема/чита“ актуелната состојба (проблемот) низ призма на истиот.

1.

ЗОШТО Е ПОТРЕБНА ПРИМЕНА НА ПРИСТАПОТ ЗАСНОВАН НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО КРЕИРАЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ ПРИ ОДГОВОРОТ НА КОВИД-19?

Заштитата на јавното здравје може да има импликации врз човековите права, како што се на пример правото на слобода на движење и здружување, образование, правото на еднаков третман и недискриминација и други. Пандемијата покажа дека кога се работи за донесување одлуки во борбата против коронавирусот, *човековите права доста често се наоѓаат на двете страни на равенката, најчесто како дилема помеѓу заштитата на здравјето и животите на целата популација (на едната страна), и (...) непотребното мешање во изведувањето на слободите и правата, како што се слободата на движење или слободата на здружување (на другата).* Состојбата што ја наметна здравствената криза неминовно бараше од државата да донесе итни одлуки, со цел спречување на ширењето на вирусот, но тоа не смее да значи дека за човековите права треба последователно да се размислува. Напротив, во време на криза, она што е неопходно потребно се *повеќе човекови права, повеќе аргументи за човековите права, повеќе проценки за човековите права и уште повеќе право.*¹ Оттука, човековите права треба да влезат во јавната агенда при обмислувањето на секоја политика и мерка, како главна организациона рамка во форма на доследно применет пристап заснован на човековите права.

Но, каков всушност треба да биде пристапот заснован на човекови права?

Организацијата на Обединетите нации (ООН) го дефинира ПЗЧП како *концептуална рамка во процесот на човековиот развој која нормативно се заснова на меѓународните стандарди за човекови права и оперативно е насочена кон нивно промовирање и заштита.*² Иако истиот во суштина е идеја која постои од поодамна, со цел интегрирање на човековите права во програмите за развој, ПЗЧП за прв пат добива јасно дефиниран опфат во документот на ООН, насловен како Statement of Common Understanding.³

¹ EUI Working Papers, Pandemics and human rights: three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19, SCHEININ Martin and MOLBAEK-STEENSIG Helga, 2021, стр. 20, достапно на: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69576>

² Ibid, страна 20

³ "Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation", Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, стр.15, достапно на: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf>

Подетално, пристапот заснован на човековите права е методолошка рамка која има за цел да ги интегрира човековите права во секоја развојна програма и (...) обезбедува значајно и систематско вклучување и зајакнување на најранливите категории.⁴ Тој се залага кон давање целосна смисла и живот на универзално усвоените стандарди за човекови права, пренесувајќи ги од маргините на стручни дебати и обични прокламации до центрите на одлучување и управување. Но, ПЗЧП е и многу повеќе од операционализација на меѓународните стандарди и принципи за човекови права. Имено, тој подразбира промена во фокусот и мотивите за спроведување на јавните политики, со што фокусот се пренесува од задоволувањето на потребите кон остварувањето на правата. Тоа значи дека луѓето не се пасивни корисници на услуги, туку носители на права⁵ кои можат да бараат реализација и заштита на своите права од носителите на должности⁶ кои треба да обезбедат нивно остварување. Оттука, кога оваа методолошка рамка е применета, јавната политика се концептуализира и реализира во смисла на гарантирање на човековите права на поединец. Притоа, важно е да се напомене дека ПЗЧП им користи на сите граѓани, но бара приоритетна акција за најранливите, бидејќи нивните човекови права најчесто се негираат или остануваат неисполнети- “Leave no one behind”.⁷ Конечно, ПЗЧП ги става носителите на правата зад „воланот“ на акцијата како примарни агенти во креирањето на политиките- “Nothing about us without us”⁸!

При дизајнирањето на политиките, со употреба на пристапот заснован на човековите права, креаторите треба да ги имаат предвид следниве три главни компоненти:⁹

- Фактичкиот статус на човековите права, во услови во кои треба да се спроведе политиката, утврден преку специфична аналитичка перспектива¹⁰ за носителите на правата и носителите на должност, со цел да се утврди вистинскиот статус на човековите права, а посветеноста на носителите на должност истите да ги почитуваат, заштитат и исполнат,

4 UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming (the Common Understanding), достапен на: https://unsdg.un.org/sites/default/files/6959-The_Human_Rights_Based_Approach_to_Development_Cooperation_Towards_a_Common_Understanding_among_UN.pdf

5 Прирачник за примена на пристапот заснован на човековите права, Гоце Коцевски, Маја Атанасова, Натали Петровска, Дарко Аврамовски, Ена Бендевска, Маја Стојаноска, Институт за човекови права, стр. 6, достапен на: <https://bit.ly/3HdRo1v>

6 Носители на права се сите луѓе, согласно со Универзалната декларација за човекови права.

7 „Носители на должности се оние лица кои имаат конкретна обврска или должност да ги почитуваат, заштитиуваат, унапредуваат и исполнуваат човековите права и да се воздржат од повреди на човековите права.

8 Leave No One behind, UN Sustainable Development Group, достапно на: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

9 „Примена на пристапот заснован на човекови права во политиките и програмските процеси на институциите“, Институт за човекови права, достапен на: <https://bit.ly/3peRtvG>

10 Ibid. стр. 13

- Идентификација на специфични ранливи групи кои треба да имаат корист од предложените активности,
- Фокус на принципите на човековите права.

Да се осврнеме сега токму на принципите на човекови права кои се од фундаментално значење при примената на пристапот заснован на човековите права во практика, особено во време на здравствена криза, и кои претставуваат водилка во донесувањето и спроведувањето речиси на секоја политика или програмски процес.

Универзалност и неотуѓивост

Принципот на универзалност на човековите права е темелник на меѓународното право за човекови права и подразбира дека сите имаме еднакво право на нашите човекови права (апсолутната важност на правата за секого, секаде и во секое време). Човековите права се и неотуѓиви, односно тие не треба да се одземаат, освен во конкретни ситуации и според соодветна процедура¹¹.

Во контекст на ПЗЧП тоа значи дека државата има за задача да размислува за сите, а не само за најголемите или најочигледните општествени групи. Овој аспект на универзалноста се имплементира преку концепти како недискриминација и посебно внимание на ранливите групи. Во контекст на Ковид-19 кризата може да значи, на пример, размислување за тоа кои заедници или лица би можеле да бидат особено ранливи на вирусот или неговите влијанија, или кои заедници не можат во целост да имаат корист од одговорот кој го развила државата на здравствената криза. Оттука, државата има обврска да донесе, на пример, мерки кои ќе превенираат дополнително осиромашување и маргинализација на ранливите заедници, поради кризата или поради непропорционалниот ефект на ограничувањата на правата кон овие групи. Ова е особено важно затоа што непропорционалниот ефект на мерките за справување со пандемијата кон ранливите лица може да значи и индиректна дискриминација, сторена преку пропуштање да се одговори на специфичните потреби на овие заедници. Принципот на универзалност подразбира размислување околу тоа дали мерката што се предвидува идентификува кој е најранлив, маргинализиран и исклучен, како и дали посветува особено внимание на потребите на ранливите групи, како што се на пример жените, постарите лица, лицата со посебни потреби итн.?

¹¹ Повеќе во однос на овој принцип можете да прочитате во "The Universality of the Concept of Human Rights.", Henkin, Louis, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 506(1989): 10–16., достапно на: <http://www.jstor.org/stable/1046650>

Неделивост

Принципот на неделивост подразбира дека човековите права се подеднакво значајни. Оттука, кога се разгледува овој принцип низ призмата на ПЗЧП, клучното прашање што се поставува е дали некои права се поимаат како поважни од други, и тоа на штета на уживањето на вторите? Поради тоа што правата произлегуваат од достоинството на човекот, негирањето на едно право секогаш го попречува уживањето на другите права.

Во контекст на Ковид-19 на пример би значело дека не може правото на соодветен животен стандард или правото на образование да биде загрозено на сметка на друго право, како што е правото на здравје. Тоа значи дека при креирање и имплементирање на политики и програми за одговор на здравствената криза треба да се избегне „приоритетизирање на правата“, како и да се избегнат активности кои ќе придонесат кон тоа. Причината за тоа е фактот што доколку дојде до давање приоритет на некое право, на долг рок се поткопува одржливоста на резултатите и дополнително се остава простор за повторување на истите состојби и циклуси кои се адресираат со конкретната интервенција.

Меѓузависност и меѓусебна поврзаност

Човековите права се меѓусебно зависни и меѓусебно поврзани. Исполнувањето на едно право често зависи, целосно или делумно, од исполнувањето на другите.

Во контекст на здравствената криза, да ги земеме за пример правото на здравје и правото на пристап до информации. Ширењето и пристапот до здравствените информации, кои се потребни за да се заштити сопственото здравје и благосостојбата, но и за да се разбере, да се одговори и да се учествува во јавното (или понекогаш приватното) донесување одлуки, е од особено значење за време на вонредна здравствена состојба. Архуската конвенција поставува јасни стандарди за тоа, наведувајќи: *Во случај на непосредна закана за здравјето на луѓето или животната средина... сите информации кои би можеле да ѝ овозможат на јавноста да преземе мерки за да ја спречи или ублажи штетата што произлегува од заканата и ги поседува јавен орган, веднаш и без одлагање се шират до членовите на јавноста кои може да бидат засегнати.*¹² Во контекст на Ковид-19, државите имаат позитивна обврска проактивно да обелоденуваат клучни информации поврзани со здравствени, економски и социјални политики и други информации во време на вонредна или кризна состојба.

¹² Повеќе во однос на неделивоста на правата може да најдете во "Human Rights: a thorny path" (2008), Hessel, Stéphane, Noce, Vincent, The UNESCO courier, достапно на: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183347>

Партиципативност

Принципот на партиципативност значи дека секој има право да учествува во одлуки кои ги засегаат неговите човекови права. Учеството мора да биде активно, бесплатно, значајно и да обрнува внимание на прашањата за пристапност, вклучувајќи пристап до информации во форма и јазик што лицата може да го разберат.

Во контекст на Ковид-19 ова може да се разбере во насока на важноста од консултации со и учество на членовите на заедниците и ранливите категории на лица на кои директно влијаат донесените мерки. Оттука, од исклучителна важност е државата и носителите на обврски да осигураат дека при креирањето на политиките, програмите и мерките, како и при носењето на одлуките активно се вклучени сите засегнати страни, вклучувајќи ги заедниците, граѓанското општество, маргинализираните, исклучените групи итн.

Одговорност и владеење на правото

Владеењето на правото подразбира дека сите лица мора да одговараат пред законот, односно да се соочат со социјалните и правните последици од прекршувањето на законот.¹³ За правото, а со тоа и за владеењето на правото да има вистинска општествена функција, општествените чинители мора да имаат обврска да го почитуваат, а општеството мора да може да ги држи одговорни. Оттука, принципот на одговорност се однесува на тоа дека државите и останатите носители на должности се одговорни за остварување на човековите права. Во практика, тоа значи јасно идентификување на правата на носителите на побарувањата и обврска на носителите на одговорности. Тоа значи постоење можност да се лоцира одговорноста при прекршување на правата, како и постоење јасни механизми на истрага. Дополнително, одговорноста значи и дека сите вклучени актери одговараат за своите постапки и дека резултатите и процесите се следат и оценуваат. Овој принцип не се однесува само на судовите, туку и на многу други системи, како на пример административните процедури. Во контекст на Ковид-19, одговорноста може, на пример, меѓу другото, да значи ситуација во која здравствениот систем прифаќа и одговара на поплаките за несоодветна грижа.

Еднаквост и недискриминација

Принципот на еднаквост и недискриминација значи дека сите поединци се еднакви како човечки суштества и никој не треба да трпи дискриминација врз основа на раса, боја, етничка припадност, пол, возраст, јазик, сексуална

¹³ Член 5(ц) од Архуската конвенција, достапна на: [cep43e.pdf \(unece.org\)](https://www.unhcr.org/refugees/article/43e.pdf)

ориентација, религија, политичко или друго мислење, национално, социјално или географско потекло, попреченост, имот, раѓање или друг статус.

Пристапот заснован на човековите права подразбира дека сите форми на дискриминација во остварувањето на правата мора да бидат забранети, спречени и елиминирани. Истиот, во контекст на Ковид-19 пандемијата и одговорот на владата, испитува дали со донесените мерки се врши неоправдано дискриминирање помеѓу различни категории лица- што значи бара приоритизирање на оние кои се најмаргинализирани и кои се соочуваат со најголеми бариери при остварување на нивните права.

Оттука, можеме да заклучиме дека има многу големи придобивки од користењето на пристапот заснован на човекови права, не само во креирањето на јавните политики (вклучително и на мерките, стратегиите и одлуките преку кои се ефектуираат), а кои се фокус на овој документ, туку и во креирањето развојни програми, во судските спорови и во застапувањето. Примената на овој метод и дава легитимитет на политиката, бидејќи ПЗЧП се заснова на меѓународното право и е прифатен на глобално ниво. Понатаму, тој ги става на прво место маргинализираните и ранливите популации и обезбедува нивна вклученост, а со тоа обезбедува остварување на човековите права за сите.

2.

ПРЕГЛЕД НА ОДГОВОРОТ НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА ЗДРАВСТВЕНАТА КРИЗА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОВИД-19 И НЕГОВОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ГРАЃАНИТЕ

2.1.

Политички контекст во период на појавата на Ковид-19 во РСМ

Првиот случај на корона вирус во РСМ беше откриен на 26.2.2020 година, во период на сложени политички случувања во државава. Имено, на 3.1.2020 година беше избрана техничка (преодна) влада, со мандат да спроведе предвремени парламентарни избори. На 16 февруари собранискиот спикер го распушти Собранието и распиша избори за 12 април, околу осум месеци пред истекот на парламентарниот мандат, кои потоа беа одложени за 15.7.2020 година.

На 13 март беше евидентирана појавата на првиот Ковид-19 кластер во Дебар и Центар Жупа, каде беше прогласен целосен карантин.[□] Заканите од пандемијата кон граѓаните, јавното здравје и економијата, како и потребата од преземање итни и ефективни мерки за справување со истата, беа доволни причини техничката влада да достави предлог до Претседателот на РСМ во кој се утврдува од кои причини постои потреба од прогласување вонредна состојба.

2.2.

Вонредна состојба и владеење на правото

На 18.3.2020 година претседателот на државава за прв пат од постоењето на Република Северна Македонија прогласи вонредна состојба[□] заради заштита и справување со последиците од коронавирусот, по која Владата, согласно со член 126 од Уставот на РСМ, се стекна со овластување да донесува уредби со законска сила, сè до нејзиното завршување на 23.6.2020 година. Вонредната состојба значеше не само воведување на засилените мерки за заштита на здравјето на населението, туку и *имплицира(ше) воведување посебен правен режим чии основни карактеристики се: отстапување од на-*

челото на поделба на власта и преземање од Владата легислативни овластувања, можност за ограничување на основните човекови слободи и права и преземање интервентни мерки од извршната власт во економијата, образованието и други сфери на општествениот живот.¹⁴ Оттука, од витално значење е овластувањата за вонредната состојба да се остваруваат само за целите за коишто се дадени и ограничувањето на слободите и правата да не може да бидат дискриминаторски по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба,¹⁴ односно владата мора да го почитува начелото на законитост, пропорционалност, неопходност и недискриминација.

Од моментот на прогласувањето на вонредната состојба, заклучно со 22.6.2020 година, Владата имаше донесено 250 уредби¹⁵ со кои се уредуваше широк спектар прашања од значење за управувањето со кризата. Донесените уредби подлежат на уставно-судска контрола и во времетраење на вонредната состојба, односно како што и самиот Уставен суд оценува, тој е надлежен да ја цени уставноста на Уредбата со законска сила од аспект на член 126 (дали пропорционално и разумно уредува и нормира мерки со кои непосредно или посредно ќе се отстранат причините што довеле до прогласување на вонредната состојба, како и последиците од истата...?), и од аспект на член 54 (дали има дискриминација по наведените основи?) дали се повредува правото коешто не може да биде дерогирано - ниту во вонредна, ниту во воена состојба и меѓународно признатите права - коишто не можат да бидат дерогирани.¹⁶

Во контекст на принципот на владеење на правото, кој секогаш бара рестриктивен пристап и почитување на барањата за нужност и пропорционалност, се доведуваат во прашање оние уредби со кои се регулираат определени права што ќе траат до крајот на 2020 година, без оглед до кога ќе трае вонредната состојба, како и уредбите со законска сила кои содржат одредба дека одредена мерка се применува за време на траење на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е поинаку уредено“. Оттука, единствено прифатливо стојалиште е уредбите, чиешто дејство го надминува траењето на вонредната состојба, да може да останат во правниот систем само ако бидат озаконети, односно потврдени од Собранието.¹⁷

¹⁴ Сите преземени мерки и донесени препораки се достапни на: <https://vlada.mk/node/20502>

¹⁵ Претседателот на РСМ донесе пет одлуки за утврдување на постоење вонредна состојба на територија на цела држава, заради заштита и справување со последиците од ширењето на КОВИД-19, објавени на 18.3.2020, 17.4.2020, 17.5. 2020, 31.5.2020. и 15.6.2020 година, достапни на: <http://slvesnik.com.mk/besplateno-pristap-do-izdanija.nsp#>

¹⁶ „Анализа на правните аспекти на вонредната состојба“, Македонска академија на науките и уметностите (МАНУ), достапно на: <https://urlzs.com/KCf7j> стр.1

¹⁷ Член 54 од Уставот на РСМ.

Во однос на неопходноста на уредбите, истите, во најголем дел, предвидуваа норми кои се однесуваа за управување со кризата или за справување со последиците од неа¹⁸, што значи дека ја утврдуваат непосредната или посредната врска помеѓу нивниот предмет и Ковид-19 пандемијата и последиците од неа. Од аспект на пропорционалноста пак, не е секогаш почитувано начелото на пропорционалност кај уредбите со кои се дерогираат постојните закони заради заштита на јавното здравје, додека одредени уредби (...) се менуваат често, се носат нетранспарентно и во исклучително кус временски период, без консултации со заинтересираните страни, експертите и граѓанскиот сектор.¹⁹ Во оваа насока се забележува непропорционалност, на пример кај Уредбата 100/2020, со која се зголеми времето поминато во строга изолација од 14 на 21 ден, за лица кои доаѓаат од држави со висок ризик, при што во анализата се наведува дека истата не содржи причина и образложение за воведување на порестриктивни мерки и не може да се оцени дали преземената мерка е пропорционална и соодветна за настанатата состојба, имајќи предвид дека медицинските стандарди на СЗО истакнуваат дека 14 дена во строга изолација се доволни за лицето да развие симптоми на коронавирус.²⁰

Покрај уредбите, Владата донесе и низа други акти, како одлуки, правилници, решенија и заклучоци кои беа од значење за државните органи и нивното работење во услови на вонредна состојба.

2.3.

Забрана и ограничување на движењето

Со цел поголема заштита на населението од ширење на коронавирусот, на 22.3.2020 година Владата донесе одлука за забрана и посебен режим на движење на населението и јавниот превоз на територијата на Република Северна Македонија.²¹ Согласно со одлуката, се забрани движење на населението и движење на возилата за јавен превоз на територијата на РСМ во временски период од 21:00 часот до 6:00 часот наредниот ден. Со оваа Одлука повторно се потврди и забраната за собири на граѓаните во групи поголеми од пет луѓе, во периодот кога е дозволено движење. По донесувањето на оваа мерка Владата најави дека нејзиното прекршување ќе подразбира кривич-

18 101 Уредба се однесуваа на примена на одреден закон, а 41 е т.н. изворна односно уредува прашање кое не е предмет на уредување на постоен закон. Тие се достапни на: <https://vlada.mk/uredbi-covid19>

19 „Анализа на искуствата на институциите за време на вонредната состојба и уредбите со законска сила“, Министерството за правда на РСМ, Февруари 2021, стр. 16, достапна на: <https://bit.ly/3phbYys>

20 Supra note 19

21 „Анализа на донесените уредби со законска сила за време на вонредната состојба во 2020 г“ Блупринт група, Центар за правни истражувања и анализи, стр.85, достапна на: <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2020/11/analiza-na-donesenite-uredbi-so-zakonska-sila-za-vreme-na-vonrednata-sostojba-vo-2020-bluprint.pdf>

на одговорност, според член 206 од Кривичниот законик. Одлуката за забрана и посебен режим на движење претрпе неколку измени, кои најчесто се однесуваа на промена на времето за движење во текот на денот, забрана за движење во континуитет од повеќе денови (карантин), за време на викенди и празници, забрана и посебен режим за движење на лица над 67 години и лица до 18-годишна возраст и за посебен режим на движење само во одредени општини, поради зголемен број инфицирани лица од коронавирусот. Оваа Одлука целосно престана да важи на 22 јуни 2020 година.

Ова беа едни од најстрогите мерки што беа преземени во борбата со пандемијата. Истите, сепак, значително ја ограничија слободата на движење и влијааа врз широкиот опсег на граѓански и политички права, економски, социјални и културни права.

Оттука, јасно е дека примарниот фокус на државата беше спроведување физичко дистанцирање преку рестриктивни мерки, пристап кој според авторите на краткиот документ за политика „*Западниот Балкан во време на глобалната пандемија*“, открива дека односот помеѓу државата и општеството (на Западен Балкан) е обликуван од меѓусебната недоверба.²² Системското запоставување на здравствениот систем (децениски недостаток на волја за унапредување и инвестиции, како и поради масовниот егзодус на обучени и високообразувани медицински лица,²³ кои мигрираат) во суштина, ги направи поверојатни острите мерки, бидејќи болниците имаат помалку ресурси за справување со сериозни случаи, што ја зголеми итноста да се спречи какво било понатамошно ширење на Ковид-19 вирусот.²⁴ Меѓутоа, забраната и заклучувањето на целата нација, без никакви исклучоци (освен најтешкиот медицински итен случај и клучните работници, како што се полицијата, вооружените сили, здравствените работници, учесниците во производствениот процес во земјоделството), ниту е пропорционална, ниту служи за борба против пандемијата. Ваквиот пристап значи дека државата креира политики врз основа на мит за менталитетот, а не преку пристапот заснован на човекови права, притоа надевајќи се дека на овој начин ќе се спречи ширењето на вирусот и ќе се олесни притисокот врз здравствениот систем. Како резултат на ваквото одлучување и дејствување Владата ги занемари потребите на одредени ранливи категории лица, како: стари лица кои зависат од туѓа грижа, жртвите на семејно и родово базирано насилство, сексуалните работници, Ромите, децата, барателите на азил и други.

22 Supra note 19 стр.15

23 Supra note 24

24 Одлука за забрана и посебен режим на движење на територијата на РСМ. „Службен весник на РСМ“, бр. 72/2020, <https://www.slvesnik.com.mk/Issues/efd6cd84b37e40a19e3f75515b759d06.pdf>

Според искуствата на учесниците во организираните фокус групи за време на полициски час и долгите викенди со карантин, бројот на пријави на **семејно насилство** бил зголемен. За илустрација, беше споделен случај, презентираан и во јасноста, кога жртва на семејно насилство побарала помош од полицијата, а полицијата одбила да ја заштити, со образложение дека нејзиниот сопруг, сторителот на насилството е позитивен на Ковид-19. Во иста насока е и “Мрежата за заштита од дискриминација” во која се заклучува дека во исклучоците кои можат да се движат за време на забрана воопшто не беа предвидени жртвите на семејно насилство, а во услови на вонредна состојба и забрана за движење во текот на денот и во карантин, се зголемува ризикот од семејно насилство, кое може да биде и со животозагрозувачки последици.²⁵ Дополнително, согласно со извештајот на “Националната мрежа против насилство врз жени и семејно насилство”²⁶ поради физичкото присуство на сторителите, жените не беа во можност да се јават на линиите за помош и поддршка, или да го пријават насилството, а многу жени се плашеа да побараат здравствена заштита и медицинска помош или да ја напуштат насилната средина и да бидат сместени во центри за жртви на семејно насилство поради ризик од инфекција со Ковид-19. По реакциите на граѓанските организации (ГО), кои работат со човекови права, државата направи исклучок за жените - жртви на родово засновано насилство и семејно насилство, и нивните деца, да можат да го напуштат домот во случај на сериозна закана во време на забрана, без да стравуваат дека ќе бидат казнети.

Ограничувањата за движење, заедно со препораките на Владата за физичко дистанцирање, го отежнаа задоволувањето на егзистенцијалните потреби на **Ромите** кои се вклучени во неформалната економија, како што се, на пример, собирачите на пластика и железо кои се соочија со намалена дневна заработувачка поради помалиот временски простор што им беше оставен за движење и поради застојот на економските текови во однос на откупување на тоа што го собираат. Ова е особено важно, затоа што околу 40% од Ромите во РСМ се вклучени во неформален начин на заработка.²⁷

Според податоците добиени од фокус групите, ограничувањето на движењето, карантинот и полицискиот час директно ги погоди и **сексуалните работници** кои беа ограничени да работат во овој период, иако за многу од нив

25 Одлуката имаше интерсекциски и дискриминациски ефект кон одредени социјални групи.

26 Policy Brief “The Western Balkans in Times of the Global Pandemic”, April 2020, The Balkans in Europe Policy Advisory Group, Florian Bieber, Karl-Franzens, Tena Prelec, Marika Djolai, Donika Emini, стр.7, https://www.researchgate.net/publication/341700199_The_Western_Balkans_in_Times_of_the_Global_Pandemic

27 Извештајот „Здравствени системи во акција - Северна Македонија“ истакнува дека има постојан недостаток на лекари и медицински сестри во здравствениот сектор, но сепак, пр. бројот на лекари се зголеми од 269 на 100.000 жители во 2010, на 312 во 2019 година, приближувајќи се до просекот на ЕУ од 382. Повеќе може да прочитате во „Здравствени системи во акција - Северна Македонија“, Јулијане Винкелман, Флоријан Тиле, Јулија Литвинова и Бернд Рехе, СЗО, достапен на: <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1405296/retrieve>

тоа е единствен извор на приход. Со оглед на фактот дека државата не успеа да обезбеди помош за овие лица, дел од нив мораа да работат и во време на забрана за движење (со што ризикуваа да подлежат на кривична одговорност за непочитување на мерките) и да зависат од ГО, во однос на основната помош, како храна, облека, ваучери за храна и друго.

Одлуката за забрана за движење беше и **родово несензитивна**, бидејќи не беа препознаени посебните родови улоги на жените во РСМ, кои најчесто се грижат за постари лица и членови на семејството со хронични заболувања, предизвикувајќи страв и фрустрации од оние кои даваат и од оние кои примаат грижа.²⁸

Во однос на **постарите лица**, со одлуката лицата над 67 години да можат да се движат само по два часа во одреден период од денот, *несоодветно, нецелисходно и неоправдано се ограничија правата на лицата над 67 години,*²⁹ односно непотребно се предизвикаа недоразбирања и говор на омраза кон постарите лица од останатите граѓани, без притоа да се постигне целта- намалувањето на заболувањата од Ковид-19 кај оваа старосна група. Во оваа насока, во однос на одлуката за различниот режим на движење на лицата над 67 и лицата до 18 годишна возраст, и самиот Уставен суд изразува сомнеж за нејзината оправданост, со што поведува постапка за оценка на нејзината уставност. Согласно со размислувањата на Судот, се поставува прашањето дали селективното и различно третирање на граѓаните, според нивната возраст, е пропорционално и го оправдува јавниот интерес во едно демократско општество, како и дали може да се оправда како неопходно потребно и легитимно? *Задирањето во човековите права и основни слободи, а во услови на општа пандемија во која се наоѓаат граѓаните и на територијата на Република Северна Македонија, би можело да има основ, доколку постои сразмерност на мерките за ограничување со настанатата состојба, заради постигнување на поставените здравствени цели за запирање на ширењето на епидемијата.*

Ограничувањето на движењето непропорционално ги засегна и **барателите на азил и лицата кои нелегално престојуваа во РСМ**. Имено, согласно со одлуката на Владата, за време на периодот на вонредна состојба поради КОВИД-19 вирусот, сите нови баратели на азил, како и новоидентификуваните лица без регулиран престој на територијата на Република Северна Македонија, првично се сместени во карантин за 25 дена во Транзитниот центар Винојуг – Гевгелија. Ваквата одлука е донесена без посебно образложение или анализа за потребата од воведување толку долг период на карантин, кој е спротивен на насоките на СЗО.

28 Supra note 29, стр7

29 "The state of democracy in North Macedonia in the times of the Covid-19 pandemic", Katerina Kolozova with a team from ISSHS, стр.7, достапно на: <https://www.isshs.edu.mk/wp-content/uploads/2020/04/The-State-of-Democracy-in-North-Macedonia-in-the-Times-of-the-Covid-19-Pandemic.pdf> стр.7,

2.4.

Јавно здравје

Пандемијата имаше големо влијание врз здравјето на населението и врз смртноста во РСМ. До почетокот на август 2021 година беа регистрирани вкупно 156.452 инфекции и 5493 смртни случаи поврзани со болеста, што означува стапка на смртност од Ковид-19 која е двојно повисока од просекот за Европскиот регион на СЗО.³⁰

Со цел заштита на здравјето на граѓаните и јавниот интерес, во креирањето на политиките во областа на јавното здравје РСМ целосно ги прифати и спроведе насоките на делување и справување со коронавирусот, предвидени од СЗО. Имено, за подобра координација на национално ниво, во рамки на Министерството за здравство се формира кризна група, во која членуваа експерти од областа на епидемиологијата и инфективните болести, со цел подобро менаџирање на сите информации и активности во врска со случаите со коронавирусот, координација на сите активности со другите институции и со препораките кои ги даваше Центарот за управување со кризи. Стратегијата што беше применета при креирањето на здравствениот одговор се засноваше на спроведување на јавно-здравствените мерки за намалување на пренесувањето на вирусот во форма на интервенции за лична заштита, заштита на средината, социјално дистанцирање и интервенции поврзани со патувањата. Министерството за здравство изготви 37 протоколи, препораки, упатства и алгоритми за Ковид-19,³¹ кои, меѓу другото, дадоа насоки за постапувањето на матичните лекари за тестирање и лекување на пациентите со Ковид-19, за нега во домашни услови на пациенти со благи симптоми од Ковид-19, препораки за пациентите со ретки болести кои имаат мултисистемски оштетувања на повеќе органи, а кои се вбројуваат во рамки на популацијата „под ризик“, протокол за лекување на пациентите на хемодијализа итн. Дополнително, за да се одговори на барањата за откривање и постапување со сомнителните случаи на влезните гранични премини, државата донесе соодветни протоколи. По добивањето на вакцината, вакцинацијата и ваквите интервенции продолжија да бидат важни алатки за намалување на пренесувањето и за спречување на ширењето на вирусот.

30 Човековите права на маргинализираните заедници во услови на Ковид-19“, Наташа Бошкова, Дарко Антиќ, Росана Богатинова и Маргарита Глигуроска, Мрежа за заштита од дискриминација, Февруари 2020, достапна на: <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2021/06/izvestaj-za-covekovi-prava-na-mz-za-web.pdf> стр. 32

31 „Справување со насилство врз жените и семејно насилство во Западен Балкан за време и по здравствената криза со КОВИД-19“, Националната мрежа против насилство врз жени и семејно насилство, достапно на: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/Spravuvane-so-nasilstvo-vrz-zheni-i-semejno-nasiltvo-za-vreme-na-KOVID-19.pdf>

Ограничен капацитет на здравствениот систем

И покрај големиот број спроведени мерки, бројот на инфекции и смртни случаи се зголеми, особено во текот на вториот и третиот бран, кон крајот на 2020, односно во пролетта 2021 година. Во оваа ситуација дојде до недостиг на места на клиниките за прием на пациенти кои требаше да бидат хоспитализирани, со што се наметна прашањето за универзалното право на пристап до здравствена заштита, бидејќи лекувањето во приватните болници, со превисоко поставените цени, претставуваше привилегија за малкумина. Според податоците од фокус-групите, најголемиот проблем во здравствениот одговор на Ковид-19 кризата беше ограничениот капацитет на здравствениот систем да ги згрижи сите пациенти кои имаа потреба од здравствена услуга за време на пандемијата, па голем дел од граѓаните беа приморани да ги користат услугите на приватните здравствени установи, чии услуги чинеа значително многу. Според здруженијата, граѓаните подигнуваа кредити за да можат да ги покријат трошоците за лекување, а од друга страна, не постои механизам што им гарантира рефундирање на овие средства од Фондот за здравствено осигурување. Ваквата ситуација доведува до дополнително осиромашување на граѓаните, во услови на економска и здравствена криза. Во 2020 година, ГО побараа државата да воспостави правна рамка за утврдување на лекувањето, поврзано со Ковид-19, кое граѓаните го покриваат со лични средства во приватните здравствени установи, според примерот на определениот максимален износ за плаќање учество со лични средства (партиципација) во јавното здравство, во согласност со ценовникот на здравствени услуги на Фондот за здравствено осигурување, како и да се склучат договори помеѓу Фондот за здравствено осигурување со сите акредитирани лаборатории за ПЦР-тест, за утврдување присуство на вирусот Sars-CoV-2, или да се овозможи рефундирање на трошоците.³² Во април 2021 година, на 65-та Седница, Владата на РСМ ги утврди измените и дополнувањата на Законот за здравствена заштита, со кои, меѓу другото, се уреди и начинот на вршење здравствена дејност од приватните здравствени установи, при утврдено постоење на кризна состојба, со цел заштита на јавното здравје и прогласена епидемија или пандемија на заразна болест, а се овозможи и законско овластување за определување највисоки цени во приватните болници, во висина на референтните цени утврдени од Фондот за здравствено осигурување. Сепак, до денес, Владата не ги определила цените, односно не донела одлука или каков било акт, со што оваа законска одредба останува неприменета, а услугите на приватните здравствени

³² Предизвиците за Ромите за време на кризата предизвикана од Ковид-19, М-р Исмаил Камбери, Институт за европска политика, мај 2020, стр.8, достапно на: Предизвиците-за-Ромите-за-време-на-кризата-предизвикана-од-КОВИД-19.pdf (merc.org.mk)

установи остануваат достапни само за ограничен број граѓани кои имаат доволно финансиски средства.³³

Вакцинација

На 26.1.2021 година Владата го прифати Националниот план за вакцинација против Ковид-19 во РСМ³⁴ и со тоа го утврди процесот на вакцинација на граѓаните. Согласно со планот, основна цел на вакцинацијата е сузбивање на Ковид-19 епидемијата и закрепнување на здравствениот и економскиот систем во земјава. Вакцинацијата, во комбинација со останатите превентивни здравствени мерки (носење заштитна маска, одржување физичка дистанца и хигиена на рацете), ќе придонесе кон намалување на морбидитетот и морталитетот на ризичните групи, намалување на појавата на компликации и смртен исход, одржување на виталните функции на заедницата и ограничување на преносот на вирусот помеѓу популацијата.³⁵ Во планот, Владата ги утврди и категориите на лица кои е неопходно да се заштитат, со цел да се постигне целта на вакцинацијата, а тоа беа - лицата кои се есенцијални за одговор на пандемијата и за грижа и третман на болните (здравствените работници); лицата кои ги одржуваат есенцијалните сервиси на заедницата (критичната инфраструктура); како и лицата кои се изложени на поголем ризик од компликации и смртен исход.

Во овој контекст особено е важно да се напомене дека народниот правобранител утврди дека лицата со попреченост, како и лицата кои се грижат за нив, не се наведени како приоритетни групи за вакцина. Образложенијата за нивно приоритетно вклучување се во насока на тоа дека оваа група граѓани се соочуваат со зголемен ризик од заразување со Ковид-19, поради здравствената состојба и нарушеното здравје кое е карактеристично за многу од нив, но и поради секојдневниот контакт со давателите на услуги за поддршка, без разлика дали тоа се членови на нивното семејство или се ангажирани лица задолжени за давање грижа, нега, третман, рехабилитација, образование, поради што практично е невозможно одржувањето на физичката дистанца. Дополнително, според народниот правобранител, Владата исто така мора да има на ум дека до диспропорционална исклученост на лицата со попреченост од процесот на имунизација може да придонесе недостапноста на информации за системите за регистрација за вакцинирање, непристапните места за имунизација, како и евентуално присутните

³³ Тие се исклучени од системот за помош и поддршка на Владата и немаа можност да ги користат социо-економските мерки, бидејќи нивната работа не е легално признаена.

³⁴ „Анализа на влијанијата од ковид-сарс-19 на родот и различностите“, д-р Марија Ристеска, Центар за истражување и креирање политики, стр.20, достапна на: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/480413.pdf>

³⁵ Supra note 33, стр.34

стигматизирачки ставови од здравствените работници. Во оваа насока беа и изнесувањата на ГО, кои, за време на фокус групите, потенцираа дека кај лицата со посебни потреби, како една хетерогена група, кризата само ја влошила состојбата и ги потенцирала проблемите со кои се соочуваат. Најпрво, со непостоењето на пристапни пунктови за тестирање и вакцинација за оваа категорија граѓани државата не успеа да ја исполни својата обврска за соодветно приспособување и оттаму не обезбеди уживање и остварување на правата од здравствена заштита за лицата со попреченост на еднаква основа со другите.³⁶ Овие лица се судрија и со проблеми во однос на неинформираноста за безбедноста на вакцината, како и со тоа дали самостојно можат да донесуваат одлуки, кога се работи за нивното здравје.

Информирање за донесените мерки

Со цел навремено информирање на граѓаните за мерките за заштита и превенција од корона вирусот, презентација на антикризните мерки на Владата, статистики и често поставувани прашања, Владата спроведе кампањи за јавно здравје и се пушти во употреба веб страната <https://koronavirus.gov.mk/>. Министерот за здравство и Комисијата за заразни болести одржуваа редовни прес конференции (пренесувани и на знаковен јазик) со цел информирање на граѓаните за состојбата. На страната на Министерството за здравство и на Владата на РСМ за граѓаните станаа достапни голем број документи и информации, како апликацијата за искажување заинтересираност за вакцинација против Ковид-19, брошури, упатства, прашања и одговори, митови и вистини (на македонски и на албански јазик) поврзани со вирусот, како и информации и едукативни видеа што се однесуваа на препознавање на симптомите, начинот на заштита, броевите за контакт со здравствените установи, правилната домашна изолација, информациите во врска со патувањата во земји од среден и висок ризик, како и информациите кои се однесуваа на заштита на психичкото здравје. Оттука, информациите што се изнесуваа во јавноста од Владата и од надлежните институции беа транспарентни, навремени и во согласност со принципите за човековите права.³⁷ Сепак, и покрај вложените напори за постојано изнесување на релевантни информации до јавноста, ГО кои земаа учество во фокус-групите го истакнаа проблемот со ширењето лажни вести и зголемениот говор на омраза во период на пандемијата, особено во интернет просторот. Како одговор на ваквата ситуација голем дел од здруженијата спроведоа активности за подигнување на свеста кај граѓаните за почитување на мерките преку споделување јасни, транспарентни и научно засновани информации, како и преку активности насочени

³⁶ Решение на Уставен суд бр.60/2020, достапно на: <http://ustavensud.mk/?p=19320>

кон намалување на дискриминацијата врз основа на етничка и политичка припадност.³⁷

Стратегијата за здравство на Република Северна Македонија за периодот 2021 – 2030 година

На 7.12.2021 година, по предлог од Министерството за здравство, Владата ја донесе Стратегијата за здравство на Република Северна Македонија за периодот 2021 - 2030 година, со Акциски план. При нејзината изработка земена е предвид агендата на ЕУ за ефективни, ефикасни и достапни здравствени системи. Таа, меѓу другото, идентификува три клучни прашања: 1.Поддршка за зајакнување на ефективноста на здравствените системи; 2.Зголемување на достапноста до здравствената заштита, со фокус врз здравствената работна сила и 3.Подобрување на здравствените системи и улогата на е-здравството, како и проценка на здравствената технологија и здравствените информатички системи. Сепак, во Стратегијата не се споменува ниту една насока во однос на инвестирањето и изградбата на здравствениот систем кој ќе биде способен да даде стратешки одговор на идни реални предизвици, како што е можна нова пандемија³⁸. Ова е особено загрижувачки, имајќи го предвид фактот дека, според СЗО, *капацитетот на земјава за одговор на јавно- здравствените вонредни ситуации пред пандемијата на КОВИД-19[□] беше оценет како низок*. Оттука, сегашниот фокус на донесување ad hoc решенија за Ковид-19 пандемијата не смеат да ја одвлечат државава од размислување за потенцијалната закана од други заразни болести.

2.5.

Образование

Како резултат на пандемијата образовниот процес во РСМ претрпе огромни промени.. За време на вонредната состојба тој се одвиваше согласно со уредбите со законска сила за примена на законите за основно, средно и високо образование, како и уредбите за нивни измени и дополнувања. Согласно со овие уредби, Владата, на 10.3.2020 година, со одлука го забрани одвивањето на воспитно-образовниот процес во сите детски градинки, центри за ран развој, дневни центри, основни и средни училишта, како и во високообразовните установи и јавните научни установи, поради што наставата се организираше преку учење на далечина, односно учење од дома, со примена на средства за електронска комуникација. Како средства за електронска

³⁷ Точка 18 од Записникот од 28 Седница на владата на Република Северна Македонија, одржана на 25.3.2020 год, достапно на: <https://vlada.mk/sednica/2020-28>

³⁸ Supra note 30 , стр.20

комуникација се предвидоа видеоконференциските платформи, електронската пошта или други системи за електронска размена на податоци, кои, без физичко присуство на учениците, требаше да обезбедат заемна двонасочна комуникација. Според податоците од фокус-групите, најголемиот недостаток на вака уредениот образовен процес беше фактот дека одржувањето на наставата со учење од дома, преку примена на електронски средства, значеше дека секое дете нема да има еднаков пристап до квалитетно образование, поради фактот дека **учениците од посиромашните семејства** немаа доволно средства да обезбедат уреди за да можат непречено да ја следат наставата, како и поради фактот дека за ваков вид настава потребна е стабилна интернет врска. До ваков заклучок доаѓа и МЗМП, кои, во текот на второто полугодие од учебната 2020/2021 година регистрирале и случаи во кои децата не можеле да ја следат онлајн наставата поради тоа што семејството имало само еден уред.³⁹ Во овој контекст особено беа погодени **децата Роми**, бидејќи 3% од ромските домаќинства немаат пристап до електрична енергија, 38% немаат пристап до интернет, а 51% немаат компјутер. Дополнителен предизвик за оваа маргинализирана група претставува и фактот дека јазот во писменоста кај Ромите и останатите етнички заедници е голем, па учењето од дома претставуваше дополнителен предизвик, бидејќи зависеше од тоа родителите да им помагаат на децата при решавањето на домашните задачи. Вака донесените мерки беа несоодветни и за **децата со попреченост**. Дополнително, истражувањето на ИЧП, кое се заснова на испитување на мислењата на учениците и наставниците, укажува на потребата од креирање соодветни платформи во кои ќе биде достапен целиот материјал, а кој ќе биде адаптиран за потребите на наставата на далечина, како и спроведување обуки за наставничкиот кадар, како би се обезбедило најквалитетното образование.⁴⁰

2.6.

Економски мерки за закрепнување

Ковид-19 донесе и големи предизвици во економскиот сектор и пазарот на трудот. Притоа, сектори кои беа и се под најголем економски ризик се туризмот, хотелите и угостителските услуги, како и секторот на самовработени, сопствениците на мали и средни бизниси и производниот сектор. Со цел да одговори на негативните последици Владата донесе широк пакет економски/антикризни мерки кои имаа за задача да дадат дополнителен и важен економски стимул на граѓаните, бизнисите и здравствениот систем во земјата.

³⁹ Достапни на страната на Министерство за здравство: <http://zdravstvo.gov.mk/preporaki-protokoli-izvestuvanja-dokumenti-za-covid-19/>

⁴⁰ Северна Македонија: Профил на земјата за пандемија на корона вирус, достапно на: <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/macedonia>

Првиот и вториот пакет имаа за цел да обезбедат животна поддршка на економијата и на здравствениот сектор и опфаќаа повеќе видови помош, од кои најважни во овој контекст се помошта и поддршката на компаниите за исплата на плати или придонеси на вработените, директната парична помош на лицата кои останале без работа и помош на лицата приматели на социјална помош, итн. Третиот пакет имаше за цел да го поттикне економското закрепнување и да ја стимулира потрошувачката. Од овој пакет особено важни мерки се дистрибуцијата на платежни картички, кредитирани со 3.000 денари за ниско платените, обезбедувањето поддршка за студенти до 6.000 денари за покривање на школарината, како и мерката ваучери за домашен туризам од 6.000 ден. Четвртиот пакет имаше за цел да обезбеди директна помош за економската и социјалната сигурност на граѓаните, како и да даде поттик на приватната потрошувачка. Од овој пакет ќе ги издвоиме дистрибуцијата на платежни ваучери за ранливите домаќинства, вклучувајќи невработени, студенти и пензионери, во износ до 6.000 денари, потоа домашната платежна картичка за самохрани родители, пензионери со ниски примања, пасивните баратели на работа, како и мерката намалување и/или укинување на парафискалните давачки. Петтиот пакет мерки обезбедува директна финансиска поддршка за компаниите, со цел задржување на работните места, финансиска поддршка за ликвидноста на приватниот сектор, како и поддршка за граѓаните. Во овој сет мерки најважна е мерката „бришење камати на граѓаните кон јавни институции и претпријатија“. Шестиот пакет мерки е наменет за поддршка на дејностите кои беа целосно затворени, како и за подобрување на ликвидноста на компаниите.

Особено подложни на паѓања во доходот и во сиромаштијата во текот на Ковид-19 кризата беа **неформалните работници** кои најчесто работат во секторите кои беа и најтешко погодени, како трговскиот сектор, производството, сместувачките и прехранбените услуги, занаетчиството, транспортот и поврзани активности, лични услуги и сл. Иако државата имаше предвидено неколку мерки, на кои тие беа како директни, така и индиректни корисници, сепак одредени ранливи категории, како **сексуалните работници**, беа исклучени од системот за помош и поддршка на Владата и немаа можност да ги користат овие мерки, бидејќи нивната работа не е легално признаена. Дополнително, родовата перспектива само спорадично е земена предвид, или само во исклучителни случаи, односно *од 46 анализирани мерки во врска со кризата со Ковид-19, кои може да имаат родова димензија, само 14 може да се сметаат дека се родово позитивни, а 2 се родово трансформативни, а тоа е само 35 % од сите мерки.*⁴¹ Тоа значи дека повеќето мерки

⁴¹ Да се стави крај на профитерството во време на животна-загрозувачка криза, достапно на: <https://urizs.com/>
D9KAM

се **родово неутрални**, односно напишани со универзална терминологија, во која се игнорираат конкретни родови ситуации и релации на моќ меѓу жените и мажите со кои се поткрепува дискриминација врз основа на пол и род, вклучувајќи и родово базирано насилство врз жени⁴².

42 Годишен извештај 2021- Ефикасноста на правната заштита на човековите права во Република Северна Македонија, Македонско здружение на млади правници, стр.21, достапно на: <https://bit.ly/3M18Yt1>

ЗАКЛУЧОЦИ

Заштитата на човековите права е должност на секоја влада, а доследното почитување на човековите права е основен клуч за успешно справување со здравствената криза предизвикана од Ковид-19. Мерките, стратегиите и одлуките што ги донесе Владата на РСМ како одговор на настанатата криза во целост не ги содржеа стандардите за заштита на човековите права и препораките на меѓународните тела за заштита на човековите права. Мерките и препораките за заштита и превенција од Ковид-19, како и Економските мерки на Владата за справување со кризата не беа засновани на систематското мапирање на потребите на граѓаните, особено на ранливите и маргинализираните, и не ги земаа предвид и соодветно не ги адресираа и нивните специфични потреби. Тие ги рефлектираа потребите на овие граѓани на ad hoc основа и само под притисок од јавноста или од страна на граѓанските организации. Донесените мерки во голема мера беа од реактивна природа и имаа за цел да го заштитат здравствениот систем од колапс, без притоа значително да влијаат на намалувањето на бројот на заболени и починали лица како последица од корона вирусот. Особено поразително е тоа што Владата ги носеше мерките и без консултација со засегнатите страни, а по реакцијата од здруженијата, со задоцнување успеваше да ги коригира недостатоците. Токму затоа мерките често не соодветствуваа на епидемиолошката состојба во државава и не го спречија ширењето на вирусот.

Оттука, сосема е јасно зошто пристапот заснован на човекови права е најдобрата алатка за формулирање, како на тековните, така и на пост-Ковид-19 мерките кои за центар на својот одговор го ставаат секој поединец. ПЗЧП обезбедува насоки за дејствување во кои еднаквоста и достоинството се највисоки вредности. Тој насочува таргетирани и разделени акции со цел да им се обрати на најранливите и бара оние кои се особено или во голема мера погодени да се најдат на масата на која се одлучува. На пример, доколку ПЗЧП се користеше веднаш кога се појави Ковид-19, превентивните мерки ќе беа воспоставени доволно рано, одредени категории на ранливи лица немаше да бидат „заборавени“, специјалните мерки за ублажување на семејно насилството ќе беа брзо спроведени, а итните економски мерки би имале пошироко влијание. Оттука, систематската примена на пристапот заснован на човекови права може да спаси животи, да ја подобри благосостојбата и да придонесе за одржлив развој на Република Северна Македонија.

ПРЕПОРАКИ

- Мерките преземени од државата, како одговор на пандемијата, мора да бидат неопходни, пропорционални на проценетиот ризик и да се применуваат на недискриминаторски начин, да имаат специфичен фокус и времетраење и да бидат во согласност со обврските на државата според важечкото меѓународно право за човекови права, како и да ја препознаваат потребата на сите засегнати страни.
- Секоја интервенција во јавното здравје, образованието, економијата и останатите сектори погодени од кризата треба да даде приоритет и дополнителна поддршка (социјална, финансиска и медицинска) на најранливите популации, со цел подобра контрола на пандемијата и обезбедување на здравјето и човековите права на оние на кои таа најмногу влијае, односно за своја методологија на креирање и донесување одлуки да го користи пристапот заснован на човекови права.
- Со цел самооценка на напорите и извлекување поуки за градење подобри политики, државата, во иднина треба да направи детална проценка на влијанието на секоја поединечна мерка и политика и тоа преку директна употреба на алатката дизајнирана од ООН - *Список за проверка за пристап заснован на човекови права*⁴³
- Плановите за закрепнување треба да бидат подготвени преку точно утврдување на потребите од идентификуваните ранливи групи и да одговорат на потребите на истите. Дополнително, при обликувањето на овие планови треба да бидат земени предвид проценките на влијанието на досегашниот одговор на кризата врз овие граѓани, подготвени од страна на меѓународните и граѓанските организации, како и од научените лекции.
- При креирањето на идните политики и на мерките, државата треба да ја признае важната улога што ја имаат сите засегнати страни во општеството, вклучително и ранливите категории на граѓани, граѓанските организации, националните институции за човекови права, медиумите итн. и со тоа да обезбеди нивно активно вклучување и учество во процесот на донесување одлуки.

⁴³ Checklist for a Human Rights-Based Approach to Socio-Economic Country Responses to COVID-19, April 2020, UNDP, достапно на: <https://www.undp.org/publications/checklist-human-rights-based-approach-socio-economic-country-responses-covid-19>

