ЕДНАКВОСТ СЕГА

мониторинг-извештај за пристапот на жени од маргинализирани заедници до механизмите за заштита од дискриминација

2026

Хелсиншки комитет за човекови права
ХОПС Опции за здрав живот Скопје
Коалиција Маргини
CIVICA MOBILITAS
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Цивика мобилитас е проект на Владата на Швајцарија за поддршка на граѓанското општество во Северна Македонија, која ја спроведуваат Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), НИРАС од Данска и ФЦГ од Шведска. Целта на програмата е општествените промени во Северна Македонија кои се водени од силен граѓански сектор, од активни граѓани и добра соработка со властите што резултира со проширен граѓански простор, поодржливи граѓански организации и потранспарентно, отчетно и општествено инклузивно владеење на централно и локално ниво.

Цивика мобилитас е проект на Владата на Швајцарија, кој го спроведуваат МЦМС, НИРАС и ФЦГ. Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Хелсиншкиот комитет за човекови права и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на владата на Швајцарија, на Цивика мобилитас, или на организациите што ја спроведуваат

Издавач :

Хелсиншки комитет за човекови права

претставуван од проф. д-р. Неда Здравева

Авторка :

Александра Трајановска

Лекторка :

Виолета Танчева-Златева

Година на издавање: 2026

Место на издавање: Скопје

Број на страници: 27

Содржина

1. **Извршно резиме** 1
2. **Вовед и контекст** 3
3. **Методологија на мониторингот** 6
4. **Системски бариери во пристапот до заштита од дискриминација во Северна Македонија: Родова и интерсекциска перспектива** 8
5. **Анализа на податоците од мониторингот (јули 2024 - септември 2025)** 12

5.1. Број на претставки поднесени од жени 12

5.2. Претставки поднесени од жени од Скопскиот плански регион 13

5.3. Начин на поднесување на претставките 14

5.4. Ниска стапка на утврдена дискриминација 16

5.5. Интерсекциска дискриминација 17

5.6. Мислењата на КСЗД за случаи на дискриминација поднесени од жени од маргинализирани заедници во Скопскиот плански регион 18

6. **Соработка со КСЗД и тужбата actio popularis** 20

6.1. Тужба actio popularis како стратешки механизам за заштита од дискриминација 20

7. **Заклучоци и препораки** 24

Користена литература 27

1. Извршно резиме

Овој мониторинг-извештај ги анализира достапноста и ефективноста на механизмите за заштита од дискриминација во Република Северна Македонија, со посебен фокус на пристапот на жените од маргинализирани заедници до постапките пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД). Иако законската рамка е формално усогласена со европските и меѓународните стандарди, наодите покажуваат дека постои значителен јаз меѓу нормативната еднаквост и реалната достапност на заштитата во пракса.

Во периодот на мониторингот од јули 2024 до септември 2025 година, пред КСЗД биле поднесени вкупно 643 претставки. Од нив, 234 претставки (36 %) се поднесени од жени. Само 14 претставки, односно околу 2 % од вкупниот број, се поднесени од жени од маргинализирани заедници, и тоа исклучиво од жени од рурални средини. Овој податок укажува на сериозна институционална невидливост на жените кои се соочуваат со повеќекратни форми на дискриминација.

Во анализираниот период, дискриминација е утврдена во само 9 случаи по претставки поднесени од жени, што претставува околу 3,8 % од сите претставки поднесени од жени. Од овие случаи, само 2 биле препознаени како интерсекциска дискриминација. Кај ниту една претставка поднесена од жени од маргинализирани заедници не е утврдена дискриминација. Овие бројки не укажуваат на отсуство на дискриминација, туку на ограничена способност на системот да ги препознае и да ги адресира комплексните форми на нееднаквост со кои се соочуваат овие жени.

Дополнително, повеќе од половина од претставките поднесени од жени (52 %) потекнуваат од Скопскиот плански регион, што укажува на изразена територијална нерамномерност во користењето на механизмите за заштита. Жените од рурални и оддалечени средини значително поретко се обраќаат до Комисијата, што упатува на постоење на географски, информативни, економски и институционални бариери. Високата стапка на отфрлени претставки (33 % од претставките поднесени од жени) дополнително отвора прашања за пристапноста и за разбирливоста на процедурите.

Наодите од мониторингот упатуваат на заклучок дека системот за заштита од дискриминација во својата сегашна форма обезбедува формална достапност, но не и суштинска еднаквост. Ниската застапеност на маргинализираните жени, отсуството на утврдена дискриминација кај овие групи и ограничената примена на интерсекциски пристап укажуваат на потреба од структурни подобрувања во институционалната пракса.

Извештајот повикува на премин од декларативна кон ефективна заштита, преку проактивни теренски активности, поедноставување на постапките, обезбедување достапна правна поддршка, систематско прибирање родово и групно раздвоени податоци и институционализирање на интерсекциски пристап во анализата и во одлучувањето. Без вакви мерки, ризикот е најранливите жени да останат надвор од системот на заштита, што ја продлабочува нивната социјална исклученост и ја поткопува довербата во институциите.

2. Вовед и контекст

Комисијата за заштита и спречување од дискриминација (КСЗД) претставува клучен независен институционален механизам за заштита на правото на еднаквост и недискриминација во Република Северна Македонија. Како национално тело за еднаквост, Комисијата има надлежност да постапува по претставки за дискриминација, да утврдува постоење на дискриминација, да дава мислења и препораки, како и да придонесува кон унапредување на антидискриминациските политики и практики.[1]

Пристапот до КСЗД, како вонсудски механизам за заштита од дискриминација, има особено значење за лица и групи кои се соочуваат со системски нееднаквости, ограничен пристап до правда или недоверба во институциите. Во таа насока, анализата на подносителите, времето и начинот на користење на механизмите пред Комисијата, како и исходите од постапките, претставуваат значаен показател за ефективноста, функционалноста и реалната достапност на системот за заштита од дискриминација во пракса.

И покрај постоењето на релативно солидна законска рамка за еднаквост и недискриминација, родовата нееднаквост и понатаму претставува значаен структурен проблем во македонското општество. Жените се соочуваат со различни форми на дискриминација во области како што се вработувањето и работните односи, пристапот до јавни услуги, до здравствената и социјалната заштита, како и во рамки на семејните и приватните односи.

Посебно загрижувачка е состојбата на жените кои припаѓаат на маргинализирани заедници, кај кои родовата нееднаквост често се преклопува со други основи на дискриминација, како што се социјалниот статус, местото на живеење, здравствената состојба, сексуалната ориентација или родовиот идентитет. Овие преклопени форми на дискриминација значително го отежнуваат нивниот пристап до ефективна правна заштита и институционална поддршка.

Фокусот на овој мониторинг и извештај е насочен кон жените од маргинализираните заедници, меѓу кои спаѓаат жени од рурални средини, жени припаднички на ЛГБТИ заедницата, жени кои упо-

[1] Закон за спречување и заштита од дискриминација (2020).

требуваат дроги, сексуални работнички, осуденички и бездомнички од Скопскиот плански регион. Овие групи се изложени на повеќекратни и меѓусебно поврзани форми на исклученост, стигматизација и дискриминација.

Иако законодавството предвидува еднаков пристап до заштита за сите, во пракса овие жени ретко се појавуваат како подносителки на претставки пред КСЗД. Оттука, нискиот број на претставки од жени од маргинализираните заедници не треба да се толкува како отсуство на дискриминација, туку како **показател на ограничениот пристап до правда и институционална заштита**.

Концептот на интерсекциска дискриминација се однесува на ситуации во кои едно лице е изложено на дискриминација врз основа на повеќе лични карактеристики истовремено, при што ефектите од тие основи не можат да се разгледуваат одделно. За жените од маргинализираните заедници, интерсекциската дискриминација претставува реалност која значително го обликува нивното секојдневно искуство.

Во контекст на постапувањето на КСЗД, препознавањето и утврдувањето на интерсекциска дискриминација има клучно значење за обезбедување суштинска, а не само формална еднаквост. Сепак, практиката покажува дека ваквите случаи сè уште ретко се идентификуваат, што наметнува потреба од подлабока анализа на институционалните капацитети и пристапи кон ваквите комплексни форми на дискриминација.

Овој мониторинг и извештај се реализирани во рамките на проектот **„Еднаквост сега – зајакнување на маргинализираните заедници за социјална инклузија и недискриминација“** поддржан од Владата на Швајцарија преку Цивика мобилитас имплементиран од Хелсиншкиот комитет за човекови права, ХОПС - Опции за здрав живот и Коалиција МАРГИНИ, чија цел е да придонесе за подобрување на пристапот до правда и за зајакнување на механизмите за заштита од дискриминација за најранливите групи во општеството.

Преку систематско следење на постапувањето на КСЗД, проектот настојува да обезбеди докази засновани врз податоци, кои ќе послужат како основа за застапување, подобрување на институционалните практики и унапредување на јавните политики во областа на еднаквоста и недискриминацијата. Во таа смисла, овој извештај претставува мост помеѓу **квантитативните наоди од мониторингот и квалитативните заклучоци и препораки**, насочени кон остварување на целите на програмата „Цивика мобилитас“ и пошироко – кон градење поинклузивно општество.

Овој извештај, како завршен документ од процесот на мониторинг, претставува основа за понатамошна анализа на трендовите, идентификација на структурните слабости и формулирање на конкретни препораки насочени кон подобрување на пристапот до правда за жените од маргинализирани заедници.

Целта на овој мониторинг е да утврди дали постојниот систем за заштита од дискриминација обезбедува реална и еднаква достапност за жените од маргинализирани заедници, како и да идентификува структурни бариери кои го ограничуваат нивниот пристап до правда.

3. Методологија на мониторингот

Мониторингот на постапувањето на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) во однос на заштитата од дискриминација на жени од маргинализирани заедници, беше спроведен од Хелсиншкиот комитет за човекови права, во рамките на проектот „Еднаквост сега – зајакнување на маргинализираните заедници за социјална инклузија и недискриминација“.

Мониторингот се спроведуваше **на квартално ниво**, во периодот **од јули 2024 до септември 2025 година**, со цел да се следат трендовите и практиките во постапувањето на КСЗД, како и пристапот на жените од маргинализираните заедници до механизмите за заштита од дискриминација.

Извори на податоци

Податоците користени за мониторингот беа прибирани од:

- податоци обезбедени од КСЗД за поднесени и решени претставки;
- ·јавно достапни квартални и годишни извештаи на КСЗД;
- ·податоци добиени преку директна комуникација и соработка со КСЗД;
- ·податоци добиени од теренска работа преку ангажирани параправнички.

Индикатори за следење

Мониторингот беше фокусиран на следење на следните индикатори:

- вкупен број на поднесени претставки пред КСЗД;
- број на претставки поднесени од жени;
- број на претставки поднесени од жени припаднички на маргинализирани заедници;
- географска распределба на подносителките (со посебен фокус на Скопскиот плански регион);
- начин на поднесување на претставките (онлајн или на конвенционален начин);

- број на отфрлени претставки поднесени од жени, вклучително и од маргинализирани жени;
- број на случаи во кои КСЗД утврдила дискриминација, вклучително и интерсекциска дискриминација.

Начин на обработка и презентација на податоците

Собраните податоци беа систематизирани и анализирани на квартално ниво, а наодите и резултатите беа презентирани преку инфографици, кои беа јавно објавувани на веб-страницата на Хелсиншкиот комитет за човекови права.

Податоците беа збирно анализирани со цел да се идентификуваат трендови, структурни предизвици и практики во пристапот на жените од маргинализираните заедници до заштита од дискриминација, како и да се формулираат заклучоци и препораки засновани врз докази.

Ограничувања на мониторингот

- Податоците се засноваат врз доставени информации од КСЗД;
- Недостиг од детални родово и групно раздвоени статистики;
- Нема целосен увид во образложенијата на сите одлуки;
- Мониторингот е квантитативен, без длабинска квалитативна анализа.

4. Системски бариери во пристапот до заштита од дискриминација во Република Северна Македонија: родова и интерсекциска перспектива

Иако нашата држава во последната деценија значително ја унапреди својата нормативна рамка во областа на еднаквоста и недискриминацијата, практичната примена на овие стандарди останува ограничена, особено кога станува збор за жените од маргинализирани заедници. Формалната усогласеност со европските и со меѓународните стандарди не резултира секогаш со ефективна заштита и пристап до правда. Јазот помеѓу законската рамка и фактичката достапност на механизмите за заштита претставува клучен структурен предизвик.

Годишниот извештај на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за 2024 година[2] укажува на одреден пораст на пријавени случаи, но истовремено открива структурни ограничувања во пристапот до механизмите за заштита. Според официјалните податоци, Комисијата работела на вкупно 485 предмети, од кои 48 % завршиле со утврдена дискриминација, додека 52 % биле отфрлени или непостапени, најчесто поради процедурални пречки. Фактот што повеќе од половина од предметите не стигнуваат до мериторно одлучување отвора прашања за пристапноста и функционалноста на постапката, особено за лицата кои немаат правна поддршка или институционално искуство. Ова укажува дека формалната можност за поднесување претставка не се претвора секогаш во реална можност за добивање правна заштита.

Извештајот забележува дека најчести основи за дискриминација биле националната припадност, личните својства и родот, но родовиот аспект ретко бил централно анализиран во донесените одлуки. Овој податок е особено значаен ако се има предвид дека родово базираната дискриминација често се манифестира во комбинација со други основи, што бара подлабока и интерсекциска анализа.

[2] Годишен извештај за работата на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за 2024 година (2025 г.). <https://kszd.mk/wp-content/uploads/2025/04/Годишен-извештај-2024-КСЗД.pdf>

Законот за спречување и заштита од дискриминација претставува клучен правен инструмент кој предвидува широка листа на заштитени основи, вклучително и пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, попреченост и социјален статус. Законот воспоставува надлежност на КСЗД како независно тело со овластување да постапува по претставки, да дава мислења и препораки и да иницира постапки пред надлежните органи. Сепак, ефективноста на оваа рамка не зависи само од нејзината формална поставеност, туку и од капацитетот и од проактивноста на институциите во нејзината примена.

Во пракса, системските ограничувања се манифестираат преку недоволна информираност на граѓаните за нивните права и за постапките пред Комисијата, ограничени институционални ресурси и недоволна имплементација на препораките. Недостатокот на достапни и разбирливи информации особено ги погодува жените од рурални средини, жени припаднички на ЛГБТИ заедницата, жени кои употребуваат дроги, сексуални работнички, осуденичките и бездомничките, кои често се соочуваат со економска зависност, ограничена мобилност и отежнат пристап до правна поддршка. Во такви околности, иницирањето постапка претставува дополнителен товар, а не реална алатка за заштита.

Република Северна Македонија е договорна страна на Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (ЦЕДАВ),[3] која ги обврзува државите да преземаат соодветни мерки за елиминирање на дискриминацијата и за обезбедување еднаква правна заштита (чл. 2, 3 и 15). Дополнително, Комитетот ЦЕДАВ, во Генералната препорака бр. 33,[4] ја нагласува обврската на државите да обезбедат ефективен пристап до правда и да ги отстранат структурните бариери со кои се соочуваат жените. Исто така, Повелба за основните права на Европската Унија[5] ги гарантира забраната на дискриминација и обврската за обезбедување родова еднаквост во сите политики. Извештаите на Европската Унија[6] конзистентно укажуваат дека, и покрај напредокот во законодавната усогласеност, потребни се дополнителни напори во имплементацијата, институционалната координација и зајакнувањето на телата за еднаквост преку финансиска независност, истражни овластувања и стручен кадар.

[3] Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените – ЦЕДАВ, усвоена од Генералното собрание на ООН на 18 декември 1979 година, чл. 2, 3 и 15.

[4] Генерална препорака бр. 33 за пристапот на жените до правда, Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените, 2015 г.

[5] Повелба за основните права на Европската Унија (2000/C 364/01) член 21.

[6] Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Северна Македонија (2025).

Истражувањето на Агенција на Европската Унија за фундаментални права (FRA)[7] покажува дека значителен процент од жртвите на дискриминација во Европската Унија не ги пријавуваат случаите до надлежните институции, поради недоверба, страв од секундарна виктимизација и недостаток на правна поддршка. Слични трендови се забележуваат и во Република Северна Македонија. Бројот на претставки не ја одразува реалната распространетост на родово базирана дискриминација, што упатува на постоење на структурни бариери во пристапот до заштита, а не на отсуство на повреди.

Концептот на интерсекционалност, развиен во правната теорија за да ги објасни повеќекратните и преклопени форми на дискриминација, е експлицитно препознаен во Генералната препорака бр. 33 на ЦЕДАВ[8] за пристап до правда. Интерсекцискиот пристап подразбира препознавање дека дискриминацијата не дејствува еднодимензионално. Жената која истовремено е припадничка на етничко малцинство, живее во сиромаштија или има попреченост, не се соочува со збир на одделни дискриминации, туку со нивна интеракција, која создава квалитативно поинаква и потешка форма на исклучување.

Во македонскиот контекст, интерсекциската дискриминација ретко се препознава експлицитно во институционалната пракса. Жените, особено оние од ранливи категории, се соочуваат со ограничен пристап до здравствени, социјални и казнено-поправни услуги, при што пречките произлегуваат од комбинација на род, социјално-економски статус, етничка припадност или други фактори. Анализите покажуваат фрагментиран пристап, ограничени корективни мерки и отсуство на систематски родово и етнички раздвоени податоци, што ја намалува способноста за таргетирање на политики и за идентификување на структурните обрасци на нееднаквост.[9] Ограничените ресурси влијаат врз можноста за проактивно постапување, мониторинг и стратешко застапување.

Формалната еднаквост подразбира еднаков третман пред законот, но суштинската еднаквост бара активни мерки за елиминирање на структурните нееднаквости. Меѓународните стандарди ја нагласу-

[7] Агенција на Европската Унија за фундаментални права (FRA), Анкета EU-MIDIS II.

[8] Генерална препорака бр. 33 за пристапот на жените до правда, Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените, ЦЕДАВ (2015).

[9] „Евалуација на состојбите со човековите права и владеењето на правото за време на претседавањето со ОБСЕ“, Хелсиншки комитет за човекови права, април 2023 година.

ваат обврската на државата да обезбеди ефективни правни лекови, позитивни мерки, пристап до бесплатна правна помош и родово сензитивна обука на институциите. Без овие механизми, антидискриминациското законодавство ризикува да остане декларативно.

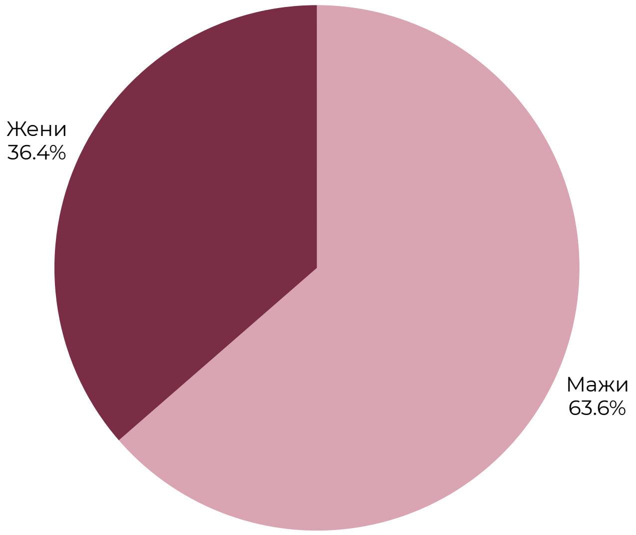
И покрај формалната усогласеност со меѓународните стандарди, практичната примена на антидискриминациската рамка останува ограничена. Недоволната институционална проактивност, недостатокот на систематски податоци и ретката примена на интерсекциски пристап кај маргинализираните жени резултираат со фактичка нееднаквост во пристапот до заштита. Овие структурни бариери директно влијаат врз бројот, структурата и исходот на предметите, што дополнително ќе биде илустрирано во анализата на мониторинг-податоците што следува.

5. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ ОД МОНИТОРИНГОТ (ЈУЛИ 2024 – СЕПТЕМВРИ 2025)

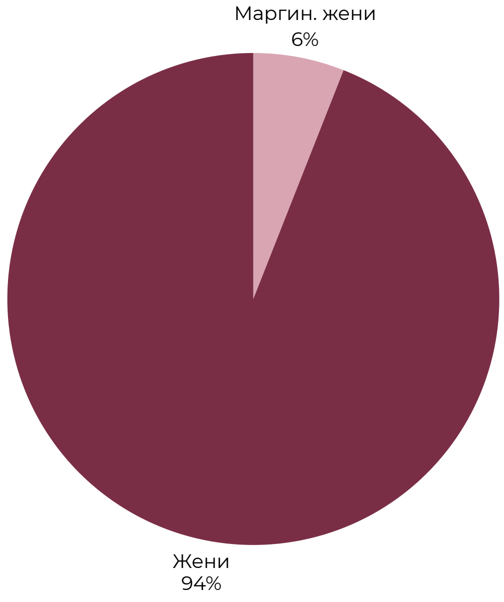
5.1. Број на претставки поднесени од жени

Во периодот на мониторингот, кој опфаќа шест квартали, пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација се поднесени вкупно **643 претставки. Од нив, 234 се поднесени од жени, што претставува околу 36 % од вкупниот број.** Во рамки на претставките поднесени од жени, **само 14 се поднесени од жени од маргинализирани заедници, и тоа исклучиво жени од рурални средини.** Ова значи дека приближно 6 % од претставките поднесени од жени се од маргинализирани жени, додека во однос на вкупниот број претставки, тие учествуваат со околу 2 %. Овој исклучително низок процент укажува на институционална невидливост на жените кои се соочуваат со повеќекратни форми на дискриминација.

Вкупно поднесени претставки



Претставки поднесени од жени



Овие податоци укажуваат на повеќеслојната реалност. Од една страна, жените претставуваат значаен дел од лицата кои ја користат институционалната заштита од дискриминација, што говори за одредено ниво на препознавање и користење на механизмите за заштита. Од друга страна, тие не се доминантна категорија на подносители, што отвора прашања за постоење на структурни, социјални или информативни бариери кои го ограничуваат нивниот пристап до овие механизми, и покрај тоа што родовата еднаквост е нормативно гарантирана.

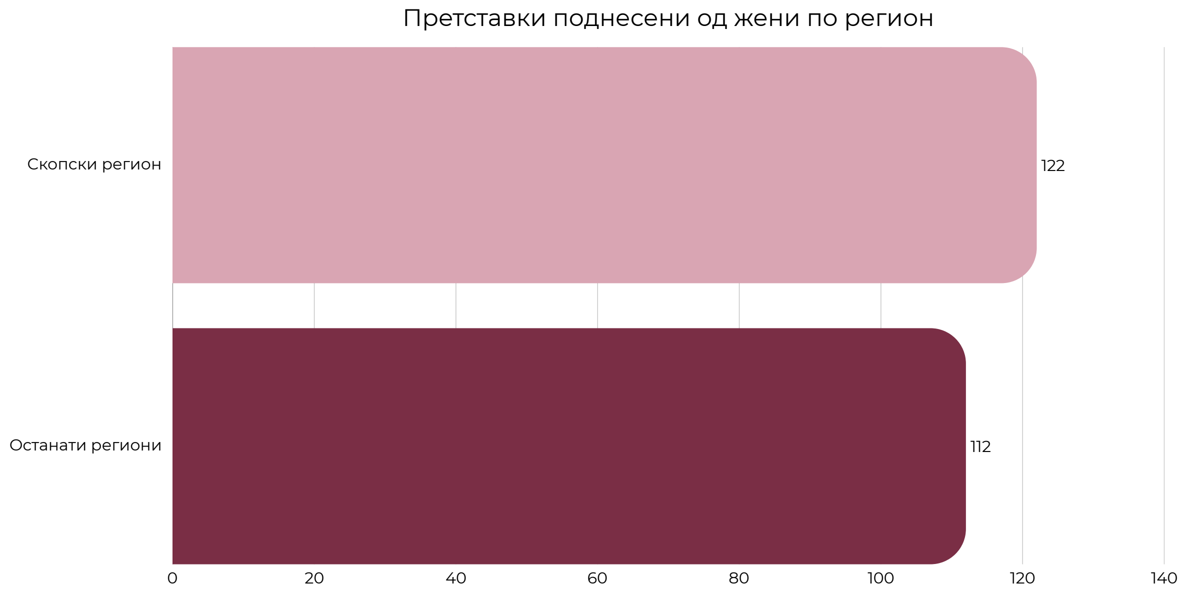
Особено загрижувачки е исклучително нискиот процент на претставки поднесени од жени од маргинализирани заедници. Учество од околу 2 % во вкупниот број претставки укажува на сериозни бариери во пристапот – било да станува збор за географска оддалеченост, недоволна информираност, економска зависност, недоверба во институциите или страв од последици. Овој податок упатува на потребата од проактивни мерки за доближување на механизмите за заштита до жените кои се наоѓаат во повеќекратна ранлива положба.

Дополнително, во дел од случаите жените настапуваат во име на деца или на други лица, што ја нагласува нивната улога како носители на семејна и социјална одговорност. Истовремено, тоа индиректно укажува на ранливоста на категории лица кои не можат самостојно да иницираат постапка, како и на фактот дека пристапот до правда често се остварува посредно, преку жени како примарни застапници во семејството.

Сумирано, квантитативните податоци не само што ја отсликуваат структурата на подносителите, туку отвораат суштински прашања за реалната достапност, за еднаквоста и функционалноста на системот за заштита од дискриминација во пракса.

5.2. Претставки поднесени од жени од Скопскиот плански регион

Од вкупно 234 претставки поднесени од жени, 122 претставки, или околу 52 %, доаѓаат од Скопскиот плански регион, што јасно покажува територијална нерамномерност во користењето на механизмите за заштита од дискриминација. Жените од другите региони, особено од руралните средини, значително поретко се обраќаат кон институциите за заштита, што укажува на постоење на сериозни структурни и практични бариери.



Ниската застапеност на претставки од рурални и маргинализирани области не може да се толкува како отсуство на дискриминација. Напротив, бројни истражувања и теренски искуства укажуваат дека жените од рурални средини, жените кои живеат во сиромаштија и оние со ограничен пристап до услуги и информации, се соочуваат со повеќекратни форми на структурна нееднаквост и дискриминација.

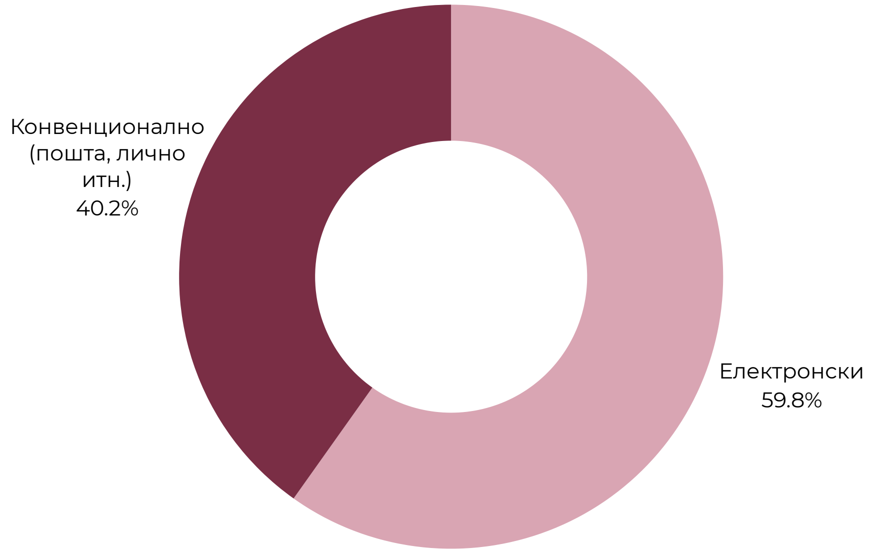
Овој наод упатува на повеќе причини за ниската застапеност: недоволна информираност за механизмите за заштита, институционална дистанца, недоверба во механизмите, административни и формални бариери, како и немање правна поддршка. Како резултат на сето тоа, маргинализираните жени остануваат во состојба на фактичка институционална невидливост, каде што нивните права и потреби не се адекватно препознаени и заштитени од системот за спречување и заштита од дискриминација.

5.3. Начини на поднесување на претставките

Анализата на начините на поднесување на претставките поднесени од жени покажува значајни обрасци во користењето на механизмите за пристап до системот за заштита од дискриминација. Од вкупно 234 претставки поднесени од жени, 140 се поднесени по електронски пат, додека 94 се поднесени конвенционално, што укажува на доминантна употреба на онлајн механизмот за поднесување претставки. Овој тренд може да укажува на зголемена достапност и практичност на електронските алатки за комуникација со институциите.

Истовремено, фактот што значителен дел од претставките сè уште се поднесуваат конвенционално покажува дека традиционалните канали на комуникација остануваат важни за пристапот до заштита и дека институциите треба да обезбедат повеќеканални механизми за поднесување претставки, со цел системот да биде достапен за жени од сите заедници.

Начин на поднесување на претставките



Дополнително, повеќе од половина од претставките поднесени од жени (122 од 234) доаѓаат од Скопскиот плански регион, што укажува на изразена територијална концентрација. Овој податок ја нагласува нерамномерноста во пристапот до правната заштита, која не се објаснува само со можностите за онлајн поднесување. Географската оддалеченост, институционалната централизираност и немањето локално присуство на Комисијата создаваат дополнителни пречки за жените од останатите региони.

Во тој контекст, анализата отвора прашање за природата на достапноста на механизмите за заштита: дали постојниот модел обезбедува реална, практична достапност за сите жени, или само формална достапност која во пракса е ограничена за оние кои се соочуваат со географски, дигитални и структурни бариери. Овие наоди укажуваат на потребата од приспособени модели на пристап и проактивна поддршка, особено за жените од маргинализирани и рурални средини, со цел да се надминат формалните и практичките пречки и да се обезбеди вистинска еднаквост во користењето на механизмите за заштита од дискриминација.

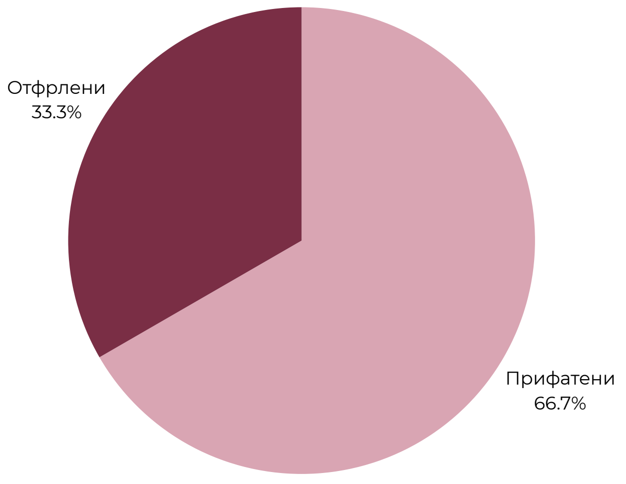
5.4. Ниска стапка на утврдена дискриминација[7]

Во анализираниот период, вкупно 78 претставки поднесени од жени биле отфрлени, што претставува околу 33 % од сите претставки поднесени од жени, односно речиси една третина. Иако причините за отфрлање можат да бидат различни – како ненадлежност, некомплетна документација или други процесни пречки – самата висина на оваа стапка укажува на можни структурни слабости во пристапот до постапката.

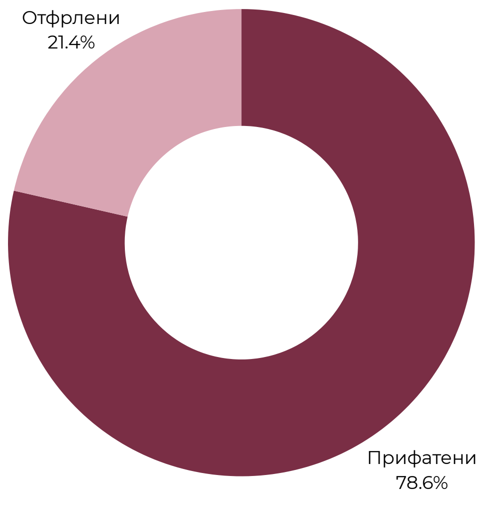
Ваквиот процент отвора прашање дали процедурите се доволно јасни, разбирливи и приспособени за граѓаните, особено за оние кои немаат правно знаење или пристап до стручна поддршка. Високата стапка на отфрлање може да укажува на формализам во постапувањето, недоволно насочување на странките или отсуство на соодветна правна помош при подготовката и поднесувањето на претставките.

Кај маргинализираните жени, 3 од вкупно 14 поднесени претставки биле отфрлени, што претставува околу 21 %. Иако процентуално оваа стапка е нешто пониска во споредба со вкупната стапка кај жените, во контекст на нивната исклучително ниска застапеност во системот, секое отфрлање има значително поголема тежина. Овие жени веќе се соочуваат со повеќекратни бариери – географски, економски, образовни и социјални – за да стигнат до институцијата. Оттука, фактот дека дел од нивните претставки завршуваат со отфрлање дополнително ја продлабочува нивната фактичка исклученост од механизмите за заштита.

Отфрлени претставки од жени

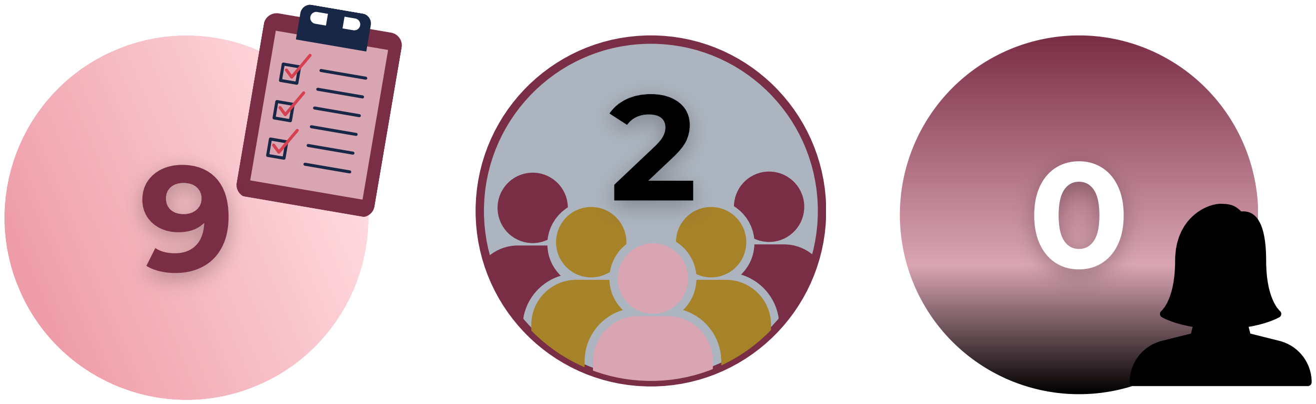


Отфрлени претставки од маргинализирани жени



Овој наод укажува на потребата од преиспитување на јасноста и пристапноста на процедурите, обезбедувањето на ефективна и достапна правна помош, како и на проактивната улога на Комисијата во водење и информирање на странките низ постапката. Доколку системот има цел да биде вистински достапен и еднаков за сите, неопходно е да се намалат формалните бариери и да се обезбеди поддршка, особено за оние кои се во повеќекратно ранлива положба.

5.5. Интерсекциска дискриминација



случаи на утврдена дискриминација | интерсекциска дискриминација | маргинализирани жени

Во текот на шесте квартали на мониторинг, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација **утврдила дискриминација во само девет случаи по претставки поднесени од жени, што претставува околу 3,8 % од вкупниот број претставки поднесени од жени**. Од овие девет случаи, **само два биле идентификувани како интерсекциска дискриминација**.

Особено загрижувачки е фактот дека кај претставките поднесени од жени од маргинализирани заедници не е утврдена ниту една дискриминација. Овој наод укажува на значаен проблем: иако овие жени се изложени на реален ризик од повеќекратни и преклопени форми на дискриминација, нивниот пристап до механизмите за заштита не резултира со формално признавање на повредата.

Нискиот број на утврдени случаи укажува и на ограничена примена на интерсекцисќиот пристап во институционалната анализа, што е особено важно, бидејќи жените од маргинализираните заедници често се соочуваат со повеќекратни форми на дискриминација, комбинирајќи родови, социјални и економски фактори.

Сумирано, овие податоци го истакнуваат суштинскиот предизвик во системот за заштита од дискриминација: дури и кога жените успеваат да стигнат до институцијата, особено оние од ранливи и маргинализирани групи, резултатите ретко го признаваат нивното искуство на дискриминација. Овој наод ја потврдува потребата за подобрување на пристапот, за примената на интерсекциски пристап и обезбедување на ефективна заштита за сите категории жени, особено за оние кои се соочуваат со повеќекратни и преклопени форми на дискриминација.

5.6. Мислењата на КСЗД за случаи на дискриминација поднесени од жени од маргинализирани заедници во Скопскиот плански регион (2025)

Во текот на 2025 година Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) утврдила дискриминација **во 13 случаи по претставки поднесени од жени со место на живеење во општините од Скопскиот плански регион**. Од овие случаи:

- 7 се од претставки поднесени во 2024 година, чија постапка и одлучување завршило во 2025 година;
- 6 се претставки поднесени и завршени во 2025 година.

Важно е да се забележи дека **4 од 13 мислења се однесуваат на дискриминација врз деца на подносителките**, што укажува на улогата на жените како носители на семејна одговорност и на ранливоста на нивните семејства.

Дополнително, **ниту еден случај не се однесува на дискриминација врз жени припаднички на маргинализирани заедници**, што ја потврдува загриженоста дека овие групи жени остануваат институционално невидливи, дури и кога успеваат да пристапат до механизмите за заштита. Отсуството на утврдена дискриминација во овие случаи не може да се толкува како доказ за непостоење на повреди, туку како индикатор за ограничена примена на интерсекциски пристап во анализата на предметите.

Оттука заклучуваме дека, и покрај постоењето на механизмите за заштита, **суштинската еднаквост и ефективната заштита на маргинализираните жени остануваат сериозно ограничени,** што ја потврдува потребата од структурни промени и проактивни мерки за вклучување на овие групи во системот на заштита.

6. Соработка со КСЗД и тужбата *actio popularis*

Хелсиншкиот комитет за човекови права воспостави структурирана и континуирана соработка со Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД), како клучен независен механизам за заштита од дискриминација во Република Северна Македонија. Оваа соработка беше формализирана преку Меморандум за соработка, со цел унапредување на институционалниот одговор на дискриминацијата, особено во случаи кои засегаат жени од маргинализирани заедници, како и зајакнување на стратешкото користење на правните механизми за заштита од дискриминација.

Соработката со КСЗД се одвиваше на повеќе нивоа: размена на информации и податоци релевантни за постапувањето по претставки за дискриминација, следење на примената на стандардите за еднаков третман, како и унапредување на разбирањето и практичната примена на концептот на интерсекциска дискриминација. Особено значајно беше тоа што КСЗД, во согласност со Законот за спречување и заштита од дискриминација, има овластување да поведува судски постапки или да се јавува како замешувач во судски постапки за заштита од дискриминација, што овозможува институционална поддршка на случаи од јавен интерес. Оваа можност беше искористена преку заедничко поднесување на тужба од јавен интерес на Комисијата заедно со Хелсиншкиот комитет за човекови права.

6.1. Тужба actio popularis како стратешки механизам за заштита од дискриминација

Во рамките на својата пракса за заштита од дискриминација, Хелсиншкиот комитет за човекови права редовно користи **тужби за заштита од дискриминација од јавен интерес (actio popularis)**, како инструмент за системско унапредување на правата на ранливи групи. Оваа легална алатка, предвидена во членот 35 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, им овозможува на здруженија, фондации и други организации да поднесат тужби во случаи каде што постои веројатно дискриминациско однесување што засега поголем број лица или системски проблеми.

Пример за ваква практика е пресудата на Основниот граѓански суд во Скопје, каде што беше утврдена сегрегација на децата Роми во образовниот процес. Судот пресуди дека повеќе државни органи, вклучувајќи ги Владата, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Државниот просветен инспекторат и општините Битола и Штип, сториле дискриминација – сегрегација на децата Роми, со што ги прекршиле начелата на еднаквост и недискриминација. Пресудата произлезе по тужбата од јавен интерес поднесена од Хелсиншкиот комитет, чии рамки Комитетот приложи повеќе докази за системската дискриминација врз ромските ученици.[10]

Апелациониот суд Скопје[11] ја потврди дискриминацијата врз лицата со попреченост при остварување на правото на глас од страна на Владата и Државната изборна комисија. Судот оцени дека институциите не обезбедиле соодветни мерки за пристапност и разумно приспособување, со што се ограничило активното учество на лицата со попреченост во изборниот процес. Во пресудата се подвлече дека институциите имаат обврска да ги отстранат системските бариери и да обезбедат еднаков пристап до гласање

.Во двете постапки по барање на Комитетот, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) беше вклучена од судот да дејствува како amicus curiae (пријател на судот), што ѝ овозможи да ги понуди своите експертски толкувања на релевантните меѓународни стандарди и да ги истакне препораките од клучни документи поврзани со сегрегација на Ромите и пристапот на лицата со попреченост во остварување на нивните права. Овој вид учество ја зголеми квалификацијата на правната аргументација во судскиот процес, со што се поттикна и поголема институционална свест не само за сегрегацијата како системски проблем што бара интегрирани политики на интеграција, туку и за потребата од обезбедување еднаков и ефективен пристап на лицата со попреченост до демократските процеси и до остварувањето на нивните основни права.

Во рамките на оваа соработка, особено значаен пример за стратешка употреба на правните механизми за заштита од дискриминација претставува поднесувањето на тужба actio popularis од страна на Хелсиншкиот комитет за човекови права, во партнерство со КСЗД, за заштита од дискриминација од јавен интерес, која се однесува на системската дискриминација врз индивидуалните земјоделки – жени од рурални средини.

---

[10] Види повеќе <https://mhc.org.mk/news/osnovniot-graganski-sud-utvrdi-segregacija-na-decata-romi-vo-obrazovniot-proces/>

[11] Види повеќе <https://mhc.org.mk/news/potvrdena-e-direktnata-diskriminacija-vrz-licata-so-poprechenost-pri-ostvaruvanje-na-nivnoto-pravo-na-glas-od-strana-na-vladata-i-drzhavnata-izborna-komisija/>

Соработката со Комисијата дополнително се продлабочи во рамките на проектот, бидејќи во заедничка координација се поднесе уште една тужба actio popularis против Република Северна Македонија, односно против Владата и Министерството за здравство, поради законска регулатива која ги исклучува индивидуалните земјоделки од правото на надоместок на плата за време на отсуство од работа поради бременост, раѓање и мајчинство, како и од правото на надоместок за време на привремена спреченост за работа поради болест и повреда. Иако овие жени имаат статус на задолжителни здравствени осигуреници и редовно плаќаат придонеси, тие се ставени во понеповолна положба во однос на другите категории осигуреници, што претставува индиректна, продолжена и интерсекциска дискриминација.

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, постапувајќи по претставка во 2023 година,[12] утврди постоење на индиректна продолжена и интерсекциска дискриминација врз основа на пол, род, личен статус (земјоделки од рурални средини) и припадност на маргинализирана група, нагласувајќи дека станува збор за системски проблем произлезен од законската рамка, а не за изолиран случај.

Особената вредност на оваа тужба лежи во нејзината јасна интерсекциска димензија. Жените индивидуални земјоделки се соочуваат со повеќекратни и меѓусебно поврзани форми на нееднаквост: дискриминација врз основа на пол и род, дискриминација поврзана со нивниот личен и професионален статус, како и маргинализација поврзана со живеење во рурални средини. Ваквата комбинација на фактори резултира со зголемен ризик од сиромаштија, нарушено здравје и ограничен пристап до основните социјални и здравствени права, што беше детално документирано и преку релевантни анализи и истражувања на граѓанските организации.

И покрај тоа што Владата донесе посебни годишни програми за финансиска поддршка на жените кои вршат земјоделска дејност, податоците покажуваат дека овие мерки имаат ограничен опфат и недоволна реализација, со што не обезбедуваат трајно и системско решение за постоечката дискриминација. Фактот дека во 2023 и во 2024 година само по една земјоделка го остварила правото на надоместок укажува на неефикасноста на ваквите ад хок решенија и ја потврдува потребата од законски измени, како што и укажа КСЗД во своите препораки.

[12] Мислење од Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, арх. бр. 08-119/3 од 03.03.2023 година.

Овој пример на соработка со КСЗД и користење на тужбата actio popularis има суштинско значење за мониторингот на постапувањето на Комисијата и за поширокиот систем на заштита од дискриминација. Тој покажува дека, покрај индивидуалните претставки, стратешките судски постапки од јавен интерес се клучна алатка за адресирање на структурната и системска дискриминација, особено кога станува збор за жени од маргинализирани заедници. Воедно, ваквиот пристап ја зајакнува улогата на КСЗД како активен актер во борбата против дискриминацијата и придонесува кон унапредување на законската и институционалната рамка за еднаквост и недискриминација во Република Северна Македонија.

Овие случаи покажуваат дека, покрај индивидуалните претставки, стратешкото судско постапување претставува неопходна алатка за адресирање на системската дискриминација, особено кога институционалните механизми не обезбедуваат доволно ефективна заштита преку редовните постапки.

7. Заклучоци и препораки

Анализата на претставките поднесени пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација во периодот од шест квартали открива серија значајни трендови кои ја отсликуваат структурната нерамнотежа во функционирањето на системот за заштита од дискриминација. Жените сочинуваат нешто повеќе од една третина од вкупниот број подносители, што покажува дека тие претставуваат значаен, но не доминантен дел од корисниците на механизмите за заштита. Во исто време, маргинализираните жени речиси и не го користат механизмот за заштита, што укажува на постоење на повеќеслојни бариери при пристапот до институциите. Постојат и изразени регионални дисбаланси – повеќе од половина од претставките се поднесени од жени од Скопскиот плански регион, што ја нагласува територијалната концентрација на пристапот до механизмите за заштита. Стапката на утврдена дискриминација е исклучително ниска, што ги ограничува ефективноста на системот и неговото формално признавање на повредата, а интерсекцискиот пристап речиси не се применува во пракса, иако жените од маргинализирани заедници се најчесто изложени на повеќекратни форми на дискриминација.

Овие податоци укажуваат дека, иако формално постои механизам за заштита од дискриминација, неговата употреба и ефективноста кај жените од маргинализирани заедници е минимална. Нискиот број претставки, отсуството на утврдена дискриминација и регионалната нерамномерност покажуваат дека системот не обезбедува еднаква и ефективна заштита за сите. Преминот од формална еднаквост кон суштинска еднаквост бара активни мерки за приближување на механизмите до граѓанките, поедноставување на постапките, институционализирање на интерсекцискиот пристап и подобрување на системот за собирање и анализа на податоците, со цел да се планираат таргетирани и ефективни интервенции за ранливите групи.

Препораки

За да се обезбеди реална и ефективна пристапност до институционалните механизми за заштита од дискриминација, неопходно е Комисијата за спречување и заштита од дискриминација да развие интегриран и проактивен пристап кој ќе биде насочен кон потребите на ранливите и маргинализираните групи.

Досегашните податоци и анализи укажуваат дека формалното постоење на механизми не е доволно, доколку тие не се адаптирани на социјалната реалност и на конкретните пречки со кои се соочуваат жените од маргинализираните заедници.

Во таа насока, од суштинско значење е Комисијата да го засили своето присуство на терен и активно да се приближи до жените кои живеат во услови на повеќекратна ранливост. Организирањето на теренски информативни кампањи во рурални средини и во заедници каде што живеат маргинализирани жени, би овозможило директен контакт со потенцијалните корисници на механизмот и надминување на информативните и психолошките бариери. Дополнително, воспоставувањето мобилни канцеларии и редовните посети на локални институции би придонело за намалување на институционалната дистанца и за градење доверба во системот. Ваквиот пристап треба да се темели и врз структурирана соработка со локални граѓански организации и неформални групи кои работат со жени од ЛГБТИ заедницата, жени кои употребуваат дроги, сексуални работнички, осуденички и бездомнички, бидејќи токму тие имаат воспоставена доверба и директен увид во реалните потреби на заедниците.

Покрај приближувањето до заедниците, неопходно е и суштинско поедноставување на постапките пред Комисијата. Високата стапка на отфрлање на претставките укажува на тоа дека процедуралните барања претставуваат значајна пречка, особено за лица со ограничени правни, образовни или институционални можности. Редизајнот на формуларите, јазичната поедноставеност на документите и користењето јасен и разбирлив административен јазик би придонеле за зголемување на успешноста на поднесените претставки. Дополнително, активното укажување на недостасувачките елементи во поднесоците, наместо нивно автоматско отфрлање, би овозможило поголем број случаи да стигнат до мериторно разгледување. Во таа смисла, обезбедувањето задолжителна и навремена правна помош за ранливите категории е клучно за елиминирање на институционалните бариери и за обезбедување еднаков пристап до правда.

Особено внимание треба да се посвети на воведување посебни мерки за поддршка на жените од руралните средини, жените од ЛГБТИ заедницата, жените кои употребуваат дроги, сексуалните работнички, осуденичките и бездомничките.

Организирањето локални информативни средби и обезбедувањето теренска поддршка во соработка со центрите за социјална работа, локалните институции и граѓанските организации би овозможиле поефикасна идентификација на случаите на дискриминација и нивно институционално процесуирање. Поедноставувањето на пристапот до документи и формулари, како и можноста за асистирано поднесување на претставки, би придонело ранливите групи да можат самостојно или со минимална поддршка да ги користат механизмите за заштита.

Паралелно со унапредувањето на пристапот, неопходно е Комисијата систематски да ја подобри практиката на собирање, обработка и анализа на податоците за дискриминација. Подеталното евидентирање на припадноста на пријавителите кон маргинализирани групи би овозможило идентификација на оние категории кои се најизложени на дискриминација, но најретко пристапуваат до институционална заштита. Истовремено, деталната класификација на видот на дискриминацијата и препознавањето на интерсекциските случаи, во кои се преклопуваат повеќе основи, би овозможиле посеопфатна и посензитивна анализа на реалните ризици. Следењето на повторувачка или повеќекратна дискриминација би придонело за идентификација на системски проблеми и институционални обрасци, додека анализата на исходите од постапките по категории на пријавители би овозможила проценка на ефективноста и на правичноста на институционалниот одговор.

Ваквиот пристап би ѝ овозможил на Комисијата да премине од формално постапување кон аналитичко и суштинско постапување по пријави за дискриминација, како и да осмисли политики и мерки засновани врз докази. Со тоа би се придонело кон зајакнување на довербата во институционалните механизми и кон обезбедување реална, а не само формална еднаквост, особено за жените кои се најчесто невидливи во системот за заштита од дискриминација.

Користена литература

- Годишен извештај за работата на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за 2024 година (2025 г.)
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените – CEDAW), усвоена од Генералното собрание на ООН на 18 декември 1979 година, чл. 2, 3 и 15.
- Генерална препорака бр. 33 за пристапот на жените до правда, Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените, 2015
- Повелба за основните права на Европската Унија (2000/C 364/01) член 21.
- Европска комисија, Извештај за напредокот на Република Северна Македонија (2025).
- Агенција на Европската Унија за фундаментални права (FRA), Анкета EU-MIDIS II.
- Генерална препорака бр. 33 за пристапот на жените до правда, Комитет за елиминација на дискриминацијата врз жените, CEDAW (2015).
- Пресуда на Основен граѓански суд во Скопје <https://mhc.org.mk/news/osnovniot-graganski-sud-utvrdi-segregacija-na-decata-romi-vo-obrazovniot-proces/>
- Пресуда на Апелациониот суд Скопје <https://mhc.org.mk/news/potvrdena-e-direktnata-diskriminacija-vrz-licata-so-poprechenost-pri-ostvaruvanje-na-nivnoto-pravo-na-glas-od-strana-na-vladata-i-drzhavnata-izborna-komisija/>
- Мислење од Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, арх. бр. 08-119/3 од 03.03.2023 година

ХЕЛСИНШКИ КОМИТЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

ХОПС
ОПЦИИ ЗА ЗДРАВ ЖИВОТ СКОПЈЕ

Коалиција МАРГИНИ

CIVICA MOBILITAS

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC