Документ за јавни политики

# Заштита од дискриминација во пракса: јазот помеѓу законската рамка и реалниот пристап до правда

**Пристапот до заштита од дискриминација не е ограничен од недостиг на права, туку од структурни бариери кои ја претвораат формалната еднаквост во нееднаква практика.**


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.**

*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**

**Година на издавање: 2026**
**Место на издавање: Скопје**
**Број на страници: 13**

# СОДРЖИНА

1. Вовед....................................................................................1

2. Клучни наоди: помеѓу формалната заштита и реалниот пристап до правда....................................................................................2

3. Од нормализација до препознавање: како се разбира дискриминацијата....................................................................................5

4. Зошто жените не пријавуваат: структурни и институционални бариери....................................................................................7

5. Што функционира?....................................................................................9

6. Препораки за унапредување на заштитата од дискриминација....................................................................................11

- Институционално зајакнување на системот за заштита од дискриминација....................................................................................11

- Пристап до правна помош и институционална координација....................................................................................11

- Социјална заштита и заштита од родово базирано и семејно насилство....................................................................................12

- Локална самоуправа и пристапност на услугите....................................................................................12

- Донаторска заедница и одржливост на услугите....................................................................................12

# 1.Вовед

Овој документ за јавни политики е изработен 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.

Заштитата од дискриминација претставува еден од клучните предуслови за обезбедување на еднакво уживање на човековите права и слободи. И покрај постоењето на релативно развиена законска и институционална рамка во Република Северна Македонија, жените од маргинализираните заедници и понатаму се соочуваат со бројни бариери во пристапот до механизмите за заштита од дискриминација и до правдата воопшто.

Документот за јавни политики се темели на наодите од мониторингот на механизмите за заштита од дискриминација, искуствата од обезбедената правна и параправна поддршка, како и резултатите од стратешкото застапување. Собраните податоци укажуваат дека, иако постојните механизми обезбедуваат формална заштита од дискриминација, нивната практична достапност за жените од маргинализираните заедници останува ограничена.

Наодите укажуваат дека формалното постоење на права и институционални механизми не е доволно за обезбедување ефективна заштита. Жените од маргинализираните заедници меѓу кои спаѓаат жени од рурални средини, жени припаднички на ЛГБТИ заедницата, жени кои употребуваат дроги, сексуални работнички, осуденички и бездомнички од Скопскиот плански регион се соочуваат со повеќекратна и интерсекциска дискриминација, економска зависност, недоверба во институциите, страв од последици и недоволно препознавање на специфичните форми на родово базирана дискриминација.

Документот ги анализира клучните системски предизвици во областа на заштита од дискриминација, идентификува добри практики од теренот и предлага насоки за унапредување на јавните политики со фокус на пристапот до правда за жените од маргинализираните заедници.

# 2. Клучни наоди: помеѓу формалната заштита и реалниот пристап до правда

Анализата на достапните податоци, случаи и практики укажува на значителен јаз помеѓу постојните правни и институционални механизми за заштита од дискриминација и нивната реална достапност за жените од маргинализираните заедници.

Иако законската рамка обезбедува заштита од дискриминација, искуствата укажуваат дека жените и понатаму се соочуваат со бројни структурни и институционални бариери кои го отежнуваат или оневозможуваат ефективното остварување на нивните права.

Собраните податоци покажуваат дека жените од маргинализирани заедници се дискриминирани во различни области, вклучително и во пристапот до здравствено осигурување, остварувањето на социјалните права, работните односи, како и во контекст на родово базираното и семејното насилство.

Податоците од мониторингот на КСЗД за периодот јули 2024 – септември 2025 укажуваат на значајни родови и интерсекциски разлики во пристапот до механизмите за заштита од дискриминација. Во тој период пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација биле поднесени вкупно 643 претставки. Од нив, 234 се биле поднесени од жени, што претставува околу 36 % од вкупниот број. Само 14 биле поднесени од жени од маргинализирани заедници, и тоа исклучиво жени од рурални средини. 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.[1]

Покрај квантитативните показатели за бројот на поднесени претставки, од суштинско значење е да се анализира и квалитетот на пристапот до механизмите за заштита од дискриминација.

1 Еднаквост сега- мониторинг-извештај за пристапот на жени од маргинализирани заедници до механизмите за заштита од дискриминација, Хелсиншки комитет за човекови права, 2026 година mhc.org.mk/wp-content/uploads/2026/03/izveshtaj-za-pristapot-na-zheni-od-marginalizirani-zaednici-do-mehanizmite-za-zashtita-od-diskriminacija.pdf

Ова подразбира не само дали жените поднесуваат претставки, туку и дали тие се информирани, поддржани и во можност ефективно да ја следат постапката до нејзино завршување. Во таа смисла, нискиот број на претставки од одредени групи не треба да се толкува како отсуство на дискриминација, туку како индикатор за ограничена пристапност на системот.

Посебно значаен е случајот во кој судот утврди дискриминација врз индивидуалните земјоделки во пристапот до правата од здравствено осигурување, при што било потврдено дека навидум неутралните законски решенија можат да произведат непропорционални последици врз жените и да доведат до индиректна дискриминација.[2]

Дополнително, од преглед на искуства и постапки поврзани со семејното насилство укажуваат дека институциите не секогаш обезбедуваат навремена и сеопфатна заштита, а недоволното постапување со должно внимание може да резултира со сериозни последици по безбедноста, здравјето и достоинството на жртвите.

Жените од маргинализираните заедници често се изложени на повеќекратна и интерсекциска дискриминација, при што полот и родот се преплетува со други основи, како што се местото на живеење, економскиот статус, возраста, етничката припадност или други лични карактеристики.

Анализа на достапните податоци и случувања покажаа сериозни предизвици во процесот на избор на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, при што беа избрани лица за кои постојат индикации дека не ги исполнуваат во целост законските критериуми и стандардите за соодветност. Овие процеси отворија значајни прашања во однос на транспарентноста, квалитетот на селекцијата и интегритетот на институцијата.

Дополнително, реакциите на граѓанските организации и стручната јавност,[3] и покрај тоа што беа јавно артикулирани и документирани, не доведоа до корекција на процесот, што дополнително придонесе кон перцепцијата за политизираност и недоволна независност на Комисијата. Особено загрижувачки е што дел од избраните членови во јавниот дискурс беа поврзувани со ставови и позиции кои се во спротивност со принципите на еднаквост и недискриминација, вклучително и заштитата на жените и ЛГБТИ лицата.[4]

2 https://mhc.org.mk/news/sudot-utvrdi-diskriminacija-vrz-individualnite-zemjodelki-vo-pristapot-do-prava-od-zdravstveno-osiguruvanje/
3 https://telma.com.mk/2026/01/27/nevladinite-baraat-od-prateniczite-da-ne-glasaat-za-dhihan-ahmed/
4 https://fokus.mk/mrezhata-za-zashtita-od-diskriminatsija-protiv-izborot-na-ismail-sinani/

Овие случувања директно влијаат врз довербата на граѓаните во институцијата, која е клучен предуслов за ефективно функционирање на системот за заштита од дискриминација. Намалената доверба ризикува да ја ослаби не само улогата на Комисијата, туку и целокупниот систем на антидискриминациска заштита.

Овие искуства укажуваат дека ефективната заштита од дискриминација не зависи исклучиво од постоењето на соодветни закони и институции, туку и од нивната способност да ги препознаат специфичните потреби и ранливости на различните групи жени и да обезбедат еднаков пристап до правда за сите.

## Што значат овие наоди за јавните политики?

Наодите покажуваат дека понатамошното унапредување на системот не треба да биде насочено исклучиво кон измени на законската рамка. Идните интервенции во областа на јавните политики треба да се насочат кон отстранување на практичните и структурните бариери кои го ограничуваат ефективниот пристап до постојните механизми за заштита. Тоа подразбира развој на проактивни модели на поддршка, подобрување на институционалната координација и зајакнување на довербата во институциите.

# 3. Од нормализација до препознавање: како се разбира дискриминацијата

Искуствата и наодите, како и пошироките наративи собрани преку директна работа со жени од маргинализирани заедници, укажуваат дека дискриминацијата ретко се препознава веднаш како правна повреда. Таа најчесто се интерпретира како „нормализирана“ состојба, дел од секојдневното функционирање на институциите или индивидуално искуство кое не подлежи на промена.

Овој процес на нормализација претставува клучна бариера во пристапот до заштита од дискриминација, бидејќи влијае врз самата почетна точка на секој потенцијален случај – препознавањето на повредата. Во ваков контекст, непријавувањето на дискриминација не произлегува само од недостиг на информации, туку и од отсуство на интернализирано разбирање дека одредено искуство претставува повреда на право.

Анализата покажува дека пристапот до доверлива поддршка, континуирана комуникација и посредување преку параправнички и граѓански организации има клучна улога во процесот на трансформација од нормализација кон препознавање. Овој процес не се случува инстантно, туку постепено – преку повторени контакти, објаснување на права и заедничка анализа на конкретни искуства.

Во таа смисла, параправната и заедничката теренска работа не функционираат само како информативен механизам, туку како инструмент за градење доверба и правна свест во поширока смисла. Преку ваквиот пристап, жените постепено ги идентификуваат различните форми на дискриминација – од суптилни исклучувања и институционална нееднаквост, до експлицитни случаи на директна и индиректна дискриминација.

Овој наод е особено значаен бидејќи покажува дека пристапот до правда не започнува во институциите, туку во моментот на препознавање. Доколку овој чекор изостане, формалните механизми за заштита остануваат недоволно искористени, без разлика на нивната правна достапност.

Во овој контекст, особено е важно да се нагласи дека институционалните механизми за заштита од дискриминација најчесто се активираат дури по формализирана пријава, што значи дека тие ретко имаат капацитет за навремено препознавање на потенцијални случаи на дискриминација во рана фаза. Отсуството на проактивен пристап дополнително го засилува јазот меѓу реалните искуства на жените од маргинализираните заедници и институционалната реакција, при што значаен дел од повредите остануваат надвор од формалниот систем. Затоа, зајакнувањето на механизмите за рано препознавање и теренска присутност не претставува само дополнителна активност, туку суштински предуслов за ефективно функционирање на системот за заштита од дискриминација.

Затоа, ефективниот систем за заштита од дискриминација не може да се редуцира на правна рамка и институционални процедури, туку мора да вклучува и механизми за проактивно препознавање, теренско присуство и доверлива поддршка која овозможува „превод“ на секојдневните искуства во правно разбирливи категории на дискриминација.

# 4. Зошто жените не пријавуваат: структурни и институционални бариери

И покрај постоењето на законски механизми за заштита од дискриминација и зголемената информираност за правата, значаен дел од жените од маргинализираните заедници не ги користат расположливите институционални механизми за заштита. Наодите укажуваат дека ова не произлегува од недоволна свест за постоењето на права, туку од комбинација на структурни, економски, социјални и институционални бариери кои го ограничуваат реалниот пристап до правда.

Еден од клучните фактори е ниското ниво на доверба во институциите. Жените често не веруваат дека пријавувањето на дискриминација ќе резултира со ефективна заштита, санкционирање на сторителите или реално подобрување на нивната положба. Оваа недоверба најчесто произлегува од претходни негативни искуства, долготрајни и неефикасни постапки, како и перцепцијата дека институциите не постапуваат доследно или со доволна чувствителност кон ваквите случаи.

Покрај тоа, пријавувањето на дискриминација често се доживува како ризичен чекор кој може да има директни последици врз секојдневниот живот на жените. Во многу случаи постои страв од губење на работно место или приходи, нарушување на семејни и социјални односи, стигматизација во заедницата, како и дополнителна виктимизација во самата институционална постапка. Овие ризици особено се изразени кај економски зависни жени и кај жени кои живеат во мали и социјално затворени средини.

Дополнително, постапувањето по случаи на дискриминација и родово базирано насилство често носи ризик од секундарна виктимизација, особено кога институционалните актери не применуваат сензитивен и траумо-информиран пристап. Овој ризик не е индивидуален пропуст, туку системска слабост која директно влијае врз подготвеноста на жртвите да пријавуваат повреди на права и да учествуваат во постапки.

Во такви околности, иако правото на заштита формално постои, неговото практично остварување станува значително отежнато или речиси недостапно. Дополнително, институционалните постапки често се перцепираат како сложени, долготрајни и емоционално исцрпувачки процеси, без доволна сигурност за исходот, што дополнително ја намалува мотивацијата за пријавување.

Во одредени случаи, самото учество во постапка може да доведе и до секундарна виктимизација, особено кога институционалниот пристап не е доволно сензитивен кон жртвите на родово базирано насилство и дискриминација. Ова создава дополнителна бариера која ги одвраќа жените од понатамошно користење на механизмите за заштита, дури и кога се свесни дека нивните права се повредени.

Дополнително, во руралните и помалите средини, пристапот до правна и институционална поддршка е ограничен поради недостаток на локални сервиси, ограничена достапност на информации, физичка и финансиска недостапност на институциите, како и отсуство на доверливи локални посредници кои би можеле да помогнат во процесот на пријавување и заштита.

Севкупно, овие фактори укажуваат дека непријавувањето на дискриминација не може да се толкува ниту како нејзино непостоење, ниту како резултат на недоволна информираност, туку како последица на сложена мрежа од структурни бариери кои директно влијаат врз реалната можност за пристап до правда.

Оттука, нискиот број на претставки не треба да се толкува како показател дека дискриминацијата е ретка појава. Напротив, тој укажува дека постојните механизми сѐ уште не се доволно достапни, доверливи и прилагодени на реалните околности во кои живеат жените од маргинализираните заедници. Затоа, успешноста на системот треба да се оценува не само според бројот на поднесени претставки, туку и според неговата способност да допре до оние кои најмногу имаат потреба од заштита.

# 5. Што функционира?

И покрај идентификуваните структурни бариери, искуствата покажуваат дека постојат пристапи кои значително ја зголемуваат веројатноста жените од маргинализираните заедници да ја препознаат дискриминацијата, да ја пријават и да пристапат до механизмите за заштита. Она што се издвојува не е само нивото на информираност, туку начинот на кој таа информација се пренесува и поддршката што ја следи.

Во многу случаи, промената започнува преку личен контакт и доверба, а не преку институционална процедура. Параправната поддршка се покажува како еден од најважните мостови во овој процес. Параправничките најчесто се првата точка на контакт за жени кои претходно немале искуство со институционални механизми. Во вакви ситуации, нивната улога не се сведува само на давање информации, туку на создавање простор во кој жените можат да го разберат сопственото искуство на поинаков начин. Тие помагаат во препознавање на дискриминацијата, објаснување на можните чекори и, можеби најважно, градење чувство дека жените не се сами во процесот.

Слично значење има и директната работа во заедницата преку работилници, индивидуални средби и теренски активности. Овој пристап овозможува постепено градење доверба, во услови каде што институциите често се доживуваат како далечни или недостапни. Во вакви простори жените имаат можност да ги споделат своите искуства без страв од осуда, да ги именуваат ситуациите што претходно ги сметале за „нормални“ и да добијат поддршка при нивно разбирање. Поддршката не е униформна, туку се прилагодува на реалните животни околности и потреби.

Граѓанските организации во овој процес имаат улога која оди подалеку од информирање. Тие често се првата структура која ги поврзува жените со правна, психо-социјална и институционална поддршка. Воедно, тие делуваат и како придружници низ целиот процес, од првичниот разговор до евентуалните институционални постапки, но и како актери кои ги следат и анализираат случаите со цел да се укаже на пошироки системски проблеми.

Преку идентификуваните предмети на дискирминација се отвора и поширока слика за тоа како функционира системот на заштита од дискриминација во пракса. Одредени постапки придонесуваат за утврдување на индиректни форми на дискриминација во пристапот до права, додека други ја нагласуваат обврската на институциите за должно внимание, особено во случаи на семејно насилство.

Воедно, тие отвораат прашања за системски пропусти кои не се видливи само преку статистика, туку преку конкретни животни искуства.

Во овој контекст значајна е и соработката со Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, која придонесува за подобро разбирање на реалните бариери со кои се соочуваат жените и за поефикасно институционално постапување. Овој вид соработка покажува дека унапредувањето на системот не зависи само од формални надлежности, туку и од начинот на кој институциите комуницираат и реагираат на теренските искуства.

Севкупно, наодите укажуваат дека најефективните интервенции не се оние што се ограничени на пренос на информации, туку оние што успеваат да изградат доверба, континуирана поддршка и пристапни точки преку кои жените можат реално да се движат низ институционалниот систем.

Искуствата покажуваат дека пристапот до правда не започнува со поднесување претставка, туку со градење доверба. Токму затоа, инвестициите во теренска работа, параправна поддршка и партнерства помеѓу институциите и граѓанските организации треба да се препознаат како составен дел од јавните политики за еднаквост, а не како привремени проектни активности.

# 6. Препораки за унапредување на заштитата од дискриминација

Наодите од документот за јавни политики покажуваат дека подобрувањето на пристапот до правда бара истовремено институционални, законодавни и практични промени. Во таа насока, препораките што следат се насочени кон зајакнување на капацитетите на институциите, подобрување на достапноста на услугите и воспоставување одржливи механизми за поддршка на жените од маргинализирани заедници.

## Институционално зајакнување на системот за заштита од дискриминација

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација треба да го зајакне својот пристап кон теренот и заедниците.

- Развивање на проактивни теренски и outreach механизми, особено во рурални и маргинализирани средини
- Системска соработка со граѓанските организации и параправните сервиси за рано препознавање на дискриминација
- Унапредување на капацитетите за препознавање на интерсекциска и повеќекратна дискриминација
- Поедноставување и приближување на процедурите за поднесување претставки до ранливите групи
- Избор на соодветни кадри како комесари во КСЗД.

## Пристап до правна помош и институционална координација

Министерството за правда има клучна улога во обезбедување реален и еднаков пристап до правна заштита.

- Зајакнување на системот за бесплатна правна помош, особено надвор од урбаните центри
- Институционализирање на параправната помош како дополнителен механизам за пристап до правда
- Подобрување на координацијата меѓу институциите во случаи на дискриминација и родово базирано насилство

## Социјална заштита и заштита од родово базирано и семејно насилство

Министерството за социјлна политика, демографија и млади треба да обезбеди поинтегриран и сензитивен систем на поддршка.

- Воведување и доследна примена на родово сензитивен и интерсекциски пристап во политиките
- Развивање механизми за рано препознавање и упатување на случаи на дискриминација и насилство
- Зајакнување на улогата на центрите за социјална работа во координирана поддршка на жртвите

## Локална самоуправа и пристапност на услугите

Локалните институции се важен прв контакт за граѓанките во заедницата.

- Воспоставување локални информативни и советодавни точки за заштита од дискриминација
- Поддршка на партнерства со граѓански организации и параправни сервиси
- Кампањи насочени не само кон информирање, туку и кон градење доверба

## Донаторска заедница и одржливост на услугите

Одржливоста на системот зависи од долгорочни инвестиции во пристап до правда.

- Премин од краткорочни кампањи кон долгорочна поддршка на сервиси
- Финансирање на модели кои комбинираат правна, параправна и теренска работа
- Поддршка на мониторинг системи базирани на податоци од терен, а не само институционални статистики.

Пристапот до правда не се обезбедува само со донесување квалитетни закони, туку со создавање систем во кој секоја жена ќе има реална можност безбедно, навремено и достоинствено да побара заштита. Наодите покажуваат дека најголемите промени се постигнуваат кога институциите, граѓанските организации и локалните заедници дејствуваат како партнери. Токму затоа, идните јавни политики треба да ја препознаат оваа соработка како предуслов за ефикасен и инклузивен систем за заштита од дискриминација.

Обезбедувањето ефективна заштита од дискриминација не може да се третира исклучиво како индивидуална одговорност на засегнатите лица да ги препознаат и пријават повредите на нивните права. Напротив, тоа претставува системска обврска на институциите да создадат пристапни, доверливи и ефикасни механизми кои ќе бидат реално достапни за сите групи граѓани, особено за оние во повеќекратна ранлива положба.

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**