



**Почитување на принципот на еднаквост и недискриминација:  
Улогата на Народниот правобранител на  
Република Северна Македонија и  
Комисијата за спречување и заштита од дискриминација**

март 2025 година



**Финансирано од  
Европска Унија**

## Извршно резиме

Еднаквоста ја дефинираме едноставно: во моментот кога ќе се родат, сите луѓе добиваат исти права и слободи. Така едноставно и прифаќаме дека е нормално да се однесуваме како сите да сме еднакви и дека нема никој да не издвои од другите поради одредена наша карактеристика. Сепак, реалноста не е таква – секојдневно се забележуваат ситуации во кои некое лице е издвоено и ставено во понеповолна положба во однос на останатите поради одредена карактеристика. За да се справат со оваа појава, демократските држави во минатиот век усвоиле бројни меѓународни правни акти кои претставуваат „меко право“, односно се засноваат на добра волја на властите и граѓаните да ги почитуваат. Подоцна произлегла потребата за правно обврзувачки акти, па биле подготвени национални закони за еднаков третман и спречување и заштита од дискриминација. Колку што е значајно соодветно легислативно регулирање на овој проблем, еднаква важност има и воспоставувањето на ефикасни институции за спроведување на правото во практика. Од таа причина, во најголем број држави во светот, воспоставени се национални институции за човекови права, додека во поголем дел од државите на европскиот континент, покрај нив, формирани се и тела за еднаквост. Нивна заедничка мисија е заштита и промовирање на правата и слободите на граѓаните на државите во кои делуваат, како и спроведување на постапки во случаи на дискриминација.

*\* Овој документ е подготвен во рамките на проектот: „ЕУ4 Владеење на правото: Граѓански ангажман за јавен интегритет (ЦЕПИ) во Западен Балкан и Турција“, имплементиран од Транспаренси Интернешнл Македонија, а финансиран од страна на Европската Унија. За содржината на овој документ одговара авторот и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија.*

## Содржина

|   |    |
|---|----|
| Извршно резиме .....                                | 2  |
| Вовед.....  | 4  |
| Правна рамка.....                                   | 4  |
| - Меѓународни акти.....                             | 4  |
| - Акти на Советот на Европа и Европската унија..... | 5  |
| - Домашно законодавство .....                       | 7  |
| Национални институции за човекови права.....        | 8  |
| Тела за еднаквост .....                             | 10 |
| Заклучок.....                                       | 12 |
| Препораки.....                                      | 12 |
| Профил на авторот.....                              | 13 |
| Библиографија/користена литература.....             | 14 |

## Вовед

Еднаквоста и недискриминацијата се клучни принципи на кои се темели примената на основните човекови права и слободи. Тие претставуваат универзални вредности за кои се согласуваат сите демократски општества. Сепак, покрај консензусот за потребата од нивно почитување, се уште се забележуваат бројни инциденти на дискриминација по различни основи и во различни облици на манифестирање. Најчесто ја истакнуваме потребата од еднаквост на сите граѓани на една држава пред законот и пред нејзините институции, но реалноста е дека примери на дискриминација се случуваат насекаде околу нас, во секојдневни ситуации: на училиште, на работа, во супермаркет, во ресторан, во спортски сали, итн. Дискриминацијата подразбира издвојување на одредено лице или група лица по одредена основа, како раса, боја, пол, јазик, религија, политичко или друго убедување, национално или општествено потекло, сопственост, раѓање, попреченост или друга карактеристика. Тоа издвојување може да има облик на спречување или ограничување на остварувањето на правата и слободите на тоа лице или група лица, но од друга страна, може да претставува и неосновано давање на првенство во однос на останатите луѓе. Од таа причина, неопходно е детално законско регулирање на начините на справување со тие инциденти, како и воспоставување на ефикасни механизми, со цел спречување на нивна ескалација.

## Правна рамка

### - Меѓународни акти

Еднаквоста претставува вредност кон која цели секоја демократска држава, а нејзините граѓани ја градат довербата кон институциите врз основа на нивната еднаквост пред законот. Поради тоа, стандардот за еднаквост е поставен во бројни меѓународни инструменти за заштита на човековите права усвоени од современото демократско општество. Уште во првиот член на Универзалната декларација за човекови права, Организацијата на обединетите нации (ООН) утврдува дека сите човечки суштества се раѓаат слободни и еднакви по достоинство и права,<sup>1</sup> без оглед на нивните разлики, како што се: раса, боја, пол, јазик, религија, политичко или друго убедување, национално или општествено потекло, сопственост, раѓање, или друг статус.<sup>2</sup> Понатаму, Декларацијата наведува дека сите луѓе се еднакви пред законот и на сите им припаѓа еднаква заштита со закон, вклучително и заштита од дискриминација.<sup>3</sup> Покрај Декларацијата која е правно необврзувачки акт, ООН ја истакнува еднаквоста на луѓето и забраната за нивна дискриминација и во обврзувачките акти: Меѓународниот пакт за граѓански и политички права<sup>4</sup> и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права.<sup>5</sup> Во нив се

<sup>1</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Универзална декларација за човековите права“ (1948), <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, чл. 1.

<sup>2</sup> Исто, чл. 2.

<sup>3</sup> Исто, чл. 7.

<sup>4</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Меѓународен пакт за граѓански и политички права“ (1966), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

<sup>5</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права“ (1966), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

забранува дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, пол, јазик, вероисповед, политичко или било кое друго мислење, национално или општествено потекло, имот, раѓање, или некоја друга состојба во уживањето на правата, вклучително и при остварувањето на економските, социјалните и културни права. Додека овие акти се универзални и ги уредуваат правата на сите луѓе ширум светот, постојат и бројни конвенции кои конкретно ја уредуваат забраната за дискриминација на лица кои припаѓаат на одредена група. Така, Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените го утврдува концептот на суштествена еднаквост за жените, истовремено барајќи да се обезбеди формална еднаквост во законите.<sup>6</sup> Конвенцијата за правата на детето им налага на државите потписнички да им ги обезбедат сите права на децата без каква било дискриминација врз основа на одредена нивна карактеристика, но и врз основа на карактеристиките на нивните родители, законски старатели или на членови на семејството.<sup>7</sup> Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација ги повикува државите потписнички да ја осудат дискриминацијата по основа на раса и да се обврзат дека ќе спроведуваат политика што има за цел да го елиминира секој облик на расна дискриминација и да помогне во разбирањето меѓу сите раси.<sup>8</sup> Во Конвенцијата за дискриминација по однос на вработување и професија на Меѓународната организација на трудот пак, дискриминацијата се дефинира како секое разликување, исклучување, ограничување или давање првенство по основ на раса, боја на кожа, пол, вероисповед, национално или социјално потекло, постапки кои имаат ефект да ги поништат или нарушат еднаквите можности по однос на вработувањето или професијата.<sup>9</sup>

#### - Акти на Советот на Европа и Европската унија

Покрај горенаведените меѓународни инструменти за заштита на човековите права и воспоставување на принципот на еднаквост и недискриминација, на европскиот континент најзначајна е Европската конвенција за човековите права и слободи (ЕКЧП)<sup>10</sup> усвоена од Советот на Европа. ЕКЧП е дел од правниот поредок на земјите потписнички, вклучително и Северна Македонија, па граѓаните ја имаат можноста да побараат судска заштита пред Европскиот суд за човекови права доколку не се почитуваат нивните права утврдени во ЕКЧП. Во ЕКЧП е дефинирана генерална забрана за дискриминација: *„уживањето на правата и слободите, признати со оваа Конвенција, треба да се обезбеди без никаква дискриминација заснована врз пол, раса, боја на кожата, јазик, вера, политичко или кое и да е друго мислење, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, материјална положба, потекло по раѓање или кој и да е друг статус.“*<sup>11</sup> Оваа

<sup>6</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените“ (1979), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>, чл. 2.

<sup>7</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Конвенција за правата на детето“ (1989), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>, чл. 2.

<sup>8</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација“ (1965), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

<sup>9</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Конвенција за дискриминација по однос на вработување и професија“ (1958), [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312256:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312256:NO), чл. 1.

<sup>10</sup> Совет на Европа, „Европска конвенција за човековите права и слободи“ (1953), [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG).

<sup>11</sup> Исто, чл. 14.

одредба е подоцна потврдена од страна на земјите-членки со потпишувањето на Протоколот број 12 кон ЕКЧП што цели кон колективно јакнење на општата забрана на дискриминацијата и зголемување на напорите за обезбедување на еднаквоста на граѓаните пред законот. Сите 46 земји-членки на Советот на Европа (вклучителни сите земји-членки на Европската унија) се потписнички на ЕКЧП. Сепак, самата Европска унија (ЕУ) не е потписничка, со што активностите на институциите, агенциите и другите тела на ЕУ во моментов не можат да бидат оспорени пред Европскиот суд за човекови права.<sup>12</sup>

Сеопфатен документ за заштита на човековите права и поконкретно документ со кој се воспоставува обврска за заштита на принципот на недискриминација на ниво на ЕУ е Повелбата за основните права (Повелбата).<sup>13</sup> Таа содржи листа на човекови права инспирирана од горенаведените меѓународни акти и од уставите на земјите-членки на ЕУ.<sup>14</sup> По стапувањето во сила на Лисабонскиот договор во 2009 година,<sup>15</sup> Повелбата доби својство на правно обврзувачки документ, поради што институциите на ЕУ се должни да ја почитуваат. Повелбата содржи конкретна одредба со која се утврдува дека сите се еднакви пред законот<sup>16</sup> и одредба со која се забранува дискриминација врз било која основа, како што е пол, раса, боја на кожа, етничко или социјално потекло, генетски карактеристики, јазик, религија или верување, политичко или било какво друго мислење, припадност во национално малцинство, сопственост, раѓање, попреченост, возраст или сексуална ориентација.<sup>17</sup>

Постојат и бројни директиви кои подетално ја уредуваат еднаквоста на граѓаните на ЕУ, а ги хармонизираат и унапредуваат националните стандарди за заштита од дискриминација: Директивата 2000/43/ЕЗ за расна еднаквост,<sup>18</sup> Директивата 2006/54/ЕЗ за еднаквост по однос на вработувањето и професијата,<sup>19</sup> Директивата 2010/41/ЕУ за еднаков третман при самовработување<sup>20</sup> и Директивата 2004/113/ЕЗ за еднаков третман во пристапот и снабдувањето со стоки и услуги.<sup>21</sup>

---

<sup>12</sup> „Пристапување на Европската унија кон Европската конвенција за човекови права - Прашања и одговори,” *официјална интернет-страница на Советот на Европа*, <https://www.coe.int/en/web/portal/eu-accession-echr-questions-and-answers#:~:text=All%2046%20Council%20of%20Europe,the%20EU%20itself%20is%20not>.

<sup>13</sup> Повелба за основните права на Европската унија, (2000), [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

<sup>14</sup> Агенција за фундаменталните права на Европската унија и Совет на Европа, „Прирачник за европското право за недискриминација,” 2010, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_case\\_law\\_handbook\\_mk.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_case_law_handbook_mk.pdf), стр. 18.

<sup>15</sup> Договор од Лисабон (консолидирани верзии на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија, Повелбата на основните права на Европската унија, Протоколи, Декларации), (Европска унија, 2007), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>16</sup> Повелба за основните права на Европската унија, чл. 20.

<sup>17</sup> Исто, чл. 21.

<sup>18</sup> Директива на Советот 2000/43/ЕЗ од 29 јуни 2000 година за спроведување на принципот на еднаков третман на лицата без разлика на расното или етничкото потекло, (2000), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0043>.

<sup>19</sup> Директива 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 година за имплементација на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените по однос на вработувањето и професијата, (2006), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj/eng>.

<sup>20</sup> Директива 2010/41/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 7 јули 2010 година за примена на принципот на еднаков третман меѓу мажите и жените ангажирани во дејност како самовработени и за укинување на Директивата на Советот 86/613/ЕЕЗ, (2010), <https://bit.ly/4jaknXt>.

<sup>21</sup> Директива на Советот 2004/113/ЕЗ од 13 декември 2004 година за спроведување на принципот на еднаков третман меѓу мажите и жените во пристапот и снабдувањето со стоки и услуги, (2004), <https://bit.ly/4hB0Myq>.

- Домашно законодавство

Највисокиот правен акт во македонското законодавство – Уставот на Република Северна Македонија воспоставува општо правило за еднаквост на граѓаните во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување имотната и општествената положба, што вклучува и еднакост пред Уставот и законите.<sup>22</sup> Во Уставот исто така за прв пат се споменува институцијата Народен правобранител, како тело задолжено да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања.<sup>23</sup>

Понатаму, начелото на еднаквост и забраната за дискриминација се подетално разработени во македонскиот правен поредок во Законот за спречување и заштита од дискриминација, кој е усогласен со горенаведените директиви на ЕУ.<sup>24</sup> Законодавецот дефинира дека целта на овој закон е обезбедување на принципот на еднаквост и спречување и заштита од дискриминација во остварување на човековите права и слободи.<sup>25</sup> Во законот се наведува еднаквоста како начело според кое луѓето се рамноправни, односно изедначени во уживањето и остварувањето на сите права и слободи,<sup>26</sup> додека дискриминацијата се дефинира како „*секое разликување, исклучување, ограничување или давање првенство што се заснова на дискриминаторска основа, со сторување или несторување, што имаат за цел или резултат спречување, ограничување, признавање, уживање или остварување на правата и слободите на одредено лице или група на еднаква основа со други.*“<sup>27</sup> Покрај тоа, законот ги уредува основите, облиците и видовите на дискриминација, и механизмите за заштита од дискриминација, вклучително и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД).

Дополнително, со Законот за еднакви можности на жените и мажите се уредува еднаквиот третман на жените и мажите, мерките за воспоставување на еднакви можности, правата и обврските на одговорните субјекти за обезбедување на еднакви можности и постапката за утврдување нееднаков третман.<sup>28</sup> Според овој закон, воспоставување на еднаквите можности на жените и мажите во политичката, економската, социјалната, образовната, културната, здравствената, граѓанската и која било друга област од општествениот живот е обврска на сите чинители во општеството, кои треба да работат на отстранување на пречките за еднаков третман.<sup>29</sup>

Со цел спроведување на прифатените меѓународни стандарди и на домашните законски одредби во практика, неопходно е постоење на независни органи задолжени за ефикасно исполнување на таа задача. Оттука, на национално ниво се формираат тела за еднаквост и национални институции за човекови права, кои треба да ја зачуваат еднаквоста на граѓаните, а и да обезбедат одговори на нивните претставки во случаи на дискриминација. Во таа насока, во Република Северна Македонија беше формирана канцеларијата на

<sup>22</sup> Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 52/1991 и подоцнежни амандмани, чл. 9.

<sup>23</sup> Исто, чл. 77.

<sup>24</sup> Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на Република Северна Македонија бр. 258/2020.

<sup>25</sup> Исто, чл. 2.

<sup>26</sup> Исто, чл. 4.

<sup>27</sup> Исто, чл. 6.

<sup>28</sup> Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на Република Македонија бр. 6/12, 30/13, 166/14 и 150/15 и Службен весник на Република Северна Македонија бр. 53/21 и 39/25.

<sup>29</sup> Исто, чл. 2.

Народниот правобранител, а подоцна беше воспоставена и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација.

### Национални институции за човекови права

Националните институции за човекови права (НИЧП) претставуваат независни тела кои се основаат согласно домашното законодавство со цел да ги штитат и промовираат човековите права во една држава.<sup>30</sup> Основата за овој концепт датира уште од 1946 година, кога Економскиот и социјален совет на ООН ги повика земјите-членки да формираат национални советодавни комитети за човекови права, со цел унапредување на човековите права на национално ниво. Меѓутоа, во тој момент само мал број држави се одлучија да основаат такви тела, а вистинската промоција на оваа идеја се случила во 1993 година со Виенската декларација и програма за акција<sup>31</sup> која ја потврди значајната улога на НИЧП. Истата година, Генералното собрание на ООН ги усвои Принципите кои се однесуваат на статусот на националните институции (Париските принципи),<sup>32</sup> со што се поставуваат стандардите чие исполнување е неопходно за НИЧП да можат ефективно да ја вршат својата улога. Имено, париските принципи се сметаат за минимумот што НИЧП треба да го исполнат за да добијат соодветна акредитација (А-статус подразбира целосна исполнетост на овие принципи, додека Б-статус е делумно исполнување). Според нив, НИЧП треба да бидат тела независни од власта, со широк мандат за заштита и промовирање на човековите права. Независноста треба да биде гарантирана со устав или со закон, а истовремено неопходно е да им бидат доделени соодветни овластувања за истражување на случаи на кршење на човековите права. Понатаму, составот на НИЧП треба да ги вклучува сите општествени чинители (плуралистичка застапеност) кои работат на заштитата и унапредувањето на човековите права или пак алтернативно, треба да биде воспоставена ефективна соработка со нив. Конечно, за целосно остварување на нивните надлежности, неопходна е алокација на соодветни човечки и финансиски ресурси на НИЧП. И покрај фактот дека со формирањето на Канцеларијата на Народниот правобранител одамна е воспоставена НИЧП во Република Северна Македонија сепак, не може да се каже дека има целосна усогласеност со Париските принципи.

Народниот правобранител на Република Северна Македонија е уставна категорија од 1997 година, а неговата работа е подетално уредена со Законот за Народниот правобранител.<sup>33</sup> Тој е самостоен државен орган, чија мисија е да ги штити уставните и законските права на граѓаните кога истите им се повредени, како и да презема мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците во органите на државната и локалната власт.<sup>34</sup> Покрај тоа, тој презема активности со цел промовирање на човековите слободи и права, преку спроведување соодветни истражувања,

<sup>30</sup> Агенција за фундаменталните права на Европската унија, „Прирачник за основање и акредитација на национални институции за човекови права во Европската унија,” 2012, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_nhri-handbook\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf), стр. 13.

<sup>31</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Виенска декларација и програма за акција“, (1993), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action>.

<sup>32</sup> Организација на обединетите нации (ООН), „Принципи кои се однесуваат на статусот на националните институции (Париските принципи)“, (1993), <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>.

<sup>33</sup> Закон за Народниот правобранител, Службен весник на Република Македонија бр. 60/03, 114/09, 181/16, 189/16 и 35/18.

<sup>34</sup> Исто, чл. 11.



кампањи и други механизми за јакнење на свеста и едукацијата кај пошироката јавност.<sup>35</sup> Дополнително, формиран е и Национален превентивен механизам во рамките на канцеларијата на Народниот правобранител чија функција е превенција и заштита од тортура и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување преку спроведување посети во казнено-поправни установи и психијатриски установи и давање препораки на релевантните органи за подобрување на констатираните состојби.<sup>36</sup> Иако независноста на Народниот правобранител е загарантирана со Уставот и со закон, сепак финансиските средства за неговата работа се обезбедуваат со доставување на предлог пресметка до Министерство за финансии, кое треба да даде согласност за истата пред Владата да го поднесе буџетот на усвојување во Собранието.<sup>37</sup> Постигнувањето на реална финансиска независност е многу значајно за институцијата особено имајќи го предвид бројот на претставки по кои постапува. Имено, според податоците од последниот објавен Годишен извештај за 2023 година, Народниот правобранител постапил по вкупно 3.328 претставки, а Националниот превентивен механизам спровел 19 посети на полициски станици, казнено-поправни установи, центри за мигранти и психијатриски установи.<sup>38</sup> Покрај недостатокот на финансиски средства за ефикасно спроведување на своите надлежности, Канцеларијата на Народниот правобранител се соочува и со недостаток на човечки ресурси. Собранието сеуште не направи избор на пет заменици на Народниот правобранител, чии места беа испразнети во 2021 година.<sup>39</sup> Дополнително, од предвидените 183 работни места утврдени во последниот Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во стручната служба, во тимот на Националниот превентивен механизам, посебните одделенија и канцелариите на Народниот правобранител до декември 2023 година пополнети биле само 87 работни места. Кадровскиот недостаток од речиси половина од предвидените работни места доведува до намалување на ефикасноста и неизвршувањето на работните задачи во рок. Уште една причина зошто Народниот правобранител се уште не го стекнал А-статусот на НИЧП е недостатокот на политичка волја за усвојување на новите измени на Законот за Народниот правобранител. Во периодот по последните измени на овој закон од 2018 година, беше воочено дека е потребно попрецизно уредување на одредбите поврзани со постапката за избор и престанок на функцијата на Народен правобранител, како и критериумите за вработување во Канцеларијата. Дополнително, неопходно е да се воведат законската можност Народниот правобранител да делува како тело за следење на имплементацијата на Конвенцијата на ООН за правата на лицата со попреченост и Факултативниот протокол кон Конвенцијата и како Национален известувач за трговија со луѓе и илегална миграција.<sup>40</sup> И покрај значајноста на законските измени за статусот на оваа институција, сепак истите не се усвоени, односно подолго од една година се во собраниска процедура.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> Исто, чл. 11-а.

<sup>36</sup> Исто, чл. 31-а.

<sup>37</sup> Исто, чл. 48.

<sup>38</sup> Народен правобранител на Република Северна Македонија, „Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2023“, (2024), <https://ombudsman.mk/CMS/Upload/NarodenPravobranitel/upload/Godisni%20izvestai/GI-2023/GI-2023.pdf>, стр. 186.

<sup>39</sup> Ангела Делевска и Беба Жагар, „Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот октомври 2023 – септември 2024 година“, (2025), <https://epi.org.mk/post/30562>, стр. 73.

<sup>40</sup> Собрание на Република Северна Македонија, „Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за Народниот правобранител, по скратена постапка“ (2025), <https://bit.ly/4bPvEKh>.

<sup>41</sup> „Омбудсманот со остра реакција до Собранието затоа што не ги донесе измените на Законот за Народниот правобранител“, 360 степени, 29 март 2024, <https://360stepeni.mk/ombudsmanot-so-ostra-reaktsija-do>

## Тела за еднаквост

Директивата 2000/43/ЕЗ за расна еднаквост во 2000 година за прв пат постави обврска за земјите-членки на ЕУ да назначат тела за унапредување на еднаквоста, која беше повторена во Директивата 2006/54/ЕЗ за еднаквост по однос на вработувањето и професијата, Директивата 2010/41/ЕУ за еднаков третман при самовработување и Директивата 2004/113/ЕЗ за еднаков третман во пристапот и снабдувањето со стоки и услуги. Според нив, овие тела треба да служат за промовирање на еднаквоста и справување со дискриминацијата. Тие се дефинирани како тела со надлежност да обезбедат независна помош на жртвите на дискриминација при поднесувањето на претставки за дискриминација, да спроведуваат независни истражувања поврзани со дискриминацијата и да објавуваат независни извештаи, како и да даваат препораки прашања поврзани со дискриминација.<sup>42</sup> Иако биле првично формирани за да ги заштитат граѓаните на земјите-членки на ЕУ по поднесени претставки за дискриминација по основ на раса и пол, во голем дел од земјите тие работат и на други основи на дискриминација, како што се возраста, попреченоста, родовиот идентитет, здравствената состојба, религијата или верувањето, сексуалната ориентација, социо-економскиот статус и многу повеќе.

По изминати повеќе од две децении по воведувањето на примарната обврска за воспоставување на овие тела, стана јасно дека наведените директиви во ограничен обем го регулираат начинот на формирање и функционирање на телата за еднаквост. Од таа причина, во 2024 година Советот на ЕУ усвои две нови директиви со кои се поставуваат детални стандарди за телата за еднаквост: Директивата (ЕУ) 2024/1500 за стандарди за телата за еднаквост во областа на еднаков третман во однос на вработувањето и професијата<sup>43</sup> и Директивата (ЕУ) 2024/1499 за стандарди за телата за еднаквост на полето на еднаков третман меѓу лицата без разлика на нивното расно или етничко потекло, еднаков третман во областа на вработувањето и професијата меѓу лицата без разлика на нивната религија или убедување, инвалидитет, возраст или сексуална ориентација, еднаков третман меѓу жените и мажите во однос на директниот пристап и обезбедувањето на услуги и добра.<sup>44</sup> Со овие две директиви се обезбедува минимално ниво на заштита од дискриминација во земјите-членки на ЕУ преку јакнење на улогата на телата за еднаквост, се прошируваат надлежностите на телата за борба против дискриминацијата врз основа на религија или убедување, попреченост, возраст и сексуална ориентација во областа на вработувањето и дискриминација врз основа на пол во областа на социјалната сигурност и се воведува обврска телата за еднаквост да бидат ослободени од надворешни влијанија, но и да им бидат обезбедени доволно човечки, технички и финансиски ресурси неопходни за ефективно извршување на нивните надлежности. Уште една обврска која што е

---

sobranieto-zatoa-shto-ne-gi-donese-izmenite-na-zakonot-za-narodniot-pravobranitel/.

<sup>42</sup> Директива на Советот 2000/43/ЕЗ од 29 јуни 2000 година за спроведување на принципот на еднаков третман на лицата без разлика на расното или етничкото потекло, чл. 13.

<sup>43</sup> Директива (ЕУ) 2024/1500 на Европскиот парламент и на Советот од 14 мај 2024 година за стандарди за телата за еднаквост во областа на еднаков третман и еднакви можности меѓу жените и мажите во однос на вработувањето и професијата, и изменување и дополнување на директивите 2006/54/ЕЗ и 2010/41/ЕУ, (2024), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202401500#ntr3-L\\_202401500EN.000101-E0003](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401500#ntr3-L_202401500EN.000101-E0003).

<sup>44</sup> Директива на Советот (ЕУ) 2024/1499 од 7 мај 2024 година за стандарди за телата за еднаквост во областа на еднаков третман меѓу лицата без оглед на нивното расно или етничко потекло, еднаков третман во однос на вработувањето и професијата меѓу лицата без разлика на нивната религија или убедување, инвалидитет, возраст и сексуална ориентација, еднаков третман на жените и сексуалната ориентација, еднаков третман на жените и сексуалните услуги, и изменување и дополнување на директивите 2000/43/ЕЗ и 2004/113/ЕЗ, (2024), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L\\_202401499](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401499).

воспоставена за јавните институции е навремено да се консултираат со телата за еднаквост и да ги земат предвид нивните препораки за прашања поврзани со дискриминација и еднаков третман во рамки на процесот на креирање закони и политики. Исто така, со овие две директиви им се зголемуваат овластувањата на телата за еднаквост да истражуваат случаи на дискриминација, да издаваат мислења или обврзувачки одлуки, да дејствуваат во судовите и да предлагаат алтернативни начини на решавање спорови. Истовремено, се очекува услугите на овие тела да бидат бесплатни и достапни за сите граѓани.

Со усвојувањето на овие директиви беше направен значаен чекор во насока на подобро спроведување на законодавството на ЕУ за еднаков третман. Истовремено, стандардите поставени со директивите на индиректен начин поставуваат основа за принципи според кои треба да се воспостават и да функционираат телата за еднаквост во останатите европски земји, а особено во земјите кандидатки за членство во ЕУ, како Република Северна Македонија.

Следствено, во јануари 2021 година беше формирана КСЗД како самостоен и независен орган формиран согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација. Меѓу другото, КСЗД ги врши следните надлежности:

- 1) презема активности за промоција на принципот на еднаквост и правото на недискриминација, како и за заштита и превенција од недискриминацијата;
- 2) дава општи мислења и препораки, вклучително и по предлози на закони од значење за спречување и заштита од дискриминација и иницира измена на прописи од областа;
- 3) промовира и предлага усогласување на националното законодавство, прописи и практики со меѓународните и регионалните инструменти за човекови права и соработува со соодветни национални тела на други држави, како и со меѓународни и регионални организации;
- 4) постапува по претставки, носи мислења, препораки и заклучоци за конкретни случаи на дискриминација, поведува постапка за заштита од дискриминација по службена должност, поведува и се јавува како замешувач во судски постапки за заштита од дискриминација, а покрај тоа може и да поднесе барање да дејствува како пријател на судот (*amicus curiae*) и
- 5) прибира и објавува статистички и други податоци и формира бази на податоци во врска со дискриминацијата, како и изготвува и објавува генерални квартални и годишни извештаи, како и посебни и тематски извештаи за одредени прашања од областа на еднаквоста и недискриминацијата.<sup>45</sup>

Имајќи ја предвид целосната листа на надлежности според законот, може да се каже дека истата во поголем дел се вклопува во надлежностите кои горенаведените директиви ги наведуваат за телата за еднаквост на ниво на ЕУ. Сепак, неизбежно е да се забележи дека на КСЗД и недостасуваат неопходните ресурси за остварување на тие надлежности.

Средствата за работа на Комисијата ги утврдува Собранието на предлог на КСЗД, а се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија и од други извори на приходи, како што се донации, грантови и друго.<sup>46</sup> Притоа, се забележува недоволна алокација на финансии за тековните потреби на КСЗД, како и отсуство на финансиска независност<sup>47</sup> од Министерството за финансии, слично како и во случајот на Народниот правобранител.

<sup>45</sup> Закон за спречување и заштита од дискриминација, чл. 21.

<sup>46</sup> Исто, чл. 15.

<sup>47</sup> Европска комисија, „Работен документ на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година“, (2024), [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88\\_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf), стр. 37.

Собранието е задолжено и за изборот и разрешувањето на членовите на КСЗД. Целосниот состав го сочинуваат седум членови, кои се избираат со мандат од пет години, со право на уште еден последователен повторен избор. При избор на членовите се применуваат принципите на соодветна застапеност на сите општествени групи, соодветна и правична застапеност на припадниците на заедниците и родово балансирано учество.<sup>48</sup> Комисијата долго функционираше без потполн состав, кој се комплетираше со изборот на четири нови членови на средината на јануари 2024 година.<sup>49</sup>

Покрај важноста од целосен состав на Комисијата, еднакво значајно е да има соодветни човечки ресурси во стручната служба. Имено, за вршење на стручните, административните и техничките работи на Комисијата се формира стручна служба.<sup>50</sup> Во изминатите години, Европската комисија во своите годишни извештаи за државата забележува недоволен број на службеници,<sup>51</sup> што пак негативно влијае на ефикасноста на КСЗД во справувањето на растечкиот број на претставки доставени од граѓаните. Така, според последниот објавен Годишен извештај за 2023 година, КСЗД примила вкупно 520 претставки, што претставува пораст од 109,68% во споредба со 2022 година, самоиницијативно отворила три предмети, а работела и на 76 предмети што биле отворени претходната година.<sup>52</sup>

## Заклучок

Принципот на еднаквост и недискриминација е универзална вредност која се провлекува низ бројни акти во македонскиот правен систем, како домашни, така и меѓународни правни акти прифатени како дел од домашното законодавство. За нивна заштита и почитување беа формирани канцеларијата на Народниот правобранител на Република Северна Македонија како НИЧП и КСЗД како тело за еднаквост. Иако се различни тела, тие имаат иста мисија: да ги промовираат овие вредности и да ги заштитат граѓаните во случаи на дискриминација. Поради тоа, неопходно им е да им се овозможи целосна независност од власта и да им се доделат соодветни финансиски средства и доволно човечки ресурси. Само на тој начин тие ќе ја извршуваат својата работа ефикасно, а ние ќе бидеме сигурни дека ќе има кој да ги заштити нашите права кога сме обесправени.

## Препораки

- Клучно е сите релевантни чинители во Република Северна Македонија, вклучително и Народниот правобранител и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација континуирано да вложуваат напори во зачувувањето на еднаквоста на граѓаните и во борбата против дискриминацијата, како и да соработуваат меѓусебно и со националните тела за еднаквост и националните институции за човекови права на други држави и регионалните и меѓународните чинители кои работат во областа;

<sup>48</sup> Закон за спречување и заштита од дискриминација, чл. 16.

<sup>49</sup> Одлука за избор на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, официјална интернет-страница на Собранието на Република Северна Македонија, 15 јануари 2024, <https://www.sobranie.mk/e925a298-7bc1-47c0-ab61-37155df6e14f>.

<sup>50</sup> Закон за спречување и заштита од дискриминација, чл. 22.

<sup>51</sup> Европска комисија, „Работен документ на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година“, стр. 37.

<sup>52</sup> Комисија за спречување и заштита од дискриминација, „Годишен извештај на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) за 2023 година“, (2024), <https://bit.ly/3уky83M>.

- Неопходно е итно усвојување на предлог законот за изменување и дополнување на Законот за Народниот правобранител од страна на Собранието, со цел приближување на Народниот правобранител кон А статусот на НИЧП;
- Потребно е обезбедување на финансиска независност на Народниот правобранител и на КСЗД (по примерот на Собранието), како и доволно финансиски средства со цел нивно непречено функционирање;
- Потребно е итно и советно пополнување на кадровскиот недостаток во стручните служби на Народниот правобранител и на КСЗД, со цел нивно ефикасно и навремено справување со растечкиот број на претставки од граѓаните.

## Профил на авторот

Беба Жагар е магистер по правни науки со положен правосуден испит и судска преведувачка од англиски на македонски јазик и обратно.

Моментално работи како истражувачка во Институтот за европска политика (ЕПИ) - Скопје во програмата за демократија и владеење на правото. Нејзина специјалност е процесот на пристапување во ЕУ, и поконкретно Поглавјето 23 (Правосудство и темелните права). Во оваа област е авторка на бројни [анализи](#) за владеењето на правото во контекст на пристапувањето во ЕУ и коавторка на [годишни извештаи во сенка](#).

Во 2018 година, Беба дипломираше на правните студии на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, а две години подоцна магистрираше на насоката меѓународно право и односи и право на ЕУ на истиот факултет. Истовремено, во јули 2020 година, Беба магистрираше на напредната програма за меѓународно и европско право при Универзитетот во Гент (Белгија).

Има претходно работно искуство во адвокатско друштво и друштво за консултантски услуги.

## Библиографија/користена литература

- Виенска декларација и програма за акција, Организација на обединетите нации (ООН) (1993);
- Конвенција за дискриминација по однос на вработување и професија, Организација на обединетите нации (ООН) (1958);
- Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените, Организација на обединетите нации (ООН) (1979);
- Конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација, Организација на обединетите нации (ООН) (1965);
- Конвенција за правата на детето, Организација на обединетите нации (ООН) (1989);
- Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, Организација на обединетите нации (ООН) (1966);
- Меѓународен пакт за граѓански и политички права, Организација на обединетите нации (ООН) (1966);
- Принципи кои се однесуваат на статусот на националните институции (Париските принципи), Организација на обединетите нации (ООН) (1993);
- Универзална декларација за човековите права, Организација на обединетите нации (ООН) (1948);
- Директива 2006/54/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 година за имплементација на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените по однос на вработувањето и професијата, (2006);
- Директива 2010/41/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 7 јули 2010 година за примена на принципот на еднаков третман меѓу мажите и жените ангажирани во дејност како самовработени и за укинување на Директивата на Советот 86/613/ЕЕЗ, (2010);
- Директива (ЕУ) 2024/1500 на Европскиот парламент и на Советот од 14 мај 2024 година за стандарди за телата за еднаквост во областа на еднаков третман и еднакви можности меѓу жените и мажите во однос на вработувањето и професијата, и изменување и дополнување на директивите 2006/54/ЕЗ и 2010/41/ЕУ, (2024);
- Директива на Советот 2000/43/ЕЗ од 29 јуни 2000 година за спроведување на принципот на еднаков третман на лицата без разлика на расното или етничкото потекло, (2000);
- Директива на Советот 2004/113/ЕЗ од 13 декември 2004 година за спроведување на принципот на еднаков третман меѓу мажите и жените во пристапот и снабдувањето со стоки и услуги, (2004);
- Директива на Советот (ЕУ) 2024/1499 од 7 мај 2024 година за стандарди за телата за еднаквост во областа на еднаков третман меѓу лицата без оглед на нивното расно или етничко потекло, еднаков третман во однос на вработувањето и професијата меѓу лицата без разлика на нивната религија или убедување, инвалидитет, возраст и сексуална ориентација, еднаков третман на жените и сексуалната ориентација, еднаков третман на жените и сексуалните услуги, и изменување и дополнување на директивите 2000/43/ЕЗ и 2004/113/ЕЗ, (2024);

- Договор од Лисабон (консолидирани верзии на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија, Повелбата на основните права на Европската унија, Протоколи, Декларации), Европска унија (2007);
- Европска конвенција за човековите права и слободи, Совет на Европа (1953);
- Повелба за основните права на Европската унија, (2000);
- Устав на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 52/1991 и подоцнежни амандмани);
- Закон за еднакви можности на жените и мажите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 6/12, 30/13, 166/14 и 150/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 53/21 и 39/25);
- Закон за Народниот правобранител („Службен весник на Република Македонија“ бр. 60/03, 114/09, 181/16, 189/16 и 35/18);
- Закон за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 258/2020);
- Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за Народниот правобранител, по скратена постапка, Собрание на Република Северна Македонија (2025)
- Годишен извештај на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) за 2023 година, Комисија за спречување и заштита од дискриминација (2024);
- Годишен извештај за степенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2023, Народен правобранител на Република Северна Македонија (2024);
- Извештај во сенка за Поглавје 23 за периодот октомври 2023 – септември 2024 година, Ангела Делевска и Беба Жагар, (Институт за европска политика-Скопје, 2025);
- Работен документ на комисијата – Извештај за Северна Македонија за 2024 година, Европска комисија (2024);
- Одлука за избор на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, официјална интернет-страница на Собранието на Република Северна Македонија, 15 јануари 2024;
- „Омбудсманот со остра реакција до Собранието затоа што не ги донесе измените на Законот за Народниот правобранител“, 360 степени, 29 март 2024;
- Прирачник за европското право за недискриминација, Агенција за фундаменталните права на Европската унија и Совет на Европа (2010);
- Прирачник за основање и акредитација на национални институции за човекови права во Европската унија, Агенција за фундаменталните права на Европската унија (2012);
- „Пристапување на Европската унија кон Европската конвенција за човекови права - Прашања и одговори,” официјална интернет-страница на Советот на Европа.