



Институт за човекови права



Auswärtiges Amt



HUMAN RIGHTS

правна регулатива, предизвици и перцепција за дискриминаторските основи

# ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



**ДИСКРИМИНАЦИЈАТА  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА  
МАКЕДОНИЈА:**

**ПРАВНА РЕГУЛАТИВА,  
ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРЦЕПЦИЈА  
ЗА ДИСКРИМИНАТОРСКИТЕ  
ОСНОВИ**

## **ДИСКРИМИНАЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА:**

### **ПРАВНА РЕГУЛАТИВА, ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРЦЕПЦИЈА ЗА ДИСКРИМИНАТОРСКИТЕ ОСНОВИ**

Издавач:

**Институт за човекови права**

Автор:

**Маргарита Цаца Николовска**

Уредник:

**Антонио Павловски**

Лектура:

**Татјана Стојаноска**

Место и година на издавање:

**Скопје, декември 2020**

---

Оваа публикација е изработена со финансиска поддршка од Германската амбасада. Нејзината содржина е одговорност на Институтот за човекови права и не ги одразува гледиштата на Германската амбасада или влада.



Auswärtiges Amt



HUMAN RIGHTS

## СОДРЖИНА:

Воведни напомени.....	5
1. Историска ретроспектива на правната рамка на дискриминацијата.....	7
2. Предизвиците на Законот за спречување и заштита од дискриминација – од поведување постапка за оценување на неговата уставност до укинувањето од Уставен суд.....	11
3. Забраната за дискриминација според Европската конвенција за човекови права и воспоставените стандарди на Европскиот суд за човекови права .....	16
4. Предизвици и усвојување на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација.....	21
5. Перцепцијата за дискриминацијата во Република Северна Македонија со посебен осврт на дискриминаторските основи: сексуална ориентација и родов идентитет .....	24
Заклучни согледувања.....	27
Библиографија.....	29

## ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Дискриминацијата како појава има негативен ефект во општеството и доведува до создавање предрасуди и негативни перцепции кај луѓето за одредена состојба, каде на разликоста повеќе се гледа како на проблем, отколку како на придобивка. Свкупната цел во борбата против дискриминацијата е да се овозможи рамноправен и фер пристап до можностите што ги нуди едно општество.

Оваа анализа има за цел да ја прикаже состојбата со дискриминацијата во Република Северна Македонија преку ретроспектива на нејзината уставна и законска уреденост до проблемите околу укинувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација и донесувањето на новиот закон во октомври 2020 година. Периодот во кој не постоеше законска регулираност на дискриминацијата, во смисла на закон *lex specialis*, беше добар повод да се даде можност за директна примена на Европската конвенција за човекови права и воспоставените стандарди на Европскиот суд за човекови права во утврдување на дискриминација, согласно со член 14 и член 1 од Протоколот 12 кон Конвенцијата. Сепак, околностите покажуваат дека граѓаните не се доволно мотивирани да иницираат судски постапки за докажување дејствија на дискриминација или се плашат од реперкусии доколку јавно признаат дека биле дискриминирани по кој било основ.

Имајќи го предвид погоре наведеното, оваа анализа ќе се обиде да ги претстави можните причини за ваквите состојби преку приказ на перцепцијата на населението во Република Северна Македонија за дискриминација, а особено во смисла на дискриминаторските основи сексуална ориентација и родов идентитет. Резултатите од спроведената анкета, по барање на Институтот за човекови права, покажуваат дека Република Северна Македонија е изразено хомофобично општество, со висок степен на нетолеранција, особено кон хомосексуалните и трансродовите лица.

Донесувањето на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација би требало да ја смени горенаведената перцепција на граѓаните, па од таа причина треба да се остави простор за имплементација на законот со цел да се увиди потребата од евентуално дополнување или менување на законските одредби. За тој период потребно е да се работи на подигање на свеста на луѓето за дискриминацијата, за постоењето на законската регулатива, толеранцијата кон различностите и особено кон маргинализираните групи, додека пак, во меѓувреме да се реализира соодветна примена на Законот за спречување и заштита од дискриминација.



1.

**ИСТОРИСКА РЕТРОСПЕКТИВА  
НА ПРАВНАТА РАМКА НА  
ДИСКРИМИНАЦИЈАТА**

Дискриминацијата како широко распространет глобален феномен има негативни реперкусији врз општеството и доведува до предрасуди и создавање негативни перцепции кај луѓето за одредена состојба. Различноста не треба да биде перцепирана како негативна карактеристика, туку како дел од личноста и како карактер на секоја индивидуа. За жал, поради сеприсутноста на дискриминацијата, невозможно е да се даде само една дефиниција која би ги сублимирала сите карактеристики на дискриминацијата, односно би ги вклучила сите дејствија и акти на дискриминација, сообено доколку во неа не е содржан елементот на сличност кој е од огромно значење.

Европскиот суд за човекови права ги дефинира основите на дискриминација како „лични карактеристики според кои лицата или групите лица се разликуваат едни од други“, а таа разлика може да биде како резултат на повеќе дискриминаторски основи. Дискриминацијата претставува ставање одредена група луѓе во понезавидна положба во одредена ситуација, како резултат на стереотипи и предрасуди. Иако многумина ги поистоветуваат принципите на еднаквост и недискриминација, во суштина тие се разликуваат во еден важен аспект, а тоа е дека начелото на недискриминација е потесен концепт и се однесува, пред сè, на одредени ранливи групи во општеството. Ова значи дека државите имаат различна обврска, позитивна и/или негативна, да делуваат согласно со принципите на еднаквост и со забраната за дискриминација. Позитивната обврска подразбира дека државите, првенствено во уставите, треба да прокламираат еднаквост меѓу граѓаните и недискриминација, додека пак, негативната обврска се состои во определување санкција од страна на државата во случај на прекршување на начелата на еднаквост и недискриминација.

Од историска гледна точка, и во рамки на Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ), еднаквоста меѓу граѓаните, првенствено во Уставот, била третирана на највисоко ниво, без оглед на националност, раса, пол, јазик, вероисповед, образование или социјална положба.<sup>1</sup> И Уставот на Социјалистичка Република Македонија, во член 204 предвидувал дека граѓаните се еднакви во правата и должностите, без оглед на националноста, расата, полот, јазикот, вероисповедта, образованието или општествената положба. Според Кривичниот закон на Социјалистичка Република Македонија, од 1977 година, била предвидена санкција за повреда на рамноправноста на граѓаните. Член 50 го истакнува следново: „Тој што врз основа на разлика во националност, етничка припадност, раса, вероисповед, пол, јазик, образование или општествена положба ќе му одземе или ќе му ограничи права на човекот и граѓанинот утврдени со устав, закон или со друг пропис или општ акт, или кој врз основа на овие разлики им дава на граѓаните повластувања или погодности, ќе се казни со затвор од 3 месеци до 5 години“.<sup>2</sup>

Имајќи ја предвид оваа одредба може да се констатира дека и во време на социјализмот законодавецот сериозно ги третираше прашањата поврзани со дискриминацијата, издигнувајќи ги на уставно ниво, ја истакнувал забраната за дискриминација според повеќе

---

1 Устав на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, 1974 година, (види член 154).

2 Службен весник на Социјалистичка Република Македонија. “Кривичен закон на Социјалистичка Република Македонија”. Службен весник бр.25 од 18 јуни 1977 година.

дискриминаторски основи и сериозно ја третирал. Овој концепт всушност придонел забраната за дискриминација и за прокламирање на начелото на еднаквост да се сметаат како темел за овозможување на правата и слободите на сите лица за кои се залага секоја демократска држава.<sup>3</sup>

И покрај еволуцијата на дискриминацијата низ различните системи на управување, концептот за уставно уредување на дискриминацијата и забраната по повеќе основи е присутна и во Уставот на Република Северна Македонија од 1991 година. Уставотворецот го воздигнува начелото на еднаквост и недискриминација на највисоко ниво. Еднаквоста најпрво се споменува во Преамбулата на Уставот, каде се вели: „...да се гарантираат човековите права, граѓанските слободи и националната рамноправност“.<sup>4</sup>

**Дополнително, член 9 од Уставот на Република Северна Македонија предвидува:**

**„Граѓаните на Република Северна Македонија се еднакви во слободите и правата, независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба. Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви“.**

Уставот гарантира еднаквост и во член 33, во делот на остварувањето на правата од работен однос, како и во член 44, во однос на правото на еднаков пристап до образование. Земајќи предвид дека гарантирањето на слободите и правата сепак не е доволно за тие да бидат соодветно уживани од нивните носители, Уставот предвидува соодветни механизми за заштита на овие слободи и права.

**Оттука, член 50 од Уставот дава можност:**

**„Секој граѓанин може да се повика на заштита на слободите и правата утврдени со Уставот пред судовите и пред Уставниот суд на Република Северна Македонија во постапка заснована врз начелата на приоритет и итност“.**

Следствено, секој граѓанин кој смета дека му се повредени човековите права, односно дека е дискриминиран, може да поднесе барање за заштита на човекови права пред Уставниот суд, во постапка која е утврдена со Деловникот за работење на Судот.<sup>5</sup>

Член 110 од Уставот, меѓу останатите надлежности на Уставниот суд, предвидува дека тој ги штити слободите и правата на човекот и граѓанинот што се однесуваат на слободата на уверувањето, совеста, мислата и јавното изразување на мислата, политичкото здружување и дејствувањето и забраната на дискриминација на граѓаните по основ на пол, раса, верска, национална, социјална и политичка припадност. Иако станува збор за ограничен број на дискриминаторски основи во кои меѓу другите не се вклучени сексуалната ориентација и родовиот идентитет, Уставниот суд, во својата практика, ги признава правата што

3 Цаца Николовска, Маргарита. 2019. „Правната рамка на дискриминацијата во Република Северна Македонија: историска ретроспектива и актуелни согледувања. Правен дијалог бр.20 достапен на: <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Legal%20Dialogue/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%20%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3.pdf>

4 Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ бр.52/1991

5 Деловник на Уставниот суд на РСМ, [http://ustavensud.mk/?page\\_id=4605](http://ustavensud.mk/?page_id=4605)



се загарантирани со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), како и стандардите воспоставени од Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Уставот на Република Северна Македонија, во член 118 предвидува дека меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот, се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон. Може да се извлече заклучок дека граѓаните можат да се повикаат на заштита на своите права, согласно со Конвенцијата, пред националните судови, независно од нормите предвидени во Уставот и во законите во однос на заштитата од дискриминација.

Уставот дава можност, на лицата кои сметаат дека им се повредени човековите права, односно се дискриминирани, без оглед на дискриминаторската основа, да можат да поднесат претставка до Народниот правобранител, кој има изрична обврска да ги штити граѓаните од дискриминација, активно да ги следи нивните правни проблеми, да учествува во нивно решавање и да се залага за унапредување на законската рамка за недискриминација и надминување на нејзините недостатоци.

По усвојувањето на уставните амандмани и додавањето на надлежноста на Народниот правобранител да постапува по случаи на дискриминација, оваа институција има постапувано по претставки за дискриминација и во дел од нив ја има утврдено. Но, во досегашната практика се покажа оскудност во содржината на мислењата, бидејќи детално не се објаснува ситуацијата, не се реферираат детално и унифицирано доказите, а препораките честопати се недоволно прецизни.

Начелото на еднаквост и недискриминација има посебно значење и по осамостојувањето на Република Северна Македонија. Уставот предвидува повеќе можности за заштита од дискриминација кои можат да се искористат независно едни од други и тоа: поднесување барање за заштита на човековите права поради дискриминација до Уставниот суд, иницирање судска постапка врз основа на националните закони и правата предвидени во Европската конвенција за човекови права, како и обраќање до Народниот правобранител и до Комисијата за заштита од дискриминација.



2.

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ЗАКОНОТ  
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И ЗАШТИТА  
ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА -  
ОД ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА  
ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА НЕГОВАТА  
УСТАВНОСТ ДО УКИНУВАЊЕТО  
ОД УСТАВЕН СУД

Законската уреденост на дискриминацијата во вид на посебен закон *lex specialis* во македонското законодавство за прв пат се забележува со донесувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминацијата во 2010 година, кој, за жал, не понуди целосно усогласување со Конвенцијата, ниту пак со воспоставените стандарди на Европскиот суд за човекови права. Воедно, дијапазонот на дискриминаторски основи беше премногу ограничувачки, при што, меѓу другите, не ги содржеше и оние најсензитивните како сексуалната ориентација и родовиот идентитет. На овој начин, всушност, постоеше простор за различно толкување на одредени одредби, како што се одредбите кои се однеуваат на надлежностите и функционирањето на Комисијата за заштитата од дискриминација и можноста за поднесување тужба *actio popularis*.

Нашиот законодавец, сакајќи да го хармонизира националното законодавство, а со цел пристапување кон Европската Унија, на 16 мај 2019 година го донесе новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација.<sup>6</sup> Дел од новите законски одредби покренала големи јавни дебати и беа предмет на несогласувања. Проширувањето на дискриминаторските основи беше еден од тие предмети, особено основите за дискриминација како сексуална ориентација и родов идентитет, кои беа перцепирани како спротивни на вредностите на традиционалното македонско општество и можност за понатамошно признавање на истополовите бракови. Граѓанскиот сектор, со активно лобирање и застапување, успеа да ги задржи овие категории како основи за дискриминација во новиот закон. Законот понуди подобри законски решенија во однос на претходниот со тоа што ги предвиде видовите на дискриминација, разликата меѓу интерсекциска и повеќекратна дискриминација и ја воведо сегрегацијата како посебен вид дискриминација. Можноста за поднесување заедничка тужба *actio popularis* е подобро дефинирана во овој закон со што им се дава можност на здруженијата, фондациите, синдикатите и други организации од граѓанското општество, кои имаат оправдан интерес за заштита на одредена група, да можат да поднесат тужба, ако постои веројатност дека со постапувањето на тужениот се дискриминирани поголем број лица по некоја од наведените дискриминаторски основи.

Дури и пред донесувањето на законот од 2019 година Комисијата за заштита од дискриминација презеде активности во спречување и детектирање на дискриминацијата и претставуваше механизам кој може да ја олесни борбата против дискриминацијата. На секое лице кое смета дека е дискриминирано согласно со уставните и законските норми му се дава можност да поднесе претставка до Комисијата предвидена со законот, или, независно, да иницира судска постапка за докажување на некое дејствие на дискриминација.

Сепак, уште на почетокот спроведувањето на овој закон беше соочено со значителни предизвици кои не оставија доволно простор да се увидат ефектите од неговата имплементација. Претходната Комисијата за спречување дискриминација поднесе иницијатива за оценување на уставноста на Законот за спречување и заштита од дискриминација, од

---

6 Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на РСМ<sup>7</sup> бр. 101/2019

причина што не бил усвоен со потребното мнозинство по втор пат откако претседателот Иванов одби да го потпише указот за прогласување на законот.

Законот за спречување и заштита од дискриминација беше усвоен од Собранието во редовна постапка, со вкупно 51 глас од вкупниот број пратеници. Вака усвоениот закон беше доставен до тогашниот претседател Ѓорге Иванов, кој одби да го потпише указот за прогласување на законот. Оттука, согласно со процедурата, Законот беше вратен на повторно разгледување во Собранието, по што, на 16 мај 2019 година е усвоен во својот неизменет текст со вкупно 55 гласа од вкупниот број пратеници. Новиот претседател Пендаровски, по стапувањето на должност, го потпиша указот за прогласување на законот, по што законот беше објавен во „Службен весник на РСМ“.

Врс основа на поднесената иницијатива, Уставниот суд испитувајќи ја поднесената иницијатива, одлучи да поведе постапка за оценување на уставноста на Законот за спречување и заштита од дискриминација.<sup>7</sup> Според подносителот на иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на Законот за спречување и заштита од дискриминација, законот бил усвоен без потребното уставно мнозинство и не можел да стапи во сила бидејќи биле потребни најмалку 61 глас.

Во оваа фаза се јавија реакции во однос на прашањето дали комисијата, во моментот на поднесување на иницијативата, има правен субјективитет, односно дали Уставниот суд направил проверка на процесните претпоставки потребни за водење на постапката и поради тоа дозволил како подносител на иницијативата да се јави комисијата за заштита од дискриминација.

Во преодните и завршни одредби на Законот е предвидено дека: (1) Со денот на влегувањето во сила на овој закон престанува мандатот на членовите на Комисијата за заштита од дискриминација, а продолжуваат со работа до изборот на нови членови, но не подолго од три месеци. Оттука, се поставува прашањето за процесниот субјективитет и од каде комисијата го црпи својот легитимитет.

Имено, на комисијата која беше подносител на иницијативата, мандатот законски требаше да и престане по истекот на 3 месеци по денот на влегувањето во сила на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Воедно, периодот од 3 месеци, кој законодавецот го предвидел, е сосема доволен за да може да се избере нов состав на комисијата, да се оствари транзиција помеѓу стариот и новиот состав на комисијата и таа да продолжи непречено да функционира во интерес на граѓаните кои би се обратиле до комисијата во случај на дискриминација. Оттука, се поставува прашањето дали е исполнета процесната претпоставка за постоење правен субјективитет на подносителот на иницијативата? И покрај тоа што по сила на закон *de jure* таа постои, таа не донесува одлуки и не постапува по претставките, а тоа упатува на фактот дека Комисија *de facto* не функционира. Сепак, во овој период членовите на комисијата примале одреден надоместок, што е неспоиво со владеењето на правото.

---

7 Решение на Уставен суд на РСМ, У.бр.115/2019 од од 28 јануари 2019 година, <http://ustavensud.mk/?p=18839>

Понатаму, Уставниот суд го третираше прашањето за процедуралниот аспект во однос на донесувањето на законот од Собранието. На седницата одржана на 14 мај 2020г. Уставниот суд донесе одлука за укинување на Законот за спречување и заштита од дискриминација.<sup>8</sup>

Уставниот суд, во својата одлука, оценил дека, од причина што овој закон бил повторно ставен на гласање, откако претходно Претседателот на Републиката одбил да го потпише указот за прогласување на законот, законот добива поголем легитимитет и истиот треба да се донесе со апсолутно мнозинство гласови како што предвидува член 75, став 3 од Уставот, норма која, според оценката на Судот е императивна правна норма.

Во конкретниот случај правното дејство на укинувачката одлука на Уставниот суд е *ex nunc*, што значи дека укинатиот нормативен акт само се елиминира од правниот поредок, но одлуката на Судот не претставува основ за интервенција во поединечните акти и односи што настанале од неговата примена пред укинувањето. Ваквата ситуација подразбира дека Законот за спречување и заштита од дискриминација престанува да важи од моментот кога Уставниот суд ја донел укинувачката одлука.<sup>9</sup> Воедно, претходниот Закон за спречување и заштита од дискриминација не се враќа во сила, бидејќи Уставниот суд ја нема улогата на законодавец и не може да нормира, односно да носи одлуки за враќање во сила на претходни закони кои станале неважечки.

Во издвоеното мислење на Претседателот на Уставниот суд на Република Северна Македонија е наведено дека одредбата единствено може да се разгледува во случаите кога Судот треба да оцени дали Претседателот на Републиката ја исполнил, односно испочитувал својата уставна обврска да го потпише указот за прогласување на закон којшто бил повторно разгледан од Собранието и усвоен со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, а не дали еден закон е донесен, односно усвоен во согласност со оваа одредба.<sup>10</sup>

Имајќи директен увид во стенографските забелешки на Собранието (кои се јавно достапни на веб-страницата [www.sobranie.gov.mk](http://www.sobranie.gov.mk)), евидентно е дека одлуката за првото усвојување на Законот била донесена со потребното просто мнозинство – повеќе од половина од вкупниот број пратеници присутни на седницата. По одлуката на Претседателот да не го потпише указот, Законот беше вратен во Собрание и усвоен по втор пат, повторно со просто мнозинство, односно со 55 гласа „за“ од вкупно 101 присутен пратеник на седницата. Имено, потребното мнозинство за донесување на законите е утврдено со Уставот на РСМ, односно со резидуалната норма од Амандман X на Уставот и на одделните членови од Уставот во кои се пропишува некое посебно мнозинство, било да е тоа просто или релативно мнозинство, апсолутно или квалификувано мнозинство или двојно или т.н. Бадентерово мнозинство. Така, Уставот предвидува посебни мнозинства за одредени закони, но во однос на предметниот закон Уставот не предвидува посебно мнозинство за и доколку Собранието го усвоило Законот со потребното мнозинство, во случајот, мнозинството гласови од присутните пратеници и претседателот сакал да го потпише указот, може да се смета дека тоа е во согласност со Уставот и со волјата на претседателот.

8 Одлука на Уставен суд на РСМ по предметот 155/19, достапна на <http://ustavensud.mk/?p=19246>

9 Уставен суд на РСМ, Видови и правно дејство на одлуки, [http://ustavensud.mk/?page\\_id=4601](http://ustavensud.mk/?page_id=4601)

10 Издвоено мислење по предметот У.бр. 155/19, достапно на <http://ustavensud.mk/?p=19247>

Член 75 во став 3, во таа смисла, не пропишува дека некој закон што се донесува со просто мнозинство мора да се усвои со апсолутно мнозинство кога се усвојува по втор пат откако претседателот на Републиката претходно одбил да го потпише указот, туку само ја потенцира должноста и обврската претседателот да го потпише указот за прогласување на законот кој при повторното разгледување е усвоен со апсолутно мнозинство. Во таа насока апсолутното мнозинство во овој член е предвидено исклучиво во насока на должност на претседателот и како механизам за обврзување за потпишување на указ на определен закон кој бил донесен со пропишаното мнозинство, а кој претседателот не сака да го потпише.

Имено, став 3 од член 75 од Уставот го сочинуваат две реченици коишто регулираат две различни ситуации.

Првата, на Претседателот на Републиката му доделува уставно овластување да одлучи да не потпише указ за прогласување на закон. Согласно со ова, во конкретниов случај претседателот на Републиката првиот пат одлучил да не го потпише указот за прогласување на Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Со втората пак, се пропишува обврска за Претседателот на Републиката – да потпише указ за прогласување на одреден закон, којшто настанува ако се исполнат кумулативно двата истовремено пропишани услови: (1) Собранието повторно да го разгледа законот; и (2) доколку го усвои со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Тоа значи дека мнозинството гласови од вкупниот број пратеници што е предвидено со истата одредба не претставува потребен број гласови од пратениците за донесување на еден закон, туку тоа е мнозинство што е еден од условите за настанување на обврската за Претседателот на Републиката да потпише указ за прогласување на еден закон.


Член 75 од Уставот не го уредува прашањето за потребното мнозинство за донесување на некој закон, туку прашањето за прогласување, односно промулгација на законите. Во одредбата се користи изразот „усвои“, наместо изразот „донесе“ којшто Уставот го користи за мнозинствата потребни за донесување на законите, што е суштинска разлика.

Прашањето за легитимитет на законите, преку дефинирање на различни мнозинства за нивно донесување, е материја утврдена со Уставот, а не дискреција на Уставниот суд. По однос на прашањето за легитимитетот што е третиран од Уставниот суд во одлуката, легитимитетот на законите е материја која е регулирана од Уставот преку дефинирањето на различните потребни мнозинства за донесување на законите, што не остава простор истиот да биде одреден од Уставниот суд. Со ваквото толкување, всушност, Уставниот суд го менува мнозинството кое е потребно за носење на законите, а кое е определено во Уставот.

Се чини дека ваквиот исход од доследната примена на одредбата од член 75 став 3 од Уставот не соодветствува со намерата на уставотворецот во поглед на вето на претседателот. Во одлуката за укинување на Законот за спречување и заштита од дискриминација судиите во Уставниот суд беа на став дека ставеното вето од претседателот на одреден закон би требало да го подигне прагот за донесување на законот во законодавниот дом при повторното гласање, за да се собори поставеното вето. Најверојатно намерата на уставотворецот при пропишувањето на член 75 став 3 во Уставот била да постави посебно правило за потребното мнозинство за донесување на законот на кој претходно вето ставил претседателот на Републиката, а кое посебно правило би го дерогирало општото правило

од Амандманот X (чл. 69) од Уставот. Дури потоа би настапила обврската на претседателот така донесениот закон да го потпише. Но, она што е напишано во член 75 став 3 од Уставот не соодветствува со ваквата намера на уставотворецот и споменатата одредба треба да се применува онака како што во неа е пропишано.

Институтот за човекови права имаше поинакво толкување на член 75 став 3 од Уставот и поинаку размислуваше од Уставниот суд во однос на укинувањето на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Сепак, треба да се потенцира дека и во услови на немање закон кој како *lex specialis* ќе ја регулира дискриминацијата, постои можност за директна примена на Европската конвенција за човекови права и воспоставените стандарди на Европскиот суд за човекови права. И покрај заложбите на Институтот за човекови права да овозможи застапување на граѓаните пред националните судови во постапките за дискриминација, во временскиот период по укинувањето на законот не се јавија случаи за утврдување на дејствијата на дискриминација. Од таа причина не и се даде можност на Конвенцијата директно да биде применета во судските постапки, а со тоа и да се создаде нова судска пракса.



**3.**  
**ЗАБРАНАТА ЗА ДИСКРИМИНАЦИЈА  
СПОРЕД ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА  
ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ВОСПОСТАВЕНИТЕ  
СТАНДАРДИ НА ЕВРОПСКИОТ СУД  
ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА**



Европската конвенција за човековите слободи претставува најзначајна придобивка на системот на заштита на човековите права во рамки на Советот на Европа и доказ за одлучноста на Советот на Европа да обезбеди поголемо единство на државите-членки преку почитување и заштита на правата на човекот. Конвенцијата претставува правнообврзувачки документ за сите држави што ја ратификувале и се согласиле да обезбедат услови за остварување на основните човекови права во рамки на својот национален систем. Оваа година Конвенцијата прославува значаен јубилеј кој се однесува на 70 години од нејзиното потпишување. Во изминативе декади Европскиот суд за човекови права утврди повреди на конвенциските права, а особено на член 14 кој се однесува на забрана за дискриминација. Имено, член 14 предвидува дека: „Уживањето на правата и слободите признати со оваа Конвенција, ќе се обезбеди за сите, без дискриминација, без оглед на пол, раса, боја на кожа, јазик, религија, политичко или друго уверување, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, сопственост, род или друг статус”.<sup>11</sup>

Доколку се направи ретроспектива на судската пракса на Европскиот суд за човекови права во однос на член 14, може да се констатира дека на почетокот овој член не делувал самостојно, туку единствено во случаи на *facie* повреда на човековите права, односно секогаш се врзувал со некој друг член од Конвенцијата, најчесто со правото на приватен и семеен живот. Ова становиште судот го има елаборирано во *Belgian Linguistic Case*<sup>12</sup>, каде вели: „Заштитата во рамки на член 14 нема самостојно постоење во смисла дека член 14 се поврзува единствено со правата и слободите утврдени во Конвенцијата”.

Согласно со Конвенцијата, дискриминацијата може да биде резултат не само на различниот третман на луѓе во слични ситуации, туку и на нудењето ист третман на луѓе во различни ситуации, кога станува збор за индиректна дискриминација која Европскиот суд ја дефинира како „разликата во третманот може да има форма на непропорционално предрасудувачки ефекти врз општа политика или мерка којашто, иако се заснова на неутрални услови, дискриминира една група”.<sup>13</sup>

Прашањата поврзани со дискриминацијата се уредени и во член 1 од Протокол бр.12 кон Конвенцијата кој го проширува опсегот на забраната за дискриминација и гарантира еднаков третман во уживањето на сите права. Според Објаснувачкиот извештај за Протоколот, тој е изработен со цел да ја зајакне заштитата од дискриминација, која пак се смета дека е суштински елемент во гарантирањето на човековите права. Поконкретно, Протоколот произлезе од серија дебати за начинот на кој може да се зајакне родовата и расната еднаквост.<sup>14</sup>

---

11 Европска конвенција за човекови права ЕТС бр.15 [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MKD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MKD.pdf)

12 *Belgian Linguistic case (No. 2)* (1968) 1 EHRR 252

13 ЕСЧП, *D.H. and Others v. the Czech Republic* [голем судски совет] (бр. 57235/00), 13 ноември 2007 год. параграф 184; ЕСЧП, *Opuz v. Turkey* (бр. 33401/02), 9 јуни 2009 год. параграф 183; ЕСЧП, *Zarb Adami v. Malta* (бр. 17209/02), 20 јуни 2006 год. параграф 80.

14 Во 2000 година беше донесен Протокол 12 кон ЕКЧП, со што на некој начин дополнително се прошири предметот на заштита од дискриминација. Протокол 12 кон ЕКЧП, во Република Северна Македонија, стапи во сила во 2005 година.

Член 1 од Протокол 12 предвидува дека:

1. „Уживањето на секое право предвидено со закон ќе биде обезбедено без дискриминација врз која било основа, како пол, раса, боја, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, поврзаност со национално малцинство, имот, раѓање или друг статус.
2. Никој не смее да биде дискриминиран од страна на јавен орган по која било основа наведена во став 1.“ Протоколот 12 дава можност за генерална забрана на дискриминацијата и тој дојде како резултат на сè поприсутното становиште дека дискриминацијата мора да се елиминира колку што е можно поефикасно.

Протокол бр. 12 забранува дискриминација во однос на „уживањето на некое право предвидено со закон“ и оттука тој има поголем опсег од член 14 кој се однесува само на правата загарантирани со ЕКЧП. Според коментарот што се однесува на значењето на овие поими во Објаснувачкиот извештај на Советот на Европа, следнава одредба се однесува на дискриминацијата:

- при уживање на кое било право што националното законодавство конкретно му го дава на поединецот;
- при уживање на право коешто може да се извлече од јасната обврска на некој државен орган пропишана со националното законодавство, односно кога во согласност со националните закони некој јавен орган има обврска да се однесува на одреден начин;
- од страна на јавен орган, при извршување на дискреционите овластувања (на пример, доделување некакви субвенции);
- преку друг чин или пропуст направен од јавен орган (на пример, однесувањето на припадник на полицијата при контролирањето на немири). „Протоколот начелно ги заштитува поединците од дискриминацијата што ја прави државата, но тој се однесува и на односите меѓу приватните лица, за коишто обично се смета дека се регулирани од страна на државата, „на пример, своеволно одбивање пристап до работа, пристап до ресторани или до услуги што приватни лица ги обезбедуваат за јавноста, како што се медицинска нега или комунални услуги од типот снабдување со вода и со електрична енергија“.

Протоколот начелно ги заштитува поединците од дискриминацијата што ја прави државата, но тој се однесува и на односите меѓу приватните лица, за коишто обично се смета дека се регулирани од страна на државата, „на пример, своеволно одбивање пристап до работа, пристап до ресторани или до услуги што приватни лица ги обезбедуваат за јавноста, како што се медицинска нега или комунални услуги од типот снабдување со вода и со електрична енергија“. Општо земено, Протокол 12 забранува дискриминација вон чисто лични контексти, каде поединците извршуваат функции коишто ги ставаат во положба да одлучуваат за начинот на кој се нудат јавно-достапните стоки и услуги.<sup>15</sup>

Во однос на утврдувањето на дискриминацијата врз основа на сексуална ориентација и родовиот идентитет, како дискриминаторски основи, првенствено би го издвоиле случајот *Richards* на Европскиот суд на правдата (ЕСП), а потоа би се осврнале на праксата на Ев-

---

15 На пример, ЕКЧП, *Weller v. Hungary* (бр. 44399/05), 31 март 2009 год. (Детски додаток на исплатата за социјално осигурување). Протокол 12 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи (Збирка на европските договори бр. 177), Објаснувачки извештај, параграф 22, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.html>

ропскиот суд за човекови права која е посеопфатна во однос на овие дискриминаторски основи. Во случајот *Richards*, жалителката се подложила на операција за менување на полот (од маж во жена). Кога наполнила 60 години сакала да поднесе барање за пензија, со оглед на тоа дека на таа возраст жените во Обединетото Кралство имаат право на пензија. Владата одбила да ѝ додели пензија, велејќи дека тужителката не добила неповолен третман во споредба со другите кои се во слична ситуација. Властите тврделе дека соодветниот компаратор во случајот треба да бидат „мажи“, затоа што жалителката својот живот го живеела како маж. ЕСП одлучил дека поради тоа што националните закони дозволуваат поединец да го смени полот, соодветниот компаратор во овој случај треба да бидат „жени“. Следствено на тоа, жалителката била подложена на неповолен третман за разлика од другите жени со тоа што ѝ се наметнува повисока возраст за заминување во пензија.<sup>16</sup>

Во праксата на Европскиот суд за човекови права се издвојуваат неколку позначајни случаи кои ја тангираат сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Така, во случајот *Christine Goodwin* станува збор за постоперативно транссексуално лице кое се идентификува како жена. Во периодот кога се' уште се однесувала како маж, била во брак со жена, но сепак нејзините убедувања биле дека и покрај тоа што изгледа како маж од телесен аспект, сепак нејзиниот мозок ја перцепира како жена. Таа се пожалила на дискриминација при плаќање на придонеси за национално осигурување, бидејќи законски, таа е маж и од таа причина била приморана да ги плаќа придонесите се' до навршување на 65 годишна возраст, додека пак, доколку била признаена како жена, би имала право да ги исплаќа придонесите до навршување на 60 години. Ова од причина бидејќи нејзиниот број на осигурување не бил сменет и се идентификувал со бројки кои укажуваат дека станува збор за маж, а не жена. Недостатокот од законска регулација на променетиот пол бил причина за бројни дискриминаторски и понижувачки искуства со кои се соочила жалителката на работното место, но и во секојдневниот живот.

При донесување на одлуката, Европскиот суд за човекови права се повикува на случаите *Rees v. the United Kingdom* и *Cossey v. the United Kingdom* каде претходно утврдил дека не постои позитивна обврска за Владата да го надгради постоечкиот систем за регистрација и издавање на изводи на родени. Во случајот *Rees* од 1986 година постоела слаба прифатеност на државите за лицата кои сакаат да го променат полот и од таа причина не постоел заеднички консензус во регулирање на правата на транссексуалците меѓу државите-членки на Советот на Европа. Сепак, иако Судот формално не е врзан со своите претходни пресуди, но во интерес на правната сигурност и почитување на еднаквоста пред законот, не треба да отстапи од своите претходни пресуди, освен доколку не постои навистина добра причина за таквото отстапување. Оттука произлегува дека во овој случај Судот врши динамично т.е. еволутивно толкување на Конвенцијата, наведувајќи дека круцијално е Конвенцијата да се применува и интерпретира на ефективен начин, не теоретски или илузорен. Перцепцијата на Судот од 1980 година е сменета во однос на сериозните проблеми со кои се соочуваат транссексуалците, како и потребата од преземање мерки со кои ќе им се овозможи уживање на исти права како и останатите луѓе.

Имајќи ги предвид општествените текови, промените во перцепцијата на државите по одредени прашања кои ја засегаат дискриминацијата по различни дискриминаторски основи, во поновите одлуки на Европскиот суд за човекови права може да се забележи тенденција на осамостојување на член 14, кој се однесува на забраната за дискриминација и на член 1 од Протокол број 12 од Конвенцијата. Имено, во случајот *Sejdic and Finci* против

---

16 ЕСП, *Richards v. Secretary of State for Work and Pensions*, предмет C-423/04 [2004] ECR I-3585, 27 април 2006 год.

Босна и Херцеговина, Судот утврдил повреда на член 14 од Конвенцијата во врска со член 1 од Протоколот 12, при што истакнал дека додека членот 14 ја забранува дискриминација во уживањето на правата и слободите од Конвенцијата, членот 1 од Протоколот 12 го проширува опсегот на заштитата и вклучува генерална забрана за дискриминација.<sup>17</sup>

Апликантите Ром и Евреин се жалеле на нееднаков третман во врска со пасивното избирачко право. Според сегашната законска рамка на БиХ пасивно избирачко право за одредени позиции имале само Бошњациите, Србите и Хрватите. Во овој случај Судот сметал дека дури ни поствоените аранжмани направени за одржување на мирот помеѓу некогаш завојуваните етнички групи, кои во денешниот систем се јавуваат како три конститутивни народи на БиХ, не може да оправдаат различен третман само на основа на етничка припадност.

Во јануари 2019 година Европскиот суд за човекови права ја донесе првата пресуда против нашата држава во случајот *X v. Macedonia*. Овој предмет е особено интересен и од таа причина ќе биде елабориран во оваа анализа со цел да го прикаже односот на нашата држава кон родовата нееднаквост, како и дискриминаторскиот третман на институциите кон лицето X само поради неговиот различен родов идентитет. Жалителот, кој е трансродово лице, се жалел дека нема законска рамка и ефикасен лек за законско признавање на родот и дека постои арбитрарното и неоправдано наметнување на условот за подложување на генитална хирургија со цел да може да ја промени својата ознака за пол/род во матичната евиденција. Во овој случај се применети член 8 во однос на недостаток на правна рамка за законско признавање на неговиот родов идентитет и на условот, кој нема основа во домашното право, тој да е подложен на генитална хируршка интервенција како предуслов да му се признае да се идентификува со неговиот (машки) род. Според член 13, жалителот навел дека немал ефективен правен лек.<sup>18</sup>

Судот сметал дека, иако суштинскиот предмет на член 8 е да ги заштити поединците од произволното мешање на власта, може да наметне одредени позитивни обврски кон државата за да обезбеди ефективно почитување на правата заштитени со член 8. Овој член им наметнува на државите позитивна обврска да им обезбедат на своите граѓани ефективно право на почитување на физичкиот и психолошкиот интегритет. Оваа обврска може да вклучува усвојување на конкретни мерки, вклучувајќи ја и одредбата за ефективни и достапни средства за заштита на правото на почитување на приватниот живот. Ваквите мерки може да вклучуваат и обезбедување регулаторна судска рамка и машинерија за извршување што ги штити правата на поединците и спроведувањето, кога е соодветно, на овие мерки во различен контекст. Токму од оваа причина Судот забележува дека не постои одредба во македонското законодавство во вид на закон што експлицитно дозволува промена на ознаката за пол/род во матичната евиденција, за разлика од правото за промена на личното име. Со цел извршување на пресудата, Владата ја задолжи Управата за матична евиденција да го уважи барањето на жалителот, на што управата одговори негативно. Поради тоа, второстепената комисија, во февруари 2020 година, донесе решение со кое ја уважи жалбата на трансродовото лице и даде инструкции тоа да се запише во матичната книга со изменет ЕМБГ број. Останува Управата за матична евиденција да постапи позитивно, со што пресудата ќе се смета за извршена и трансродовото лице ќе може да го оствари своето право на променет матичен број.

---

17 Case of *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, ECtHR, Application no. 27996/06 and 34836/06, December 2009 file:///C:/Users/X/Downloads/001-96491.pdf

18 *Случај X v. Република Македонија*, Жалба број 29683/16, пресуда донесена на 17 јануари 2019 година.



4.

ПРЕДИЗВИЦИ И УСВОЈУВАЊЕ НА  
НОВИОТ ЗАКОН ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И  
ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

После укинувањето на Законот за спречување на дискриминација од страна на Уставниот суд се јави потреба од интензивирање на прашањето за усвојување на законот кое воедно беше и еден од предусловите на Европската комисија за започнување на преговорите со Република Северна Македонија. Здруженијата на граѓани, меѓу кои и Институтот за човекови права, ги повикаа политичките партии кои учествуваа во парламентарните избори да ја поддржат декларацијата за приоритетно донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација од страна на идниот парламентарен состав. Воедно, ја потенцираа важноста за постоење ваков закон кој го штити уставно-гарантираното право на еднаквост на граѓаните, предвидува постапка за заштита од дискриминација, активно преземање мерки за спречување дискриминација и промоција на еднаквоста на сите граѓани, а особено на најмаргинализираните групи.<sup>19</sup> Во октомври, 2020 година пратениците го изгласаа новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, кој е сеопфатен и ги вклучува и родовиот идентитет и сексуалната ориентација како основи за дискриминација.<sup>20</sup>

Првиот тест за примена на законот ќе биде изборот на членовите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, која треба да биде независна, самостојна и посветена не само на разрешување на случаите на дискриминација, туку во нејзино превенирање и подигање на свеста за дејствијата и последиците од дискриминација. За таа цел потребно е да се спроведе постапка за избор на новите комисионери со цел граѓаните да добијат подобра, постручна и поефикасна заштита на основните права и слободи. Критериумите за избор на членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација гарантираат дека во ова тело ќе бидат поставени професионалци, на кои основната грижа ќе им биде заштитата на граѓаните. Комисијата ќе биде професионално тело составено од седум члена. Собраниската комисија за прашања и именувања ќе има задача да ги избира комесарите, што значи дека Собранието игра огромна улога и останува да го следиме во континуитет процесот на избирање и работата на членовите на комисијата, кои се очекува да бидат стручни и независни. Законските одредби за изборот на членовите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација не се доволна гаранција за независноста на комисијата и не оставија можност за транспарентен и понезависен избор на комисионерите, онака како што беше извршен изборот на членовите на Државната комисија за спречување на корупција

Како што е погоре наведено, постоечкиот Закон ги дефинира видовите на дискриминацијата и разликите помеѓу нив, ја воведува сегрегацијата како посебен вид на дискриминација и предвидува можност за поднесување тужба за заштита од дискриминација од јавен интерес (*actio popularis*), при што здруженијата, фондациите, синдикатите или други организации од граѓанското општество, кои имаат оправдан интерес за заштита на интересите на одредена група, можат да поднесат тужба, ако постои веројатност дека со постапувањето на тужениот се дискриминирани поголем број лица.

Во оваа фаза не можеме да зборуваме за ефектите од имплементацијата на законот, бидејќи треба да помине одреден временски период во кој законот ќе се ефектуира за да може во практика да се покажат евентуални слабости, односно одредби кои во иднина би требало да се допрецизираат и зајакнат со цел негова поефективна имплементација.

---

19 Повик до политичките партии за потпишување на Декларацијата за приоритетно донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација од Собранието на Република Северна Македонија <https://ihr.org.mk/index.php/en/novosti/povik-do-politichkite-partii-za-potpishuvanje-na-deklaracija-za-prioritetno-donesuvanje-na-zakonot-za-sprechuvanje-i-zashtita-od-diskriminacija-od-strana-na-sobranieto-na-republika-severna-ma>

20 Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на РСМ, Бр.258, 30.10.2020 г.



5.

**ПЕРЦЕПЦИЈАТА ЗА ДИСКРИМИНАЦИЈА  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА  
ДИСКРИМИНАТОРСКИТЕ ОСНОВИ:  
СЕКСУАЛНА ОРИЕНТАЦИЈА  
И РОДОВ ИДЕНТИТЕТ**

Дискусиите поврзани со дискриминацијата во македонското општество, а особено кога станува збор за сензитивните основи, како сексуалната ориентација и родовиот идентитет, претставуваат табу тема. Ова се должи на перцепцијата на граѓаните за дискриминацијата, од една страна како за некој проблем за кој не треба и не смее да се зборува, додека, од друга страна, на рамнодушност кон дискриминираните луѓе, а особено маргинализираните групи, па дури и на појава на говор на омраза.

Ваквата перцепција се должи пред сè на непознавањето на поимот дискриминација, нејзините последици врз индивидуата, но и пошироко, на трендот на негирање дека дискриминацијата претставува сериозен проблем на кој секое демократско општество треба да му посвети сериозно внимание. Во прилог на ваквиот однос оди и немањето судска пракса во државата со која ќе се утврди дискриминација, независно на дискриминаторската основа. Со цел подигање на свеста на населението за постоење на дискриминацијата и нејзиното спречување, Институтот за човекови права, врз основа на барање за слободен пристап до информации, успеа да добие статистика за предметите за дискриминација во Основниот граѓански суд Скопје, каде во периодот 2018-2019 година се евидентирани само десет судски предмети кои се однесуваат на заштита од дискриминација, што е поразителна бројка, знаејќи ја вистинската ситуација во поглед на присутноста на дискриминацијата во сите сфери од општествениот живот. Освен тоа, ниту една од овие постапки не се однесува на заштита од дискриминација по основ на сексуална ориентација и родов идентитет. За таа цел потребно е да се лоцираат проблемите, со цел нивно успешно надминување. Се чини дека лицата кои сметаат дека се дискриминирани не се охрабруваат да ги пријават своите проблеми пред Комисијата за заштита од дискриминација, кога таа беше функционална и оперативна, или пред Народниот правобранител, додека пак поведувањето судска постапка претставува дополнителен проблем, поради финансиските трошоци и стравот од етикетање на жртвата на дискриминација и соочувањето со дискриминаторот (секундарна виктимизација).

Во изминатиов период Институтот за човекови права посвети внимание на подигање на свеста за дискриминацијата, нејзино препознавање и спречување, бидејќи утврдувањето и санкционирањето на дискриминацијата се последните фази во овој долгорочен процес. За таа цел беа одржани работилници во средните училишта и во факултетите во државата, за да можат учесниците во работилницата да се запознаат со основите на дискриминацијата, вклучувајќи ги сексуалната ориентација и родовиот идентитет, негативните аспекти на говорот на омраза и делата од омраза, како и ефективната правна заштита пред националните судови и пред Европскиот суд за човекови права. Позитивен аспект претставува големата заинтересираност на младите во средните училишта и на факултетите за темите поврзани со дискриминацијата. Тие активно се вклучија во дискусиите кои беа покренати во рамки на одржаните работилници.

Со цел да се оцени нивото на перцепција на дискриминацијата во Република Северна Македонија, на барање на Институтот за човекови права беше спроведена анкета. Нејзината цел беше да се оценат размислувањата за дискриминацијата и ставот кон носењето нов Закон за спречување и заштита од дискриминација, со цел да ги утврди перцепциите



на испитаниците во поглед на ризикот од дискриминација кај различни општествени групи (етнички заедници, жени, стари лица, лица со попреченост, лица со алтернативна сексуална или родова ориентација), а со тоа и да ја стави дискриминацијата врз основа на сексуалната ориентација и родовиот идентитет во контекст на други, потенцијално ранливи категории. Исто така, цел беше и да се утврдат ставовите на испитаниците во поглед на потребата од нов Закон за заштита и спречување од дискриминација и ставот кон вклучувањето на сексуалната ориентација, како основа за дискриминација.<sup>21</sup>

Од спроведената анкета може да се извлече еден генерален заклучок дека, за жал, Република Северна Македонија е изразено хомофобично општество, со висок степен на нетолеранција и дискриминаторски ставови кон хомосексуалните и трансродовите лица. Постојат мали разлики во ставовите кои резултираат од полот, местото на живеење, етничката припадност, возраста и степенот на образование. Со други зборови, независно од овие фактори, доминантниот став на граѓаните е нетолерантен и дискриминирачки кон хомосексуалните и трансродовите лица (ЛГБТ). Оттука се констатира следнава ситуација:

- Мнозинството од граѓаните сметаат дека ЛГБТ не се дискриминирани, од кои **35.3%** сметаат дека ЛГБТ не се воопшто дискриминирани, **7.7%** сметаат дека не се дискриминирани, и **14.4%** сметаат дека се сосема малку дискриминирани.
- Огромното мнозинство од граѓаните, вкупно **70%**, сметаат дека хомосексуалноста е болест.
- На мнозинството граѓани (**51%**) им сметаат мажи хомосексуалци, и жени лезбејки (**49.1%**).
- Значително мнозинство од граѓаните (**76.2%**) не познаваат ЛГБТ.
- Скоро **2/3** од граѓаните не прифаќаат да работат со ЛГБТ; **52.4%** не би работеле и дополнителни **9.4%** велат дека би работеле само ако мораат.
- Погoleмо е мнозинството граѓани кои не се согласуваат ЛГБТ да работат како наставници: **53.9%** воопшто не се согласуваат со ова, **5.5%** не се согласуваат, и дополнителни **8.1%** сосема малку се согласуваат. Слични се ставовите во однос на можноста ЛГБТ да работат како доктори и сестри: **40.9%** од граѓаните воопшто не се согласуваат, **6.4%** не се согласуваат, и дополнителни **7.6%** сосема малку се согласуваат.
- Повеќе од половина од граѓаните не се согласуваат ЛГБТ да излегуваат во исти локали со други лица: **40.8%** воопшто не се согласуваат со ова, **4.6%** не се согласуваат, и дополнителни **8.3%** сосема малку се согласуваат.

Имајќи ги предвид горенаведените резултати од спроведената анкета, може да се констатира дека граѓаните во Република Северна Македонија имаат изразени негативни перцепции кон припадниците на ЛГБТ заедницата, проследени со стереотипи и одбивност кон лицата кои имаат различна сексуална ориентација од онаа општоприфатената-хетеросексуална. Воедно, мнозинството од граѓаните се против припадниците на ЛГБТ заедницата да живеат заедно и слободно да ја декларираат својата сексуална ориентација или родовиот идентитет. Позитивно е што голем процент од населението смета дека е потребен нов закон за заштита од дискриминација, каде треба да се забрани дискриминацијата на припадниците од ЛГБТ заедницата.

Оваа анализа укажува на потребата поинтензивно да се работи на подигање на свеста за постоење на дискриминацијата, што претставува таа, кои се последниците од дејствијата на дискриминација, а сè со цел да се развие емпатија и почитување на различностите меѓу луѓето.

---

21 Оценка на јавното мислење и нивото на перцепција за сексуалната ориентација и родовиот идентитет, како основи за утврдување дискриминација, <https://ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/>



## ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Уставната уреденост, препознатливост на дискриминацијата и механизмите за нејзина заштита се забележуваат и по осамостојувањето на Република Северна Македонија во 1991 година. Од аспект на законската опфатеност на дискриминацијата може да се зборува од 2010 година, кога беше донесен првиот Закон за спречување и заштита од дискриминација и беа поднесувани претставки до Комисијата за заштита од дискриминација, која постапуваше по нив, но бројот на иницирани судски постапки беше незначителен. На Законот за спречување и заштита од дискриминација, од 2019 година, не му се даде можност со цел да се покаже неговата имплементација во пракса, бидејќи законот беше оспорен пред Уставниот суд, а во меѓувреме не се избра нова комисија.

Откако Уставниот суд го укина Законот за спречување и заштита од дискриминација се создаде вакуум со непостоење на закон *lex specialis* кој ќе ја тангира дискриминацијата. Сепак, на граѓаните им беше оставена можноста да иницираат судски постапки преку директна примена на Европската конвенција за човекови права, односно член 14 и член 1 од Протоколот 12 кон Конвенцијата, кои ја забрануваат дискриминацијата. За жал, оваа можност не беше искористена од граѓаните и не се создаде судска пракса во Република Северна Македонија врз основа на директна примена на Конвенцијата, можност која Уставот ја дава врз основа на член 118, каде се предвидува дека сите ратификувани меѓународни договори стануваат дел од внатрешниот поредок на државата и не можат да се менуваат со закон. Со ова и не беа инкорпорирани и воспоставените стандарди од страна на Европскиот суд за човекови права.

Во октомври 2020 година, по укинувањето на претходниот закон и одржувањето на парламентарните избори, беше усвоен новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, кој оди чекор напред, ги проширува дискриминаторските основи, дава дефиниции на видовите дискриминација, го унапредува принципот на еднаквост, го олеснува препознавањето на дискриминацијата, ја зајакнува улогата на комисијата, особено во превенција од дискриминација и ја предвидува можноста за поднесување на заедничка тужба *actio popularis*.

Во оваа фаза треба да му се даде време на законот да се имплементира во пракса, луѓето да осознаат за неговата содржина, па после тоа да се водат дебати дали се потребни одредени интервенции во законот, а сè со цел негово изменување и дополнување.

Треба да се посвети сериозно внимание на подигањето на свеста на луѓето за постоење на дискриминацијата, нејзино спречување и препознавање. И покрај бројната литература која ја обработува дискриминацијата во вид на учебници, прирачници, водичи, анализи, воспоставените стандарди на Европскиот суд за човекови права, сепак, се чини дека во државата луѓето не ја препознаваат дискриминацијата, не се охрабруваат да ја пријават или да иницираат судски постапки пред националните судови. Перцепцијата за Република Северна Македонија како изразено хомофобично општество, мора да се смени, а тоа може да се постигне само преку отворено дискутирање за дискриминацијата, за постоењето маргинализирани групи и нивните човекови права, а сè со цел да се достигне едно ниво на почитување на взаемните разлики и живеење во едно заедничко општество кое нема да ги диференцира луѓето поради некоја нивна карактеристика како полот, возраста, етничката припадност, прупадност на маргинализирана група, различната сексуална ориентација, родовиот идентитет и други дискриминаторски основи.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

1. Оценка на јавното мислење и нивото на перцепција за сексуалната ориентација и родо-виот идентитет, како основи за утврдување дискриминација, ДеСо, достапна на <https://ihr.org.mk/storage/app/media/Publications/>
2. Повик до политичките партии за потпишување на Декларацијата за приоритетно до-несување на Законот за спречување и заштита од дискриминација од страна на Со-бранието на Република Северна Македонија <https://ihr.org.mk/index.php/en/novosti/povik-do-politichkite-partii-za-potpishuvanje-na-deklaracija-za-prioritetno-donesuvanje-na-zakonot-za-sprechuvanje-i-zashtita-od-diskriminacija-od-strana-na-sobranieto-na-republika-severna-ma>
3. Протокол 12 кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи, Збирка на европските договори бр. 177,
4. Службен весник на Социјалистичка Република Македонија бр.25/1977, „Кривичен закон на Социјалистичка Република Македонија”.
5. Службен весник на РСМ бр.52/1991, „Устав на Република Северна Македонија”
6. Службен весник на РСМ” бр. 101/2019, „Закон за спречување и заштита од дискриминација”
7. Службен весник на РСМ, Бр.258, 30.10.2020 г. Закон за спречување и заштита од дискриминација
8. Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права ЕТС бр.15
9. Уставен суд на РСМ, Издвоено мислење по предмет У.бр. 155/2019 <http://ustavensud.mk/?p=19247>
10. Уставен суд на РСМ, Одлука У.бр.155/2019 достапна на <http://ustavensud.mk/?p=19246>
11. Уставен суд на РСМ, Видови и правно дејство на одлуки достапни на [http://ustavensud.mk/?page\\_id=4601](http://ustavensud.mk/?page_id=4601)
12. Уставен суд на РСМ, Решение У.бр.115/2019, достапно на <http://ustavensud.mk/?p=18839>
13. Уставен суд на РСМ, Деловник на Уставниот суд на РСМ, достапен на [http://ustavensud.mk/?page\\_id=4605](http://ustavensud.mk/?page_id=4605)
14. Устав на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, 1974 година.
15. Цаца Николовска, Маргарита. 2019. „Правната рамка на дискриминацијата во Република Северна Македонија: историска ретроспектива и актуелни согледувања. Правен дијалог бр.20, достапен на: <https://www.ihr.org.mk/storage/app/media/Legal%20Dialogue/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%20%D0%B4%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3.pdf>

### **Пракса на Европскиот суд за човекови права**

1. Belgian Linguistic case (No. 2) (1968) 1 EHRR 252
2. D.H. and Others v. the Czech Republic Application no. 57235/00)
3. Opuz v. Turkey, Application no. 33401/02
4. Zarb Adami v. Malta, Application no.17209/02
5. Weller v. Hungary, Application no. 44399/05
6. Sejdíć and Finci v. Bosnia and Herzegovina, ECtHR, Application no. 27996/06 and 34836/06
7. X v. Република Македонија, Жалба број 29683/16, пресуда донесена на 17 јануари 2019 година

### **Пракса на Европскиот суд на правдата**

1. Richards v. Secretary of State for Work and Pensions, C-423/04 [2004] ECR I-3585

