Република Северна Македонија
КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
ОКСЗД
Republika e Maqedonisë së Veriut
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI

Архивски број: 08-227/1
__________ година 16-02-2026

Постапувајќи по претставката за заштита од дискриминација бр. 08-621/1 од 18.8.2025 година, поднесена од ----- од Скопје, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација врз основа на член 27 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на РСМ" бр. 258/2020), го донесе следното

МИСЛЕЊЕ

НЕ СЕ УТВРДУВА ИНДИРЕКТНА ДИСКРИМИНАЦИЈА врз основа на имотен статус во членот 2 од Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на РСМ" бр. 154/2025) врз група на лица пензионери кои остваруваат права од пензиско и инвалидско осигурување во вид на пензии.

Образложение

На 18.8.2025 година, лицето ----- од Скопје, со адреса на ул. -----, до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (во натамошниот текст: Комисијата) поднесе претставка за заштита од дискриминација заверена под број 08-621/1.
Подносителот во претставката наведува дека со линеарното зголемување на пензиите е направена дискриминација на поголем дел од пензионерите, со тоа што не бил испочитуван принципот на усогласување на пензиите според тоа кој колку години работен стаж имал и колкав бил износот на придонесите кои ги уплатувал во Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на РСМ, а согласно постоечката методологија за усогласување. Следствено, истакнува дека со линеарното зголемување се прави груба дискриминација и дека се оштетени пензионерите со повисоки пензии, односно дека процентот на зголемување е многу понизок кај повисоките пензии во однос на пониските пензии.

Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, во однос на наводите од претставката се изјасни со одговор на 19.9.2025 година. Во одговорот бр. го цитираат членот 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на РСМ" бр. 154/2025) и воедно истакнуваат дека Фондот само ги применува законските прописи, додека за подготовка на истите надлежни се други институции.

Министерството за социјална политика, демографија и млади како овластен подготвувач на Законот за пензиското и инвалидското осигурување, во два наврати на 3.10.2025 година и 27.10.2025 година, до Комисијата достави Одговор бр. 09-6791/2 и Одговор бр. УПП 09-61/2025. Во одговорите наведуваат дека Министерството е креатор на социјалната политика и политиката на пензиското и инвалидското осигурување. Притоа, истакнуваат дека Уставот на РСМ, со членот 34 уредува дека граѓаните имаат

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI
ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk

право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор. Понатаму, наведуваат дека Со Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на РМ“ бр. 98/12, 166/12, 15/13, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/14, 188/14, 20/15, 61/15, 97/15, 129/15, 147/15, 154/15, 173/15, 217/15, 27/16, 120/16, 132/16, 35/18, 220/18 и 245/18 и „Службен весник на РСМ“ бр. 180/19, 275/19, 31/20, 267/20, 67/22, 79/23, 194/24, 75/25 и 154/25), се уредува задолжителното пензиско и инвалидско осигурување, основите на капитално финансираното пензиско осигурување, како и посебните услови под кои одделни категории на осигуреници ги остваруваат правата од пензиското и инвалидското осигурување. Исто така, наведуваат дека законот ја уредува и методологијата на усогласување на пензијата, преку кое се обезбедува одржувањето на економската вредност и куповната моќ на пензијата. Следствено, наведуваат дека законодавецот при донесувањето на законското решение се водел од целта за заштита на вредноста на пензијата од последиците на инфлацијата и ценовниот шок во државата, со кој се соочуваат пензионерите, посебно пензионерите кои примаат пензии со најниски износи. Поради наведеното, Министерството за социјална политика, демографија и млади смета дека не се врши дискриминација на пензионерите кои добиваат пензии со повисоки износи, со донесениот Закон за изменување и дополнување на Законот за пензиското и инвлалидското осигурување („Службен весник на РСМ“, бр. 154/25). Укажуваат на тоа дека при спроведувањето на линеарното зголемување на пензиите не е направена дискриминација по наведениот основ, односно дека линеарното зголемување се применувало еднакво за сите пензионери, независно од видот на пензијата, имотниот статус, социјалната состојба или други карактеристики. При утврдувањето и исплатата не биле употребени критериуми што би довеле до нееднаквост или нееднакво, туку дека одлуката се засновала на принципот на еднакво третирање на сите корисници во системот, па оттука сметаат дека спроведеното зголемување не ги доведува пензионерите во нееднаква и неповолна положба.

Согласно член 5 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување,

„Права од пензиско и инвалидско осигурување се:
1) право на старосна пензија;
2) право на инвалидска пензија;
3) право на професионална рехабилитација и права на соодветни парични надоместоци;
4) право на семејна пензија;
5) право на паричен надоместок за телесно оштетување и
6) право на најнизок износ на пензија.“.

Членот 37 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, уредува:

„(1) Усогласувањето на старосната пензија се врши на корисници на пензија на кои пензијата им се исплаќа во Република Северна Македонија според движењето на индексот на трошоците на животот во висина од 50% и порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во висина од 50%.
(2) Пензијата од ставот (1) на овој член, се усогласува на 1 март и на 1 септември секоја година според процентот кој се добива како збир на порастот на индексот на трошоците на живот во претходното полугодие и процентот на порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во претходното полугодие во однос на полугодието кое му претходи објавени од Државниот завод за статистика. Во случај кога порастот на трошоците на живот се со негативен предзнак, не се врши усогласување на пензијата.
(3) Заради примена на ставот (1) на овој член, пензијата остварена во тековната година претходно се сведува во месечен износ според порастот на нето платите од декември претходната година во однос на просечната нето плата истата година.
(4) Доколку бруто домашниот производ во претходната година има реален пораст повеќе од 4%, покрај усогласувањето од ставот (1) на овој член, пензијата се усогласува од 1 април тековната година во процент кој претставува разлика помеѓу реалната стапка на пораст на бруто домашниот пораст во претходната година и стапката од 4%.“.

Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на РСМ“ бр. 154/2025) во членот 2 утврдува дека
„(1) Одредбите од членот 37 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување ("Службен весник на Република Македонија" број 98/12, 166/12, 15/13, 170/13, 43/14, 44/14, 97/14, 113/14, 160/14, 188/14, 20/15, 61/15, 97/15, 129/15, 147/15, 154/15, 173/15, 217/15, 27/16, 120/16, 132/16, 35/18, 220/18 и 245/18 и "Службен весник на Република Северна Македонија" број 180/19, 275/19, 31/20, 267/20, 67/22, 79/23, 193/24 и 75/25), не се применуваат во периодот од 1 септември 2025 година до 31 март 2026 година.
(2) Сите видови на пензии, кои се исплаќаат во Република Северна Македонија, на 1 септември 2025 година и на 1 март 2026 година се усогласуваат на начин што вкупниот месечен износ добиен од процентот за зголемување на пензиите пресметан како збир од 50% на порастот на индексот на трошоците на живот и 50% на порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во Република Северна Македонија во претходното полугодие во однос на полугодието кое му претходи, објавени од Државниот завод за статистика, се дели со вкупниот број на корисници на пензија кои правото на пензија го оствариле заклучно со 31 август 2025 година, односно 28 февруари 2026 година.“.

Согласно член 5 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, „се забранува секоја дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, потекло национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование,

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI
ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk

религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа (во натамошниот текст: дискриминаторска основа).“.

Членот 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, утврдува дека „дискриминација е 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.“.

Индиректна дискриминација, согласно член 8 став 2 од истиот Закон, „постои кога преку навидум неутрални прописи, одредби, критериуми, програми или практики, се става некое лице или група во понеповолна положба врз дискриминаторска основа во споредба со други лица или група лица, освен кога произлегува од легитимна цел, а средствата за постигнување на таа цел се пропорционални, односно се соодветни и неопходни.“.

Согласно член 4 став 1 точка 7, „„Легитимна и објективно оправдана цел“ е целта за чиешто остварување средствата треба да соодветствуваат со реалните потреби во конкретен случај, да се однапред прецизно дефинирани, да се неопходни за остварување на таа цел, како и да се пропорционални на ефектите што треба да се постигнат;“.

Европската конвенција за заштита на човековите права (ЕСЧП) во членот 14 уредува дека „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.“.

Членот 1 од Протоколот 1 кон Европската конвенција за заштита на човековите права, утврдува „Секое физичко или правно лице има право на мирно уживање на својот имот. Никој не може да биде лишен од својот имот, освен во јавен интерес и под услови предвидени со закон и со општите принципи на меѓународното право.
Претходните одредби не навлегуваат во правото на државите да донесуваат закони кои ги сметаат за неопходни за регулирање на користењето на имотот согласно општиот интерес или заради сигурно плаќање на данокот, другите придонеси и парични казни.“.

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI
ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk

Европскиот суд за човекови права воспоставил општи принципи во однос на мерки и политики во насока на ограничување на пензиите, односно воопшто на права кои произлегуваат од социјалното осигурување.

Во случајот „Willis v. the United Kingdom, no. 36042/97, § 48, ECHR 2002-IV", Судот воспоставил дека дискриминацијата значи различно третирање, без објективно и разумно оправдување, на лица во релевантно слични ситуации.

Сепак, Судот утврдил дека членот 14 од ЕСЧП не забранува држава-членка да ги третира различно групите со цел да се исправат „фактичките нееднаквости" меѓу нив; всушност, во одредени околности, неуспехот да се обиде да се исправи нееднаквоста преку различен третман може сам по себе да доведе до прекршување на Членот (случај „Thlimmenos v. Greece [GC], no. 34369/97, § 44, ECHR 2000-IV"). Меѓутоа, различниот третман е дискриминаторски ако нема објективно и разумно оправдување, односно ако не се стреми кон легитимна цел или ако не постои разумен однос на пропорционалност помеѓу употребените средства и целта што треба да се постигне. Следствено, државата ужива маргина на ценење, односно дискреција дали и до кој степен разликите во инаку слични ситуации оправдуваат различен третман (случај „Van Raalte v. the Netherlands, 21 февруари 1997 година, § 39, 1997-I"). Оттука, според Конвенцијата, на државата обично ѝ се дозволува широка маргина кога станува збор за општи мерки на економска или социјална стратегија. Ова пред сѐ, поради нивното директно познавање на општествениот контекст и соодветно на потребите, па следствено националните власти, во принцип, се во подобра позиција од меѓународниот судија да проценат што е во јавен интерес од социјални или економски причини, а Судот генерално ќе го почитува политичкиот избор на државата, освен ако тој не е „очигледно без разумна основа" („Stec and Others v. the United Kingdom no. 65731/01, ECHR 2006-VI").

Во случајот „Constantinou and others v. Cyprus 77396/14", група на кипарски јавни службеници и пензионери ја тужеле државата поради мерки со кои се предвидело во одреден период намалување на платите и пензиите, по што поднеле жалба до Судот во во однос на заштита на правото на фер судење и заштита на сопственоста. Судот, во врска со заштитата на имотот, односно правото на сопственост, пресудил дека мерките служат на легитимна цел од јавен интерес, осврнувајќи се на умереноста на намалувањата, притоа нагласувајќи ја широката маргина на проценка на државите во прашањата за економска и социјална политика за време на кризи и дека постоењето на алтернативни решенија не ги прави преземените мерки неоправдани.

Одредбата од членот 2 на Законот за изменување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување („Службен весник на РСМ" бр. 154/2025), со која се суспендира од примена методологијата за усогласување на старосните пензии согласно член 37 од ЗПИО и се воспоставува линеарен износ на зголемување на сите видови на пензии, претставува мерка од социјална политика.

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI
ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk

Целта на мерката со која линеарно се зголемуваат износите на сите видови на пензии е лицата кои ги остваруваат правата од пензиското и инвалидското осигурување во вид на пензии врз основа на солидарност да добијат ист износ на зголемување на сите видови на пензии, со што најголем би бил ефектот на инфлациско ублажување кај сите видови на пензии кои се остваруваат со најнизок или во пониски износи.

Таквата мерка е од времен карактер, односно ја става надвор од примена методологијата за усогласување на старосните пензии согласно член 37 од ЗПИО, во периодот од 1 септември 2025 година до 31 март 2026 година.

Предвидената методологија за линеарно зголемување на сите видови на пензии е пропорционална на ефектот што се сака да се постигне, наспроти обратно пропорционалноста на редовното усогласување со кое ефектот на зголемување на пензиите во услови на зголемено инфлаторно влијание, би бил помал за примателите на пониски пензии наспроти оние со повисоки износи на пензии. Следствено, дополнително би се зголемил јазот во износите на пензиите помеѓу овие групи на лица, доведувајќи до поголема фактичка нееднаквост.

Во услови на значително зголемена стапка на инфлација, влијанието од истото има зголемени последици врз куповната моќ на пензиите со пониски износи, со што почетната положба на примателите на пониски пензии е понеповолна во однос на оние кои се приматели на пензии со повисок износ, а во однос на примена на мерки за ублажување на таквиот ефект врз куповната моќ на сите видови на пензии.

Оттука, Комисијата го донесе ова мислење со кое не се утврдува индиректна дискриминација врз основ на имотен статус.

Комисија за спречување и заштита од дискриминација,

Претседател,
Душан Томшиќ

Доставено до:

- *Подносителот*
- *Министерство за социјална политика, демографија и млади*
- *Архива на Комисијата*

КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI
ул. Даме Груев 1, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Dame Gruev 1, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
+389 23232368;
+389 23216892
www.kszd.mk
contact@kszd.mk