

Архивски број: 08-320/6
24.06.2026 година

Постапувајќи по претставка бр. 08-320/1 од 23.03.2026 година, поднесена од -----, против Министерство за ----- и ЈУ -----, за заштита од дискриминација врз основа на попреченост и место на живеење, во областа на социјална сигурност и пристап до добра и услуги, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација согласно член 21, став 1, точка 14 и член 27, став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација (Сл. Весник на РСМ бр. 258/2020) го донесе следното

МИСЛЕЊЕ

СЕ УТВРДУВА ИНДИРЕКТНА ДИСКРИМИНАЦИЈА врз основа на попреченост и место на живеење, во областа на социјална сигурност и пристап до добра и услуги, сторена од страна на Министерство за ----- и ЈУ ----- кон лицата со попреченост од Општина ----- на кои им била потребна и претходно обезбедувана услугата на лична асистенција.

Образложение

На ден 23.03.2026 година до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (понатаму: Комисијата) беше доставена претставка од страна на ----- против Министерството за ----- и ЈУ -----, поради наводна индиректна дискриминација врз основа на попреченост и место на живеење, во областа на пристап до добра и услуги, односно пристап до социјални услуги.

Според наводите од претставката, до ----- се обратиле лица од Општина ----- на кои со решенија на ЈУ ----- им било одбиено барањето за обезбедување на социјалната услуга „лична асистенција“. Во образложенијата на решенијата било наведено дека, согласно склучен управен договор помеѓу Министерството за ----- и давател на социјална услуга, услугата лична асистенција не ја покрива територијата на Општина -----, поради што истата не може да се испорачува кај барателите.

Од доставената документација произлегува дека корисници на услугата биле -----, лице со комбинирани пречки, роден на ----- година, и -----, лице со најтешка телесна попреченост, роден на ----- година.

Овие лица ја користеле услугата лична асистенција од 13.07.2022 година, при што документацијата за продолжување на услугата се обновувала секоја година, а услугата била обезбедувана преку ОО -----.

Услугата им била обезбедувана заклучно со 31.12.2025 година. По склучувањето на новиот управен договор помеѓу Министерството и ОО ----- со архивски број ----- од ----- година, територијата на Општина ----- повеќе не била опфатена со договорот, поради што ЈУ ----- донел решенија за одбивање на барањата за користење на услугата.

----- на 10.03.2026 година се обратил до Министерството со барање за доставување информации, барајќи да биде известен дали услугата лична асистенција во моментот се обезбедува на територијата на Општина -----, кои се причините поради кои услугата не е достапна за лицата од оваа општина и дали и кога се планира обезбедување давател на

услугата за оваа територија, како и кои мерки ги презема Министерството за обезбедување еднаков пристап до социјалните услуги за лицата со попреченост во сите општини.

Министерството во одговорот од 13.03.2026 година навело дека, со цел развивање и унапредување на социјалните услуги и нивна одржливост, врз основа на јавен повик/јавен конкурс од 23.12.2025 година биле склучени вкупно 28 управни договори со лиценцирани даватели на услугата лична асистенција. Во однос на Општина -----, Министерството навело дека **немало доставено апликација од страна на Општина -----** со ко-апликант лиценциран давател на социјалната услуга лична асистенција, ниту апликација од давател на социјална услуга лична асистенција за територијата на -----.

Министерството во својот одговор дополнително наведува дека здружение може да дава социјални услуги согласно Законот за социјална заштита, односно согласно издадена дозвола за вршење работи од социјална заштита, како и дека дозволата се обновува на секои пет години. Министерството склучува управен договор со општината или со друг давател на социјална услуга, со кој се уредуваат правата, обврските и одговорностите во реализацијата на доделените средства, меѓу кои и подрачјето на кое се врши дејноста.

Согласно член 24 став 7 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, Комисијата достави Известувања до Министерството за ----- и до ЈУ ----- за произнесување по наводите од претставката. Двете институции доставија писмени произнесувања.

ЈУ ----- во своето произнесување наведе дека барањата за продолжување на користење на услугата лична асистенција биле одбиени затоа што во управниот договор склучен помеѓу Министерството и ОО ----- не била опфатена територијата на Општина ----- . Центарот потврди дека лицата ја користеле услугата од 2022 година и дека истата им била од голема помош, но поради **неопфатеноста на општината во управниот договор** не постоела можност услугата да продолжи да се дава во 2026 година.

Министерството во своето произнесување ги оспори наводите за дискриминација, наведувајќи дека станува збор за објективна и фактичка состојба која произлегува од степенот на развиеност на мрежата на услуги, а не за намера за исклучување на потенцијални корисници или ограничување на правата на лицата со попреченост. Министерството посочи дека нема дискреционо право произволно да обезбедува услуги надвор од законски утврдените услови, ниту може да создава даватели на социјални услуги без спроведување на законска постапка за добивање дозвола за вршење дејност во социјалната заштита.

Министерството исто така наведе дека системот се темели на постепен и континуиран развој и достапност на услугите, дека општините имаат значајна улога во планирањето и развојот на социјалните услуги на локално ниво и дека евентуалните разлики во степенот на развиеност на услугите меѓу општините не се резултат на пасивност на Министерството, туку на комплексноста на процесот на децентрализација и различниот капацитет на локалните самоуправи, односно подготвеноста да изразат интерес за развој на конкретна социјална услуга.

Комисијата ги разгледа наводите од претставката, доставените решенија на ЈУ -----, договорот за испорачување и користење на услугата лична асистенција, барањето за информации на -----, одговорите на Министерството и Центарот, како и останатата доставена документација.

Комисијата при одлучувањето ја имаше предвид релевантната домашна правна правна рамка.

Според **член 105 од Законот за социјална заштита**, лицето може да користи социјална услуга доколку истата е развиена и достапна.

Согласно **член 142 од Законот за социјална заштита**, општинскиот совет за социјална заштита изготвува **социјален план** за подрачјето на општината, кој содржи мапирање на социјалните проблеми и ранливите групи во општината, анализа на капацитетите и расположливите социјални услуги, како и специфичните потреби за развој на социјални услуги во општината. Врз основа на овој социјален план, градоначалникот изготвува годишна програма за социјална заштита.

Согласно **член 143 од Законот**, Советот за социјална заштита на планскиот регион се основа заради планирање и развој на мрежата на социјални услуги на регионот и најмалку еднаш годишно доставува предлог до Министерството за потребата од развивање на социјални услуги во регионот, видот и начинот на воспоставување на услугите.

Според **член 5 од Законот за спречување и заштита од дискриминација**, забранета е 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, 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.

Според **член 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација**, 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.

Индириктната дискриминација е дефинирана во **член 8 став 2 од Законот за спречување и заштита од дискриминација**, според кој истата 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 соодветни и неопходни.

Комисијата ја имаше предвид и меѓународната правна рамка, конкретно **Конвенцијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост**, која Република Македонија ја има ратификувано и која претставува релевантен меѓународен стандард при толкувањето на правата на лицата со попреченост.

Од особено значење за конкретниот случај е **член 19** од Конвенцијата, со кој се препознава **правото на сите лица со попреченост да живеат независно во заедницата**, со еднаков избор каде и со кого живеат, исто како и другите лица. Согласно оваа одредба, државата има обврска да обезбеди ефективни и соодветни мерки за олеснување на целосното уживање на ова право на лицата со попреченост и нивно целосно вклучување и учество во заедницата. Ваквите мерки подразбираат, меѓу другото, овозможување на пристап до широк спектар на сервисни служби за поддршка во заедницата, вклучително и **лична помош неопходна за поддршка во секојдневното живеење и вклучување во заедницата**, со цел да се спречи изолација или сегрегација од заедницата.

Комисијата го имаше предвид и **член 28** од Конвенцијата, според кој лицата со попреченост имаат право на **соодветен животен стандард и социјална заштита**, без дискриминација врз основа на попреченост. Оваа одредба ја обврзува државата да преземе соодветни чекори за обезбедување пристап до социјална заштита, услуги, помагала и друга помош и поддршка за потребите поврзани со попреченоста.

Комисијата исто така ја имаше предвид и релевантната пракса на **Европскиот суд за човекови права**. Во случајот **Diaconeasa v. Romania (Апликација бр. 53162/21)**, Судот

утврди дека повлекувањето на државно финансирана лична асистенција за лице со физичка попреченост, без темелна проценка на индивидуалната состојба и без разгледување практични алтернативни мерки, довело до сериозно нарушување на личната автономија на лицето и **повреда на правото на приватен живот од член 8 од Европската конвенција за човекови права**. Овој став на Судот е релевантен и во конкретниот случај, бидејќи услугата лична асистенција претходно им била обезбедувана на лицата од Општина -----, а нејзиниот престанок бил поради непокриеност на територијата на општината, без да се покаже дека институциите спровеле индивидуална проценка и презеле ефективни алтернативни мерки за продолжување на поддршката.

Дополнително, во предметот **Jivan v. Romania (Апликација бр. 62250/19)**, Европскиот суд за човекови права нагласува дека при одлучување за мерки и услуги кои се однесуваат на лица со попреченост, домашните органи мора да ја земат предвид нивната **лична автономија, независност и достоинство**. Оттука, кога се одлучува за пристап до услуга како што е личната асистенција, институциите не смеат да постапуваат исклучиво формално, туку мора да ја оценат **реалната последица** од достапноста на услугата врз секојдневното функционирање и независното живеење на лицето.

Во предметот **Guberina v. Croatia (Апликација бр. 23682/13)**, Европскиот суд за човекови права утврди дека формалната примена на законските услови, без земање предвид на специфичните потреби кои произлегуваат од попреченоста, може да доведе до дискриминација. Овој принцип е применлив и во конкретниот случај, бидејќи институциите не смеат да ја сведат оценката само на прашањето дали постои управен договор со давател за конкретна територија, туку мора да ја оценат реалната потреба на лицата со попреченост и последиците од достапност на услугата врз нивната автономија и вклученост во заедницата.

Во конкретниот случај, неспорно е дека услугата лична асистенција била обезбедувана за лицата од Општина ----- до 31.12.2025 година и дека истата престанала да биде достапна поради тоа што територијата на општината не била опфатена со новиот управен договор помеѓу Министерството и ОО ----- . Притоа, **потребата на корисниците од услугата лична асистенција не престанала**.

Комисијата посебно го истакнува фактот што еден од засегнатите корисници е дете, - -----, роден во 2011 година. Согласно со **член 7 од Конвенцијата за правата на лицата со попреченост**, државите имаат обврска да ги преземат сите неопходни мерки за да обезбедат целосно остварување на сите човекови права и основни слободи на децата со попреченост на еднаква основа со другите деца, а во сите активности кои се однесуваат на деца со попреченост, како примарна грижа треба да се земе предвид **најдобриот интерес на детето**.

Овој стандард е непосредно поврзан и со **член 3 од Конвенцијата за правата на детето**, каде што во сите активности кои се однесуваат на децата, од примарно значење е **најдобриот интерес на детето**, без оглед на тоа дали ги спроведуваат **јавните или приватните институции за социјална заштита**, судовите, административните органи или законодавните тела.

Комплементарно на тоа, **начелото на најдобар интерес е предвидено и во член 22 од Законот за социјална заштита**, според кој правата и услугите од социјална заштита се обезбедуваат во согласност со најдобриот интерес на корисникот, со почитување на неговиот интегритет, **возраста во која тој се наоѓа**, животните навики, развојните потреби и **потребите за поддршка во секојдневното функционирање**.

Оттука, иако услугата лична асистенција е подеднакво важна кај засегнатите лица, прекилот на пристапот до услугата лична асистенција за дете со попреченост носи

дополнителна тежина поради развојните потреби и потребата за поддршка во секојдневното функционирање на детето.

Понатаму, Комисијата оцени дека навидум неутралниот критериум, а тоа е услугата да се користи само ако е развиена и достапна на конкретна територија, односно ако постои лиценциран давател опфатен со управен договор за таа општина, во конкретниот случај доведува до понеповолна положба на лицата со попреченост кои живеат во Општина ----- . Тие лица, поради местото на живеење, не можат да пристапат до социјална услуга која е суштинска за нивното независно и самостојно живеење, иако истата услуга е достапна во други општини и претходно била достапна и за нив.

Комисијата оцени дека целта на системско развивање и финансиско одржување на социјалните услуги, како што се наведува во произнесувањето на Министерството, е легитимна. Меѓутоа, средството со кое во конкретниот случај е постигнат резултатот, а тоа е целосна недостапност на услугата за корисници од една општина кои претходно ја користеле услугата, не е пропорционално и доведува до ситуација правото на пристап до клучна услуга за лицата со попреченост да зависи од местото на живеење на лицето.

Особено е значајно што станува збор за услуга која според својата природа претставува поддршка за секојдневно функционирање и независно и самостојно живеење, од која директно зависат автономијата и социјалната вклученост на корисниците.

Комисијата го зема предвид фактот што на јавниот повик немало апликација од Општина ----- со ко-апликант лиценциран давател, ниту апликација од давател за територија на оваа општина. Меѓутоа, ваквиот факт не го исклучува дискриминаторскиот ефект врз лицата кои до 31.12.2025 година биле корисници на услугата лична асистенција, а кои моментално се целосно исклучени од користење на услугата.

Комисијата ги прифати како релевантни наводи од Министерството дека постои модел на споделена одговорност и дека општините имаат важна улога во планирањето, развојот и обезбедувањето на социјалните услуги на локално ниво. Сепак, Министерството и ЈУ ----- имаат заедничка обврска да обезбедат системски услови за рамномерен развој и пристап на услугите. Во однос на ЈУ -----, Комисијата утврди дека Центарот постапувал врз основа на добиеното известување дека услугата не ја покрива територијата на општината и дека не постои давател преку кој услугата може да се испорача. Сепак, последицата од ваквото постапување е одбивање на барањата на корисници кои веќе ја користеле услугата и кои зависат од неа за самостојно функционирање и вклучување во заедницата.

Имајќи го предвид сето наведено, Комисијата оцени дека во конкретниот случај е сторена индиректна дискриминација, на начин на којшто преку примена на навидум неутрален систем на територијална покриеност и обезбедување на услугата преку управен договор склучен со лиценцирани даватели на услугата, лицата со попреченост од Општина ----- се ставени во понеповолна положба во однос на лицата со попреченост од други општини во кои услугата е достапна.

Оттука, согласно член 27 став 2 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, а со цел отстранување на повредите на правото, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација ја донесе следната:

ПРЕПОРАКА

СЕ ПРЕПОРАЧУВА Министерството за -----, во координација со ЈУ -----, Општина ----- и лиценцирани даватели на услугата лична асистенција, да преземе конкретни мерки за обезбедување достапност на услугата лична асистенција на територијата на Општина -----

, особено за лицата кои претходно ја користеле услугата и за кои постои утврдена потреба од таква поддршка. Препораката треба да ја исполни **во рок од 30 дена** од денот на приемот на ова мислење и за истото писмено да ја извести Комисијата.

СЕ ПРЕПОРАЧУВА Министерството за ----- во иднина да предвиди механизми со кои ќе се спречи територијално исклучување на лицата со попреченост од пристап до лична асистенција, како и да обезбеди следење на општините во кои постои потреба од услугата, а нема активен или лиценциран давател.

Доколку Министерството за ----- не постапи согласно оваа препорака во дадениот рок, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, согласно своите надлежности од член 27 став 4 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, ќе поднесе барање за покренување на прекршочна постапка пред надлежен суд за прекршоци.

Комисија за спречување и заштита од
дискриминација
Претседател
Душан Томшиќ

Доставено до: