

Препораки од Нацрт извештајот во сенка за Поглавје 23 за периодот јуни 2018 – март 2019 година

Скопје,
април 2019

1. Правосудство

Стратешки документи

Во 2018 година фокусот беше ставен највеќе во делот на реформите во правосудниот сектор. Во оваа насока со вклученост на практичари, експерти и граѓански организации беа вклучени во подготовка на повеќе реформски закони во областа на правосудството.

Клучните реформски закони во правосудниот сектор опфатени со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор и со Планот 18 се донесени во март 2019 година. На 4 март 2019 година се донесени измените и дополнувањата на Законот за судови, новиот Закон за управни спорови и Законот за прекршоци. Меѓутоа, Претседателот на државата одби да го потпише указите за прогласување на овие закони. Предлог – Законот за Судски совет, предлог – законот за јавно обвинителство и предлог - Закон за Советот на јавните обвинители како клучни реформски закони заклучно со месец март 2019 се уште не се донесени.

Очекуваме дека во следниот период фокусот ќе биде ставен на доследна имплементација на законите и измената на законите во областа на правосудството, со што ќе се зголеми ефикасноста и независноста во правосудството, а со тоа и ќе се зголеми довербата на граѓаните во правосудниот систем. Воедно, следењето на новите законски решенија ќе биде од клучно значење за да се покажат резултати во контекст подготвителните активности за пристапните преговори во поглавјето 23.

Управувачки тела

Новиот – Предлог Закон за судски совет и предлог – Законот за изменување и дополнување на законот за Совет за јавни обвинители се во насока на исполнување на мерките утврдени во самата Стратегија. Се очекува да продолжи законодавната процедура за донесување нов Закон за Судскиот совет со имплементирани препораки од Венецијанската комисија. Потребно е доследна имплементација на законите откако тие ќе стапат на сила.

Со предлог Закон за судски совет и предлог – Законот за изменување и дополнување на Законот за Совет за јавни обвинители не се оди кон депрофесионализација на овие два органа. Сепак, пред да се пристапи кон измени на законот за депрофесионализација на членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители, потребна е подлабока анализа за можните придобивки како и ризиците кои би се појавиле со оваа промена. Воедно, воведувањето на депрофесионализација на членовите на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители треба да биде овозможено во домашната регулатива на сите нивоа.

Со предлог Закон за Судски совет и предлог – Законот за изменување и дополнување на законот за Совет за јавни обвинители се прецизира условот „истакнат правник“ за избор на членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители на предлог од Собранието на Република Северна Македонија и претседателот на Република Северна Македонија кои не треба да бидат од редот на судиите односно јавните обвинители. Сепак, останува да се види како овие одредби ќе се применуваат во пракса.

Има подобрување во однос на транспарентноста во рабтењето на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, но сепак потребни се дополнителни заложби во оваа насока.

Независност и непристрасност

Со измените на Законот за судовите и Предлог – законот за јавното обвинителство се имплементираат препораките дадени во извештаите на Прибе и оценоката мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители, а кои се однесуваат на изборот и унапредувањето на судиите и јавните обвинители. Во измените на Законот за судовите се имплементирани препораките дадени од Венецијанската комисија кои се однесуваат на времено упатвање на судиите во друг суд и распоредувањето во друг оддел. Се воведуваат и дополнителни гаранции за судиите. Останува да се види како овие измени ќе се применуваат во пракса, откако ќе стапат на сила.

Не образложувањето на одлуките за (не)избор и (не)унапредување на судии и јавни обвинители од страна на Судскиот совет, односно Советот на јавни обвинители, останува главна забелешка од страна на стручната јавност и граѓанските организации. На начинот на кој до сега постапува, Судскиот совет фактички им оневозможува на неизбраните кандидати да имаат основа на која би ги поткрепиле жалбените наводи бидејќи не ги знаат вистинските причини за нивниот неизбор за судија во повисок суд (унапредување).

Потребно донесување на предлог – законот за јавно обвинителство во кој се регулирани статусот и надлежностите на СЈО, како автономно обвинителство во системот на јавно обвинителство. Овој закон е од исклучителна важност за европската иднина на нашата држава. Потребно е поднесените амандмани да не ја загрозуваат автономноста на СЈО.

Во однос на употребата на АКМИС, потребно е ревизија и унапредување на судскиот информатички систем. Дополнително, потребно е воедначување на податоците од АКМИС-от.

Одговорност

Измените на Законот за судовите кои се донесени од Собранието во март 2019 година, во однос на основите на одговорност на судиите, се во функција на јакнење на независноста на судиите и на судството. Измените се во насока на исполнување на препораките дадени во извештајот на ГРЕКО како и мерките утврдени во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор. Дополнително, овие измени се одобрени и од страна на Венецијанската комисија. Овие измени се на линија со препораките дадени од судиите.

Предлог Законот за Судскиот совет доби позитивно мислење од Венецијанската комисија, со дополнителни препораки. Потребно е да се разгледа дали потребното мнозинство на пленарната седница на Судскиот совет кое е потребно за донесување на одлука за избор и унапредување на судии, или одлуките за дисциплинска одговорност на судиите и на членовите на Судскиот совет е реалистично. Што се однесува до дисциплинската постапка, законот треба да обезбеди механизам за филтрирање претставките поднесени против судиите

директно до Судскиот совет. Потребно е овие препораки на Венецијанската комисија да бидат вградени во предлог – законот преку амандмани.

Со измените на Законот за судовите кои се донесени од Собранието во март 2019 година, е предвидено Врховниот суд да донесува кодекс на судиска етика за судиите и судиите поротници, на предлог на здружението на судии. Ваквото решение е во согласност со една од препораките дадени од ГРЕКО.

Професионалност и компетентност

Во март 2019 година предлог – Законот за судскиот совет беше одобрен од Венецијанската комисија која даде и дополнителни препораки за подобрување на текстот. За разлика од решението предвидено за јавните обвинители, бодивите за оцена на судиите се ставени во Предлог – законот за Судскиот совет. Ваквите бодирања по извесен период може да подлежат на промени, поради тоа Венецијанската комисија препорачува нумерички вредности во однос бодирањето на судиите да бидат утврдени во подзаконски акт од страна на Судскиот совет со цел полесно да се променат доколку е потребно.

Квалитет на правда

Во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор е предвидено подготовка на анализа на судската мрежа и бројот на судови во државата со цел оптимизација на бројот на судови преку измени на Законот за судовите. Во декември 2018 година во рамки на Министерството за правда е направена „Анализа на судската мрежа“. Сепак потребни се дополнителни, проекции, консултации и јавни дебати во однос на тоа дали ќе се изврши спојување на одредени судови со основна надлежност или основните судови со основна надлежност ќе станат оделенија на основните судови со проширена надлежност. Неопходна е рационализација и оптимизација на судската мрежа.

Со измените на Законот за Академија за судии и јавни обвинители од септември 2018 година, се лоцираат пречките со кои се соочуваше АСЈО во однос на управувачките и раководните органи. Се очекува дека со новиот Закон за Академија за судии и јавни обвинители кој е во подготовка, дополнително ќе се адресираат препораките дадени од Оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители и пречките со кои се соочува АСЈО во работењето.

АСЈО континуирано работи на унапредување на квалитетот на обуките и воведување на потребните теми за обука. Потребно е зголемување на буџетот на АСЈО заради подобрување на квалитетот на обуките. Потребно е кадровско, техничко и инфраструктурно доекипирање на АСЈО и доследно спроведување на предвидените мерки предвидени во оваа насока во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година со Акцискиот план.

Потребно е подобрување на функционалноста на судскиот портал sud.mk.

Ефикасност

Скоро сите судови со постоечките персонални, материјални и финансиски услови за работа, успеале да го совладаат приливот на нови предмети, а решавале и од заостатокот на предмети.

Потребно е обезбедување на подобри просторни услови и подобра ИТ опрема во судовите и обвинителствата.

Потребно е воспоставување на стратегија за човечки ресурси и политика за кадар, во рамките на судството и обвинителството.

Бројот на судии е намален од 2014 до 2017 година, сепак Република Северна Македонија се сè уште е над европскиот просек по бројот на судии. Во сите судови недостигаат стручни соработници. Според статистичките податоци на Европската комисија за ефикасност на правдата, Република Северна Македонија е над европскиот просек по однос на бројот на вработени во судовите кои не се судии. Дополнително, загрижува фактот дека само 14,5% од судските службеници се стручни соработници.

Јавното обвинителство на Република Северна Македонија во својата анализа на капацитетите на јавното обвинителство, имајќи го предвид стапување во сила на Законот за кривична постапка и улога на јавниот обвинител во кривична постапка, со кој се зголемуваат надлежностите на јавниот обвинител во постапката, утврди дека е потребно зајакнување на капацитетите на јавните обвинителства со јавни обвинители, јавнообвинителска стручна служба и технички персонал. Од анализата на Јавното обвинителство на Република Македонија се утврдува дека е потребно зголемување на бројот на јавните обвинители на 274 јавни обвинители. Во оваа насока во Извештајот на оценската мисија на ТАИЕКС за обука на судии и јавни обвинители е наведено соодносот на слободни работни места за прием на Академијата за судии и јавни обвинители треба да биде јасно утврден во корист на јавните обвинители во наредните 2-3 години со цел да се пополнат празните места. Дополнително, се препорачува кандидатите од Академијата да бидат обучени и подобни за функциите како за судија, така и за јавен обвинител за да се обезбеди подобра флексибилност во управувањето со човечките ресурси и да се олесни повторното именување помеѓу професиите.

Потребно е зголемување на буџетот за судската власт во насока на исполнување на мерката предвидена во Стратегијата за реформа на правосудниот сектор каде предвидено е подобрување на состојбата со примена на Законот за судски буџет, додека во акцискиот план е предвидено судскиот буџет од 2019 година да изнесува 0,6 од БДП, а за 2021 година од 0,8%.

Потребно е зголемување на буџетот на јавното обвинителство. Буџетот наменет за јавните обвинителства не ги задоволува потребите, со што се доведува во прашање вршењето на функцијата на јавното обвинителство утврдена со Уставот и законите. Тука особено треба да се нагласи зголемената потреба од наменски средства која произлегува од преминувањето на истрагата во надлежност на јавниот обвинител, пред се во смисла на потребни средства за преземени дејства во врска со истрагата, односно средства потребни за алиментирање на трошоците сторени во кривичната постапка.

2. Борба против корупцијата

За поздравување се напорите кои се прават за јакнење на правната и институционалната рамка за борбата против корупцијата. Во моментот Република Северна Македонија има стабилна правна рамка која се однесува на спречувањето на корупцијата и судир на интереси, како и надлежностите на Комисијата за спречување на корупција.

Формирана е работната група при Министерството за правда на РМ за имплементација на преостанатите препораки на ГРЕКО од Четврт круг на евалуација

За поздравување е процесот на избор на членови во ДКСК. Процесот се одвиваше во помалку од две недели, од моментот на објавување на огласот до моментот на избор, што оневозможи да се спроведе процес на темелен вентинг кај кандидатите. Оттука, можноста за целосна проверка на кандидатите беше лимитирана. Во целиот процес, граѓанските и медиумските здруженија беа целосно вклучени во интервјуата односно без исклучок на секој кандидат му беа поставувани прашања кои требаа да го покажат интегритетот на лицето за функцијата, знаењата и спремноста за истата. Комисијата за селекција беше транспарентна во целиот процес, а целиот процес беше потоа емитуван на Собранискиот ТВ канал што овозможи и јавноста да се запознае со сите кандидати и нивните настапи. Се препорачува ваквиот модел на избор на членови во ДКСК да се применува и на други независни тела и комисиии.

Од моментот на формирање на новата Комисија за спречување на корупција и судир на интереси, истата активно постапува по добиените пријави согласно надлежностите утврдени со закон и покренува случаи и по сопствена иницијатива. Дополнително ДКСК активно работи на полето на превенција на корупцијата и соработува со други институции и остварува средби со амбасади и невладини организации.

Специјалното јавно обвинителство во изминатиот период континуирано отвара истражни постапки и постапува согласно своите надлежности. Потребно е побргу да се регулираат статусот и надлежностите на Специјалното јавно обвинителство, како клучно обвинителство за гонење на кривични дела на корупција од висок профил (white-collar crime). Во оваа насока е потребно донесување на предлог – законот за јавно обвинителство во кој се регулирани статусот и надлежностите на СЈО, како автономно обвинителство во системот на јавно обвинителство.

3. Фундаментални права

Уставен суд како заштитник на човековите слободи и права

Потребно е проширување на предметот на уставната жалба на поголем број на права и слободи предвидени со Уставот во насока на зголемување на заштитата на правата и слободите на граѓаните.

Уставниот суд се уште работи по деловникот од 1992 година. Поради менување на состојбите и следење на современите трендови, потребно е измена на деловникот по кој работи Уставниот суд или да се донесе Уставен закон, кој би ја регулирал оваа материја. Доколку, работата на Уставниот суд ќе биде регулирана со закон, истиот треба да се носи со двотретинско мнозинство во Собранието.

Народен Правобранител

Потребно е граѓаните дополнително да се едуцираат за надлежностите и можностите што Народниот правобранител ги има во однос на заштита и остварување на нивните права. Во оваа насока потребни се дополнителни средства од страна на државата за процесот на едукација да биде доследно спроведен и да опфати повеќе граѓани.

Народниот правобранител апелира на обврската на државата да овозможи оваа институција да стане национална институција во вистинска смисла а со цел, овозможување на полн обем на исполнување на неговите обврски. Во оваа насока, потребно е државата да ги из земе вработените во оваа институција од опфатот на Законот за административни службеници, Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за извршување на буџетот. Со овие измени би се одговорило на стандардите на Париските принципи кои наведуваат на тоа дека капацитетите на националната институција за човекови права, не може да функционираат ако не се обезбеди и независност на финансиите и човечките ресурси.

Тортура или друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување;
Затвори и притвори

Потребно е понатамошна реконструкција и подобрување на казнено поправните установи и проширувањето на сместувачките капацитети со цел да нема повторување на случајот каде што поради недостиг на легло, затвореник бил упатен во просторија наменета за казна самица.

Дополнително, потребно е да се развие едукативна програма и модули за вистинска ресоцијализација на затворениците. Во оваа насока, треба да се мониторира и психо физичката состојба на затворениците за превенција на разни болести и самоубиства. Потребно е и Министерството за здравство да обезбеди подобра комуникација и координација со казнено-поправните установи и да го доекипира својот медицински персонал а со цел да им се излезе во пресрет на сите затвореници и затворенички во нивните медицински потреби.

Државата треба да обезбеди системско решение за автоматско издавање на важечки лични документи на затворениците при нивно отпуштање од казнено поправните установи. Со ова, тие би добиле право на пристап до сите придобивки и мерки обезбедени од државата а ќе придонесе и кон нивна полесна ресоцијализација.

Слобода на мисла, совест и религија

Јавен радиодифузен сервис: да се обезбедат видливи докази за реформи во јавниот радиодифузен сервис во поглед на политиката на работење, организацијата, едукацијата и уредништвото и недостигот од политичка независност, недостигот, од балансирано известување како и обезбедувањето информативна висококвалитетна содржина.

Владино рекламирање: да се воспостават строги правила за владино рекламирање засновани на транспарентни, објективни и недискриминаторски критериуми; да се обезбеди целосна транспарентност на владиното рекламирање и да се развие механизам за неплатени објави на јавниот сервис кои се навистина од јавен интерес.

Пристап до информации: да се адресираат главните пречки со кои се соочуваат новинарите при добивањето јавни информации.

Клевета: Намалување на бројот на случаи на клевета преку ревидирање на законодавството, на процедуралните правила, поддршка и промоција на поголемо користење на саморегулацијата како алтернатива за судско постапување и гарантирање и спроведување, на политичко ниво, на практикувањето соодветно самоограничување од политичарите и од јавните функционери за да не се поведува постапка за клевета, во согласност со принципите на ЕСЧП.

Право на сопственост

Народниот правобранител за периодот во 2018 година забележа зголемување на бројот на претставките во областа на имотно-правните односи што ги изнесе на виделина проблемите и предизвиците на граѓаните кои се соочуваат со денационализацијата во поглед на враќање на одзементиот имот, кои во континуитет не обезбедуваат еднаква и објективна примена на законите и другите прописи.¹ Ваквата состојба придонесува кон тоа донесените одлуки и по неколку пати да се поништуваат од управните судови а граѓаните да водат постапки и со децении и притоа да им се нарушува и правото на судење во разумен рок кој како принцип е утврден и со Европската конвенција за човекови права и претставува едно од начелата на процесната постапка во нашата држава.

Еднаквост помеѓу жените и мажите

¹ Народен правобранител, “Годишен Извештај За Степенот На Обезбедувањето, Почитување, Унапредување и Заштита На Човековите Слободи и Права, 2018.”

Навремена имплементација на Акцискиот план кој предвидува хармонизирање со стандардите на Истанбулската конвенција и појака меѓуинституционална соработка за спречување родово базирано насилство. Донесување протоколи или под-законски акти кои ќе ги дефинираат одговорностите и надлежностите на институциите вклучени во превенција и заштита од РБН.

Иницијативата за донесување на Закон за спречување и заштита од родово базирано насилство кој ќе ги следи стандардите кои ги дефинира Истанбулската конвенција, како и сеопфатниот процес на вклученост и консултации со граѓанскиот сектор во неговата изработка е за поздравување, но треба да се забрза неговата подготовка.

Донесување на под-законски акти и за Законот за прекинување на бременост каде јасно ќе се дефинираат улогите на поединечните институции (од примарна и секундарна здравствена заштита).

Роми

Потребно е да се зголемат буџетските средства за имплементирање на Стратегијата на Ромите 2014-2020.

Да се приспособат активните мерки за вработување кон капацитетите, ресурсите и потребите на припадниците на ромската заедница. Дополнително да се едуцираат граѓаните од маргинализирана категорија за придобивките и начинот за аплицирање на овие мерки.

Да се запознаат подобро локалните самоуправи со нивните обврски кои произлегуваат од Стратегијата на Ромите 2014-2020.

Потребно е системско решение за решавање на проблемот со деца на улица. Ваквото решение треба да е мултиструктурно и координирано помеѓу институциите од националната и од локалната власт во поглед на здравството, домувањето, вработувањето и образованието.

Потребно е Министерството за здравство и од Фондот за здравствено осигурување конечно да го решат долгогодишниот проблем со незаконската наплата на бесплатни здравствени услуги кај матичните гинеколози и да го подобрат спроведувањето на мерките од превентивните програми наменети за жените во репродуктивен период.

Мерки против расизам и ксенофобија и говор на омраза

Иако споредбено со 2017 година се бележи зголемена свесност за говорот на омраза, сепак МВР и Јавното обвинителство во континуитет треба да спроведуваат мерки за гонење на говорот на омраза, со оглед на тоа што неказнивоста на ширењето и промовирањето говор на омраза во јавниот простор претставува толеранција и оправдување на овој феномен.

Иако е остварен одреден напредок во почитувањето на етичките стандарди во новинарството во оневозможување на ширењето говор на омраза, сепак јавните личности и високите политички претставници е неопходно да се воздржат од употреба на говор на омраза и да ја осудат неговата употреба.

Слично како и за 2018, се повторува препораката дека има потреба од соодветни мерки за понатамошно ослеснување на процедурите за пријавување на говор на омраза од страна на жртвите и зајакнување на соработката со граѓанските организации за градење на доверба кај полицијата и другите државни институции.

Дела од омраза

Препораки дела од омраза:

Надлежните институции и органи треба да ги промовираат измените во кривичното законодавство како пред граѓаните, така и пред професионалците кои ги применуваат овие закони како адвокати, обвинители, полицајци и судии но и граѓанските организации, со цел да се запознаат сите со овие позитивни измени.

Да осигураат навремена и ефективна истрага и гонење на сторителите на кривични дела од омраза, преку примена на новите измени во КЗ кои се однесуваат на гонење и казнување на делата од омраза.

Охрабрување на жртвите да ги пријавуваат делата од омраза и осигурување на мерки со кои се гради доверба во полицијата и другите државни институции.

Соодветно документирање и објавување на сеопфатни и споредливи податоци за дела од омраза и и возможување на соодветна заштита и поддршка на жртвите на дела од омраза во сите фази на постапката, како и соодветни обуки за практичарите кои доаѓаат во контакт со жртвите на дела од омраза.

Најважно од се, спроведување на активности и мерки кои ќе придонесат за превенција на делата од омраза, особено преку воведување на соодветни обуки, едукации и лекции во наставните програми.