

ПРАВНО МИСЛЕЊЕ

ЗА МЕРКИТЕ ОД ОБЛАСТА НА
СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА, ПРИСТАПОТ ДО
ПРАВДА И ЕФЕКТОТ ОД НИВНАТА
ПРИМЕНА ВРЗ ЖЕНИТЕ ЖРТВИ НА
СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО ВО УСЛОВИ НА
ПАНДЕМИЈА ПРЕДИЗВИКАНА ОД
КОВИД-19

Скопје, 2020



Проектот е финансиран од Европската Унија.



СОДРЖИНА

ВОВЕД	3
МЕТОДОЛОШКА РАМКА	6
1. АНАЛИЗА НА МЕРКИТЕ И ПРАКТИКИТЕ ОД ОБЛАСТА НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА	6
2. АНАЛИЗА НА МЕРКИТЕ И ПРАКТИКИТЕ ЗА ПРИСТАП ДО ПРАВДА	9
ЗАКЛУЧОЦИ	14
ПРЕПОРАКИ	15
БИБЛИОГРАФИЈА	17



Проектот е финансиран од Европската Унија.



Оваа публикација е изработена во рамки на работната програма „Основите прво – Активен придонес во владеење на правото“, финансирана од Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на авторите и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија.

ВОВЕД

Со прогласувањето глобална пандемија од страна на Светската здравствена организација поради состојбата со Ковид-19, државите ширум светот се соочија со сериозна здравствена криза која остава длабоки последици врз економијата, здравствената заштита, социјалната заштита, пристапот до правда и почитувањето и заштитата на основните човекови слободи и права.¹

Во услови на криза, државните капацитети се насочуваат кон одговор на здравствените предизвици, здравствените установи се оптоварени и трошат огромен дел од расположливите ресурси. Со тоа, на површина излегуваат сите дотогашни недостатоци на системот и неговото функционирање, се појавуваат нови предизвици а можноста да се одговори на веќе постоечките, станува уште подалечна.

На ризикот од повреда на основните човекови слободи и права поради состојбата со Ковид-19, предупредија и меѓународните тела за човекови права.² Во услови на криза, повредата на човековите права не мора нужно да подразбира нивно директно прекршување, туку и занемарување, односно неводење доволно сметка за сите различности кои се дел од системот и треба да бидат вклучени при донесување одлуки и спроведување мерки за справување со кризата. Принципите на еднаквост и недискриминација подразбираат интерсекциски пристап кон создавањето на мерките – дури и најмалубројната група да не биде заборавена.

Повеќе меѓународни организации предупредија на зголемување на ризикот од вршење семејно насилство, откако беа воведени рестриктивни мерки кои вклучуваа ограничување на правото на слободно движење и принудна социјална изолација.³ Мерките кои наложуваа задолжително останување во домот го носеа и ризикот од раскинување на врските на жртвите на семејно насилство со луѓето кои можат да им понудат поддршка –членови на поширокото семејство, пријатели, роднини. Ризикот од насилство се зголемува и во услови кога сите членови на семејството поминуваат подолго време заедно во домот, а притоа ги доживуваат стресот и неизвесноста кои ги носи кризата. Дополнително, во услови на криза се намалува можноста за непречен пристап до услуги за правна и психосоцијална поддршка, а токму тоа може да биде искористено од сторителот на насилство заради манифестирање контрола и моќ врз жртвата и ограничување на можностите за заштита од насилство, како и поддршката од формалните или неформалните групи. Стресот, губењето работни места, неизвесноста за егзистенцијалните прашања, доведува до засилена нетрпеливост, особено доколку и дотогаш постоело семејно насилство. Со намалувањето на приходите во семејството и неможноста целосно да се задоволат потребите, се зголемува и ризикот од економско насилство.⁴

Според податоците на Министерството за внатрешни работи, во Република Северна Македонија, за време на пандемијата имало намален број кривични дела, но зголемен број поплаки поврзани со семејното насилство. Во периодот од јануари до март 2020 година биле евидентирани 255 пријави за семејно насилство што е зголемување за 17 % во однос на истиот

¹WHO Timeline COVID-19: <https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>, 8.12.2020.

²Bachelet: "Exceptional measures should not be cover for human rights abuses and violations" – OHCHR, 2020.

³Coronavirus disease (COVID-19): violence against women: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19-violence-against-women>, 8.12.2020.

⁴ COVID-19 and violence against women What the health sector/system can do, World Health Organization, 26 March 2020.

период од минатата година, кога бројот на пријави изнесувал 217.⁵ Според статистиката на МВР, во периодот од 12-ти март до 12-ти април 2020 година, евидентирани биле 79 кривични дела за сторено семејно насилство. Во истиот период во 2019 година биле евидентирани 109 такви дела, односно 28 % повеќе отколку во 2020 година.⁶ Дополнително, евидентирани се 373 поплаки од граѓаните за семејно насилство, што е зголемување од 44,6 % во однос на истиот период минатата година.⁷ Преземените дејствија од страна на МВР во случај на поплака не овозможуваат заштита на жртвите на семејно насилство, а токму најголем дел од случаите се евидентирани на тој начин. Мрежата за заштита од дискриминација потенцира дека значаен дел од поплаките имале елементи на кривични дела. Дополнително, членките на Мрежата за заштита од дискриминација евидентирале 520 случаи на родово засновано насилство во текот на 2020 година.⁸ Во текот на пандемијата беа регистрирани и 4 фемциди (Прилеп, Скопје, Арачиново и Гостивар).⁹ Во однос на фемцидот во Гостивар, Министерството за внатрешни работи поведе постапка против полицискиот службеник кој не реагираше по пријава за семејно насилство.¹⁰

Европските земји, согласно со нивниот степен на развој и капацитет, креираат различни мерки за спречување и заштита од семејното насилство во услови на криза, свесни за ризикот од зголемување на бројот на случаи поради ограничувањето на слободата на движење на граѓаните. Во Франција беше креирана посебна веб-страница на која жртвите можеа да пријават семејно насилство, но и да ги зачуваат сите докази (фотографии, комуникација, медицински извештаи) кои би им користеле во идни правни постапки за заштита од семејно насилство против сторителот.¹¹ За слична цел, во Република Чешка беше креирана мобилната апликација „Светло небо“ која овозможува поддршка на жртвите на семејно насилство нудејќи им можност да се информираат за помош, да зачуваат важни информации кои се од значење за натамошната постапка, како и сами да го проценат ризикот од насилство.¹² Во нашата држава изостануваат мерки специјално дизајнирани за спречување и борба против семејното насилство и главно активностите за таа цел беа реализирани од страна на граѓанските организации кои ги ставија на располагање сите свои ресурси за соодветно да понудат помош и поддршка на жртвите на семејно насилство. Министерството за внатрешни работи на Република Северна Македонија, на барање на граѓанските организации, упати соопштение до јавноста со кое информираше дека

⁵Во првите три месеци за 17 % зголемен бројот на пријави за семејно насилство до МВР, достапно на: <https://meta.mk/vo-prvite-tri-meseczi-za-17-procenti-e-zgolemen-brojot-na-prijavi-vo-mvr-za-semejno-nasilstvo/>, 8.12.2020.

⁶Какви приказни се кријат зад бројките на МВР?, достапно на: <https://www.dw.com/mk/%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D0%B2%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8-%D1%81%D0%B5-%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82-%D0%B7%D0%B0%D0%B4-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%98%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B2%D1%80/a-53288014>, 8.12.2020.

⁷Пријавите за семејно насилство за април – мај зголемени за 44,6 % за разлика од лани, достапно на: <https://www.pravdiko.mk/chulev-prijavite-za-semejno-nasilstvo-za-april-maj-zgolemeni-44-6-otsto-za-razlika-od-lani/>, 8.12.2020.

⁸Северна Македонија не нуди ефективна заштита за жртвите на родово засновано насилство, Инфографик на Мрежата за заштита од дискриминација, декември 2020 година.

⁹Северна Македонија не нуди ефективна заштита за жртвите на родово засновано насилство, Инфографик на Мрежата за заштита од дискриминација, декември 2020 година.

¹⁰Случај фемцид во Гостивар: Министерството за внатрешни работи поведе постапка против полицискиот службеник кој не реагираше по пријава за семејно насилство <https://mhc.org.mk/news/sluchaj-femicid-vo-gostivar-mvr-povede-postapka-za-policaecot-koj-ne-reagirah-na-prijava-za-nasilstvo/>, 8.12.2020.

¹¹ French site helps domestic abuse victims amid lockdown, достапно на: <https://www.aa.com.tr/en/europe/french-site-helps-domestic-abuse-victims-amid-lockdown/2053644>, 8.12.2020.

¹² Good Practices for tackling domestic violence in the context of COVID-19 Webinar, 19 May 2020, достапно на <https://rm.coe.int/summary-report-webinar-on-domestic-violence-and-covid-19/16809ea45a>, 17.12.2020.

жртвите на семејно насилство нема да бидат казнети за прекршување на забраната за движење доколку го напуштат домот за да пријават насилство или за да побараат медицинска помош.¹³ Сепак, соопштението беше насочено кон жртвите, а не и кон сторителите – Министерството за внатрешни работи пропушти да потенцира дека согласно со надлежностите на полицијата кои се воспоставени со Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, сторителите на семејно насилство може да бидат отстранети од домот, без оглед на сопственоста.¹⁴

Со ратификувањето на Конвенцијата на Совет на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулска конвенција) во декември 2017 година, таа стана дел од внатрешниот правен поредок, а со тоа Република Северна Македонија презеде обврска да го усогласи домашното законодавство со нејзините принципи. Всушност, Владата усвои Национален акциски план за имплементација на Истанбулската конвенција за периодот од 2018 до 2023 година и ги задолжи надлежните институции преку свои акциски планови да ги операционализираат обврските.¹⁵ Дополнително, Комитетот на членките на Истанбулската конвенција во април 2020 година, по почетокот на пандемијата, донесе Декларација која се однесува на примената на Конвенцијата за време на пандемија.¹⁶ Во декларацијата е утврдено дека Истанбулската конвенција ќе продолжи да се применува, бидејќи согласно со одредбите на Конвенцијата, нејзината важност продолжува и во услови на криза. Декларацијата става посебен фокус на преземањето родово сензитивни политики, координираност помеѓу надлежните институции, преземање мерки за подигање на јавната свест, обучување на професионалците, процена и управување со ризици, итен одговор и преземање итни мерки за заштита од насилство, алоцирање финансиски ресурси кон одржувањето на веќе расположливите услуги, како и услугите кои ги нудат граѓанските организации.¹⁷

Имајќи ги предвид овие меѓународни стандарди, правното мислење ќе се заснова на оцена на нивната имплементација, особено во областа на социјалната заштита и пристапот до правда за жртвите на семејно насилство во услови на криза во нашата држава, и ќе понуди препораки за унапредување на системот и мерките наменети за жртвите, во иднина.

Во продолжение на трудот е прикажана *Методолошката рамка* во која се образложени алатките кои се користат при пишувањето, *Поглавје 1 – Анализа на уредбите и мерките од областа на социјалната заштита во услови на криза*, каде ќе се анализираат мерките кои беа воведени во текот на вонредната состојба и по нејзиното завршување, заклучно со ноември 2020 г., од аспект на обезбедување заштита од насилство, како и пристап до услуги и права за жртвите во текот на кризата предизвикана од Ковид-19, со посебен фокус на услугите за жртви на семејно насилство предвидени во Законот за социјална заштита, *Поглавје 2 – Анализа на уредбите и мерките за пристап до правда во услови на криза* каде ќе се анализираат уредбите и другите мерки за поведување постапка пред надлежни институции (ЦСР, МВР, ОЈО, суд) и нивните практики во услови на криза и, за крај, трудот содржи *Наоди и Препораки* за унапредување на состојбите со спречувањето и заштита од семејното насилство во Република Северна Македонија во услови на криза.

¹³МВР: Може да се оди во полиција за време на полициски час ако се пријавува кривично дело: <https://www.radiomof.mk/mvr-za-vreme-na-policiskiot-chas-ne-se-sankcioniraat-licata-shto-prijavuvaat-krivichno-delo/>, 8.12.2020.

¹⁴Член 29 од Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Сл. весник на РМ бр. 138/2014 од 17.9.2014.

¹⁵Национален акциски план за спроведување на Конвенцијата на Совет на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство: https://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-nacionalniot-plan-za-sproveduvanje-na-konvecijata-za-sprecurvanje-i-borba-protiv-nasilstvoto-vrz-zen.nspk, 8.12.2020.

¹⁶Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic, Strasbourg 20 April 2020.

¹⁷ Ibid.

МЕТОДОЛОШКА РАМКА

Целта на правното мислење е да се оцени правниот ефект на уредбите и другите мерки што беа донесени и се однесуваа на подобрување на пристапот до заштита, услуги и права за жените жртви на семејно насилство во текот на вонредната состојба и по нејзиното завршување, додека трае кризата предизвикана од Ковид-19. Дополнително, правното мислење има за цел да ги идентификува правните ризици и недостатоци на уредбите и другите мерки и да предложи препораки за нивно надминување во иднина. Поконкретно, ќе се анализираат уредбите со законска сила донесени во периодот март – јуни 2020 година, мерките донесени во периодот март – ноември 2020 година, како и позитивното законодавство на Северна Македонија со кое се регулира социјалната заштита и пристапот до правда за жртвите на семејно насилство и неговата примена во услови на здравствена криза. Методолошката рамка на правното мислење се заснова на *правна анализа* и *деск-анализа*.

Правната анализа се заснова на примарни и секундарни извори на податоци и вклучува анализа на уредбите и другите мерки, како и нивното спроведување во пракса, со цел да се понудат препораки со кои во иднина ќе се унапреди обезбедувањето заштита, права и услуги за жените жртви на семејно насилство преку намалување на штетните ефекти од Ковид-19. Правната анализа вклучува критички осврт на предностите и недостатоците на уредбите со законска сила и другите мерки, со посебен осврт на оние уредби со кои се регулира социјалната заштита и пристапот до правна заштита во услови на криза, за жените жртви на семејно насилство. Исто така, правната анализа вклучува и преглед на постојните извештаи и анализи за ефектите од Ковид-19 и функционалноста на донесените мерки за жените жртви на семејно насилство.

Деск-анализата се заснова на секундарни извори на податоци. Таа опфаќа прибирање, преглед и анализа на достапните извештаи, анализи и податоци поврзани со имплементацијата на уредбите и другите мерки и нивната функционалност за обезбедување заштита, услуги и права за жените жртви на семејно насилство преку намалување на штетните ефектите од Ковид-19. Како извори на податоци се користат извештаите, анализите и податоците издадени од релевантни институции (домашни и меѓународни), извештаи и анализи од граѓанските организации, академски трудови и медиумски извори.

1. АНАЛИЗА НА МЕРКИТЕ И ПРАКТИКИТЕ ОД ОБЛАСТА НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА

Последиците кои кризата ги остава врз економијата најтешко ги погодуваат ранливите категории граѓани и дополнително ги туркаат на маргините. Улогата на мерките од социјалната заштита е да овозможат достоинствен живот и уживање на основните човекови права согласно со начелата на еднаквост и недискриминација. Креаторите на политики не спаѓаат во оваа група и иако имаат обврска да водат сметка за сите категории граѓани подеднакво, сепак, во услови на криза, граѓанските организации мора постојано да го актуализираат прашањето за унапредување на состојбите на маргинализираните заедници.

По прогласувањето вонредна состојба, Владата на Република Северна Македонија донесе 250 уредби со законска сила и ниту една од нив не содржи одредба со која би се унапредил

пристапот до права од социјалната заштита специфично за жртвите на семејно насилство и нивните деца, во услови на криза.

Во април 2020 г., Владата на Република Северна Македонија донесе две уредби со законска сила со кои се изменува и дополнува Законот за социјална заштита (2019).¹⁸ Од анализата на уредбите, може да се утврди дека не е унапреден пристапот до парични надоместоци од социјалната заштита за жртвите на семејно насилство – не се предвидени како корисници на гарантирана минимална помош, ниту пак е зголемен износот или олеснет пристапот до користење на правото на еднократна парична помош за жртви на семејно насилство.

Националниот акциски план за имплементација на Истанбулската конвенција (2018 – 2023), предвидува обврска за усогласување на Законот за социјална заштита со одредбите на Конвенцијата во насока на подобрување на пристапот до права од социјална заштита за жртвите на семејно насилство – во надлежност на Министерството за труд и социјална политика. Иако Законот за социјална заштита беше изменет како дел од спроведената социјална реформа, сепак, овие аспекти не се усогласени со Конвенцијата во законот, ниту пак во услови на вонредна состојба беа препознаени како потреба при усвојувањето на уредбите со законска сила.

Согласно со членот 80 од Законот за социјална заштита (2009, вон сила): „Износот на **еднократната парична помош може да изнесува до 15.000 денари** за потребите на членот на семејството кое е лице со пречки во менталниот развој или лице со трајна телесна попреченост, кое согласно со овој закон би можело да оствари право на сместување во установа за социјална заштита, како и **за потребите на лице – жртва на семејно насилство за обезбедување итна заштита и згрижување.**“¹⁹

„Износот на **еднократната парична помош може да изнесува до 12.000 денари** за задоволување на потребите на лице или семејство кое се нашло во положба на социјален ризик во случај на подолго лекување во здравствена установа, како и **за лице – жртва на семејно насилство за остварување на право на здравствена заштита и медицински третман.**“²⁰

Согласно со членот 62 од важечкиот Закон за социјална заштита (2019): „Износот на еднократната парична помош може да изнесува **до 15.000 денари за потребите на лице – жртва на семејно насилство** за обезбедување на итна заштита и згрижување.“²¹

„Износот на еднократната парична помош може да изнесува **до 12.000 денари** за задоволување на потребите на лице или семејство кое се нашло во положба на социјален ризик во случај на подолго лекување во здравствена установа, како и **за лице – жртва на семејно насилство** за остварување на право на здравствена заштита и медицински третман.“²²

Освен разликата во структурата на одредбите со кои се регулира еднократната парична помош, не постои суштинска разлика која би значела унапредување на пристапот на жртвите на семејно насилство до парични надоместоци од социјална заштита, споредбено на законот вон сила (2009), со законот со кој се спроведе т.н. социјална реформа (2019).

¹⁸Уредба со законска сила за примена на законот за социјална заштита за време на вонредна состојба, Сл. весник на РСМ бр. 89/2020 Од 2.4.2020 г.; Уредба со законска сила за измена и дополнување на уредбата со законска сила за примена на законот за социјална заштита за време на вонредна состојба, Сл. весник на РСМ бр.108, 2020 од 24.4.2020.

¹⁹Член 80, Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 79/2009 од 24.6.2009.

²⁰Член 80, Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 79/2009 од 24.6.2009.

²¹Член 62, Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 104/2019 од 23.5.2019.

²²Член 62, Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 104/2019 од 23.5.2019.

Дополнително, членот 29 со кој се регулира начинот на пресметување на висината на гарантираната минимална помош ги вклучува самохраните родители, самохраните бремени жени, лица кои се неспособни за работа поради интелектуална попреченост, телесна попреченост, душевно заболување или поради трајни промени во здравствената состојба, но не ги вклучува жените жртви на семејно насилство при зголемувањето на коефициентот на еквивалентната скала за пресметка на висината на месечниот износ на помошта. Единствено, согласно членот 32 од Законот, како член на домаќинството не се смета сторител на семејно насилство. Односно, неговите приходи и имотот не се засметуваат при одлучувањето за помошта.²³ Според резултатите од истражувањето на ОБСЕ кое беше спроведено во 2018 година, жените кои живеат во сиромаштија, кои се економски зависни или имаат деца, се соочуваат со поголем ризик од семејно насилство. Жените кои се соочувале со насилство во минатото, а не биле во можност да обезбедат живеалиште и храна за себе и нивните деца во последните 12 месеци, повторно се соочиле со насилство (42 %).²⁴ Оттука, обезбедувањето континуирана финансиска помош во износ кој ги задоволува основните потреби на жртвите на семејно насилство во социјален ризик е клучен аспект при успешната реинтеграција по напуштањето на насилната средина, особено во услови на пандемија. Невработеноста, ограничениот пристап до пазарот на трудот, зголемената грижа за децата и домот, трошоците поврзани со промена на живеалиштето и започнувањето самостоен живот, носат и зголемени финансиски обврски. Еднократната парична помош, дополнително имајќи ја предвид нејзината висина, не го решава главниот проблем на жртвите на семејно насилство – обезбедување стабилно домување со можност за задоволување на основните животни потреби за себе и децата, до целосно осамостојување со вклучување на пазарот на трудот. Можноста за краткотрајно сместување во засолниште за жртви на семејно насилство само привремено го решава проблемот со домувањето, а по неговото напуштање, жртвите на семејно насилство кои се во социјален ризик и не можат да обезбедат стабилно домување се соочуваат со ризик од бездомништво и од повторно воспоставување насилна врска.

Од аспект на обезбедување безбедно привремено сместување, **не се донесени посебни протоколи за сместување на жени жртви на семејно насилство и нивните деца во услови на криза при користење на сместувачките капацитети на специјализираните сервиси – засолништата**, односно не се усвоени мерки со кои ќе се утврди начинот на превенција од пренесување на вирусот. Министерството за труд и социјална политика ја препознава потребата од усвојување на овој документ и истиот е изработен и доставен од Националната мрежа против насилство врз жени и семејно насилство до Министерството. Сепак, протоколот не е усвоен и покрај тоа што здравствената криза се уште трае.²⁵

Жртвите на семејно насилство најчесто немаат доволно и правилни информации за условите и постапката за користење на услуга во засолништа за жртви.²⁶ Дополнително, недостатокот од соодветна регулатива која ќе гарантира безбедно сместување преку намалување

²³Член 29, Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 104/2019 од 23.5.2019.

²⁴ OSCE-led survey on violence against women: Main report, Well-being and Safety of Women, 2018.

²⁵Справување со насилство врз жените и семејно насилство во Западен Балкан, за време и по здравствена криза со Ковид-19, достапно на: <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2020/09/Spravuvane-so-nasilstvo-vrz-zheni-i-semejno-nasiltvo-za-vreme-na-KOVID-19.pdf>, 8.12.2020.

²⁶Анализа на засолништа, Здружение ЕСЕ, достапно на: <http://semejnonasilstvo.mk/wp-content/uploads/2018/06/Analiza-na-zasolnista.pdf>, 8.12.2020.

на ризикот од пренос на вирусот претставува уште една пречка при донесување одлука за напуштање на насилната средина. Ниските заложби на државата да информира за расположливите сервиси, стереотипното сфаќање на шелтер-центрите како „затвори за жени и деца“, заедно со можноста да се биде инфициран од вирусот поради непостоење протоколи за сместување, се клучни причини за жртвата да не прифати сместување и да ризикува да остане во домот под закана за загрозување на нејзиниот интегритет.

Законот за социјална заштита во членот 73 предвидува и обезбедување **социјални услуги** – услуги на советување, меѓу кои и психосоцијална поддршка за жртви на семејно насилство. Во нашата држава официјално се воспоставени **советувалиштата за жртви на семејно насилство** под надлежност на Министерството за труд и социјална политика и усвоени се стандарди и процедури за нивната работа.²⁷ Сепак, за време на вонредната состојба и по нејзиното завршување, од страна на надлежното министерство и од центрите за социјални работи не беа споделени информации за можноста на жртвите да ги користат овие услуги. Психосоцијалната поддршка за жртвите на семејно насилство во текот на пандемијата претежно се обезбедува од граѓанските организации кои имаат воспоставени услуги и работат во областа на спречување и заштита од семејно насилство.²⁸

2. АНАЛИЗА НА МЕРКИТЕ И ПРАКТИКИТЕ ЗА ПРИСТАП ДО ПРАВДА

По прогласувањето вонредна состојба, Владата на Република Северна Македонија на 30.3.2020 година донесе **Уредба со законска сила за роковите во судските постапки за време на вонредната состојба и постапувањето на судовите и јавните обвинителства.**²⁹

Целта на оваа уредба е да го утврди постапувањето на судовите и на јавните обвинителства имајќи ги предвид нивниот намален капацитет, ризикот од ширење на вирусот од една, и правните потреби и интереси на граѓаните, од друга страна.

Согласно со оваа Уредба, законските и преклузивните рокови за изјавување на правни лекови, правни средства или за преземање процесни дејствија во судските постапки, престануваат да течат од денот на стапување на уредбата во сила, до завршувањето на вонредната состојба. Тоа значи дека граѓанинот нема да падне во задоцнување при преземање дејствие за заштита на неговите права поради тоа што државата се соочува со здравствена криза. Пред донесувањето на оваа уредба, Судскиот совет на Република Северна Македонија донесе одлука за постапување на судовите во услови на зголемена опасност од Ковид-19.³⁰ Покрај задолжителните прописи за почитување на мерките за безбедност и превенција од ширење на вирусот, одлуката содржи категоризација на нужни работи кои се извршуваат во судовите и пропишува дека закажаните расправи по предметите кои не се итни се одржуваат доколку се

²⁷Стандард и процедури за работа на советувалиште за жртви на семејно насилство, ЈУ Завод за социјални дејности 2018 година, достапно на: https://www.mtsp.gov.mk/content/word/dokumenti/dokumenti%202018/standardi/sovetuvaliste_zrtvi.pdf, 8.12.2020.

²⁸Граѓанските организации одговорија на Ковид-19, достапно на: <https://rcgo.mk/vesti/graganskite-organizacii-odgovorija-na-covid-19/>

²⁹ <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/03/roкови-sudski-postapki.pdf>

³⁰Одлука за постапување на судовите во Република Северна Македонија во услови на зголемена опасност од КОВИД-19, март 2020.

исполнети законските услови. Во мај 2020 година, Судскиот совет донесе одлука изречно да ги вклучи и постапките за заштита од семејно насилство како приоритетни за решавање во услови на криза.³¹

Процесните закони во нашата држава не предвидуваат посебен тек на постапката за време на вонредна или воена состојба. Роковите за застарување на кривичното гонење, поведување и водење прекршочна постапка, за извршување на кривичните и прекршочните санкции, престануваат да течат од денот на стапување на уредбата во сила, до завршувањето на вонредната состојба.

Издавањето на упатните акти за изречена казна затвор до три години се одложува до 1 септември 2020 година, освен за предмети каде што постои опасност за застарување на извршување на казната. Оваа уредба не ги исклучува сторителите на некои видови криминалитет, туку истата не се применува само во случаи каде застареноста би требало да настапи пред 1 септември 2020. **Граѓански организации кои работат во областа на спречување и заштита од семејно насилство упатија реакција на оваа одлука предупредувајќи на последиците кои може да ги предизвика кон жртвите:** *„Со одложувањето на извршувањето на упатните акти за изречената казна затвор до три години, несразмерно се погодени жртвите на семејно насилство, од причина што осудените насилници нема да одат на издржување казна затвор до септември 2020 година. Со ова, се зголемува ризикот од повторување на насилството токму од обвинетите со закани по безбедноста на животот на жените жртви и нивните малолетни деца.“*³²

Целта на уредбата со која се одложува извршувањето на казната затвор е да се намали ризикот од пренос на вирусот во затворските установи, а тој е особено висок во затворите кои се под ризик од пренатрупаност и со лоши санитарско-хигиенски услови. Имајќи ги предвид, од една страна, правото на здравје на сите категории граѓани вклучително и на оние кои издржуваат казна затвор, а од друга страна, правото на жртвите да го заштитат својот живот и психофизички интегритет, донесувањето правилна одлука претставува огромен предизвик. Комесарот за човекови права на Советот на Европа ги повика државите членки да бидат особено внимателни со човековите права на лицата кои издржуваат затворски казни и да се придржуваат кон начелото на еднаков третман како и кон Конвенцијата за забрана на сурово, нечовечко постапување или казнување.³³ Некои европски земји одлучија да ги распуштат лицата кои издржуваат казна затвор со цел да ја намалат пренатрупаноста на затворите. Други, пак, одлучија да дадат приоритет на домашниот затвор или други, поблаги мерки со кои ќе се избегне затворската казна. Комесарот за човекови права им предлага на земјите членки да најдат модел со кој ќе се избегне издржувањето на казната затвор во период на пандемија. Нашата држава, имајќи предвид дека формално воспоставила хуман казнен систем, треба во иднина да размислува на кој начин да ја исполни целта на казнувањето која се состои од специјална и генерална превенција, без притоа

³¹Одлука за постапување на судовите во Република Северна Македонија во услови на зголемена опасност од КОВИД-19, мај 2020.

³²Барање од Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените – ЕСЕ, достапно на: <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2020/04/baranje-do-vladata.pdf>, 8.12.2020.

³³COVID-19 pandemic: urgent steps are needed in order to protect prisoners in Europe: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/covid-19-pandemic-urgent-steps-are-needed-to-protect-the-rights-of-prisoners-in-europe>. 8.12.2020.

да ја компромитира заштитата која задолжително треба да ѝ се обезбеди на жртвата. Изрекувањето привремени мерки за заштита од насилство додека трае одложувањето на извршувањето на казната затвор, но и нивното ажурно следење од страна на полицијата и центрите за социјални работи би можело да ја исполни целта. Секако, обврските на овие институции се веќе утврдени со закон и **она што може да се направи во услови на следна криза е да се засили надзорот над нивното исполнување, со цел да може да се одговори на потребите на жртвата и да се придонесе кон намалување на ризикот од повторување на насилството.** Законот за пробација го утврдува извршувањето на алтернативните мерки и обврски изречени во кривична постапка со цел заштита од криминал и реинтеграција и ресоцијализација на лицата кон кои се извршуваат пробациските работи.³⁴ Со целосната и правилна примена на овој закон, особено преку подготовката на индивидуална програма за третман на секое лице кое е вклучено во пробациски надзор, ќе се овозможи процена и управување со ризикот, ќе се предвидат активности и надзор над нивното исполнување, а со тоа ќе се зголеми и безбедноста на жртвата во услови на здравствена криза.

Дополнително, оваа уредба се повикува на Задолжителните упатства на јавното обвинителство во врска со Ковид-19 и ги обврзува сите јавни обвинители извршувањето на функцијата на јавното обвинителство да го организираат и извршуваат согласно со задолжителното упатство.³⁵

Согласно со Задолжителните упатства на јавното обвинителство кои произлегуваат од заклучоците на 19. седница на Владата на Северна Македонија, во постапувањето приоритет им се дава и веднаш се земаат за работа следните кривични дела: Пренесување заразна болест по член 205 КЗ, Непостапување според здравствените прописи за време на епидемија по член 206 КЗ, Несовесно лекување болни по член 207 КЗ, Неукажување медицинска помош по член 208 КЗ, Спречување службено лице во вршење службено дејствие член 382 КЗ, Напад врз службено лице при вршење други работи на безбедноста по член 383 КЗ, Организирање отпор по член 387 КЗ, кривични пријави од надлежни институции во врска со донесените одлуки, мерки и препораки од други надлежни институции за справување со појавата и ширењето на вирусот.

Задолжителното упатство предвидува дека **јавниот обвинител, со оглед на новонастанатата состојба, одобрува кои дејствија не се итни и нема да се извршуваат во овој период, туку по создавањето редовни услови за нивно преземање.**³⁶ За разлика од таксативно наведените кривични дела за кои упатството пропишува дека треба да имаат приоритет при постапувањето, одобрувањето кои дејствија се итни, а кои не, дава можност за субјективен пристап во одлучувањето по предметите. Изоставањето на кривичните дела сторени при семејно насилство во дела со приоритетно значење може да доведе до ситуација еден обвинител да смета дека треба да постапи по пријава за вршење семејно насилство, а друг не. Обврската на судот да обезбеди заштита од насилство по предлог на надлежен орган или лице, не соодветствува со обврските на јавното обвинителство кои се предвидени во задолжителното упатство за работата на јавните обвинителства. Доколку полицијата, согласно со обврската пропишана во Законот за

³⁴Член 2 од Закон за пробација, Сл. весник на РМ бр. 226/15 од 22.12.2015,

³⁵Задолжителни упатства на јавното обвинителство во врска со коронавирусот, достапно на: <https://akademik.mk/zadolzhitelni-upatstva-na-javnoto-obvinitelstvo-vo-vrska-so-koronavirusot/>, 8.12.2020.

³⁶ Ibid.

превенција, спречување и заштита од семејно насилство, поднесе предлог до судот за отстранување на сторител од домот и забрана за приближување, во тој случај, при прекршување на забраната, полицијата има обврска да го извести основното јавно обвинителство. На начинот на кој пропишува задолжителното упатство, јавниот обвинител субјективно ќе цени дали во конкретниот случај треба да се постапи и да се одлучи во однос на изрекување мерки за претпазливост во случаи на семејно насилство. Од писмото упатено од Здружението ЕСЕ до надлежните институции: „*Министерството за правда, во соработка со Советот на јавни обвинители и ЈОРСМ, да достави информации до ОЈО за итност во постапувањето за кривични постапки за сторени кривични дела како резултат на семејно насилство: присилба (член 139 ст. 2 од КЗ); противправно лишување од слобода (член 140 ст. 2); загрозување на сигурноста (член 144 ст. 2); убиство (член 123 ст. 2); телесна повреда (член 130 ст. 2); тешка телесна повреда (член 131 ст. 2)*“.³⁷, се бара вклучување на делата сторени при вршење семејно насилство како приоритетни во работата на основните јавни обвинителства.

Освен издржувањето на казните, постапувањето на судовите и обвинителствата, во случаите на семејно насилство огромна улога имаат полицијата и центрите за социјални работи. Министерството за труд и социјална политика упати соопштение со кое ги информира жртвите да се обратат во националната СОС-линија која работи 24 часа и обезбедува информации за заштита на жртвите и достапните услуги.³⁸

Министерството за труд и социјална политика во 2017 година формираше специјализиран тим за постапување по предмети од ранливи категории кој е функционален 24/7 и должен веднаш да излезе на терен и да постапи по повик.³⁹ Мобилен интервентен тим постои само во градот Скопје и истиот е достапен за жени жртви на семејно насилство. Овој тим интервенира на терен со полициска помош, во кризи и некризни состојби. Сепак, неопходно е да се воспостават мобилни интервентни тимови во секој град каде што постои Центар за социјална работа кои ќе бидат достапни 24/7 и ќе имаат добра координација со полицијата и со здравствените институции. Нееднаквата можност за заштита на жртвите на семејно насилство поради нивното место на живеење, претставува повреда на начелото на еднаквост и недискриминација како еден од основните принципи на Законот за превенција, спречување и заштита од насилство врз жени и семејно насилство.⁴⁰

Целта на специјализираниот тим во услови на вонредна состојба е да го олесни пристапот на жртвите до заштита од семејно насилство и да им даде можност, со еден повик, без дополнителни пријавувања, да се постапи по барањето и да се добие заштита. Всушност, Законот

³⁷Итни препораки за соработка и координација на надлежните институции за заштита на жените кои претрпеле семејно насилство во услови на криза и вонредна состојба, достапно на: <http://www.esem.org.mk/pdf/Sto%20rabortime/2020/3/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BA%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BE%D0%B4%20%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D1%98%D0%BD%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE.pdf>. 8.12.2020.

³⁸МТСП: Известување за жртвите на семејно насилство, достапно на: https://mtsp.gov.mk/pocetna-ns_article-zrtvite-na-semejno-nasilstvo-covid19.nspix, 8.12.2020.

³⁹МТСП со дежурни линии за итни предмети од ранливи категории, достапно на: <https://www.radiomof.mk/mtsp-so-dezhurni-telefonski-linii-za-itni-predmeti-od-ranlivi-kategorii/>, 8.12.2020.

⁴⁰Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Сл. весник на РСМ бр.138/2014 од 14.9.2014.

за превенција, спречување и заштита од семејно насилство предвидува пријавување на насилството во полиција или во центарот за социјални работи, а овие две институции се должни меѓусебно да соработуваат и да разменуваат информации.⁴¹

⁴¹Член 12, Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Сл. весник на РМ бр. 138/2014 од 17.9.2014.

ЗАКЛУЧОЦИ

- ✓ Државата не предвиде ниту една мерка за вклучување на жените жртви на семејно насилство и нивните деца во системот на социјална заштита во услови на криза, со цел да можат слободно и самостојно да донесат одлука за напуштање на насилната средина.
- ✓ Институциите во текот на вонредната состојба упатуваа соопштенија до јавноста со кои ги зајакнуваа штетните родови стереотипи, фокусирајќи се на тоа што може да направи жртвата, а не на тоа што можат да направат институциите за да ја заштитат (отстранување на сторител од дом и забрана за приближување).
- ✓ Државата не обезбедува можност за привремено сместување на сторители на семејно насилство по изрекување мерка за задолжително отстранување од домот и забрана за приближување до домот. „Принудното бездомништво“ го зголемува ризикот од нарушување на безбедноста на жртвите на семејно насилство, во нивниот дом.
- ✓ Центрите за социјална работа за време на вонредната состојба функционираа со намален капацитет и скратено работно време – семејно насилство се пријавуваше телефонски до специјализираниот тим за постапување со ранливи категории.
- ✓ Истанбулската конвенција, повикувајќи се на препораките на Советот на Европа за минимум стандарди за обезбедување специјализирани услуги за жени жртви на насилство, пропишува основање едно засолниште за жени жртви на семејно насилство и нивните деца на 10.000 жители.⁴² Во Република Северна Македонија се основани 8 засолништа и 3 кризни центри.
- ✓ За привремено сместување на жртвите на семејно насилство во установите за социјална заштита – засолништа за жртви на семејно насилство (шелтер-центри), не беше донесен посебен протокол за безбедно сместување со цел спречување на ширењето на коронавирусот.
- ✓ Државата не воведо ниту еден иновативен начин на пријавување на насилството во случај кога жртвата нема можност телефонски да разговара, ниту да оди до најблиската полициска станица (пријавување на веб-страница или мобилна апликација специјално дизајнирана за таа намена, онлајн комуникација со институции или СМС-порака до полиција).
- ✓ За работата на јавните обвинителства, согласно со упатствата за работа на јавните обвинителства, кривичните дела сторени при семејно насилство не се сметаа за приоритетни. Задолжителното упатство за работата на обвинителствата дозволуваше субјективна оцена на обвинителот дали ќе го смета делото за приоритетно или не.

⁴² Combating violence against women: minimum standards for support services, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs Council of Europe Strasbourg, September 2008

ПРЕПОРАКИ

- ✓ Законот за социјална заштита (2019) да се промени согласно со индикаторите предвидени во Националниот акциски план за имплементација на Истанбулската конвенција (2018 – 2023) и да се предвиди **унапредување на пристапот до парични надоместоци** преку зголемување на висината на гарантирана минимална помош и еднократна парична помош за жртвите на семејно насилство.
- ✓ Министерството за труд и социјална политика, по претходно стручно мислење на Комисијата за заразни болести, да усвои **посебен протокол за начинот на сместување на жртвите на семејно насилство во установи за социјална заштита** - засолништа за жртви (шелтер-центри) со цел да се спречи ширењето на вирусот.
- ✓ Министерството за труд и социјална политика да основа засолништа за жени жртви на семејно насилство согласно со меѓународните стандарди кои пропишуваат постоене едно засолниште за жени жртви на семејно насилство и нивните деца на 10.000 жители.
- ✓ Министерството за труд и социјална политика да формира **специјализирани тимови** кои ќе функционираат 24/7 и ќе постапуваат по пријава на семејно насилство во сите градови низ државата каде што постои центар за социјални работи и во нивното постапување да се воспостави целосна координација со полицијата и со здравствените установи.
- ✓ При ограничување на движењето на граѓаните, во случај на насилство во домот, **полицијата да постапува согласно со своите обврски и да поднесува предлози до судот за изрекување привремени мерки за заштита од насилство – отстранување на сторител од дом и забрана за приближување. Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди да го следи постапувањето** и по службена должност да поведува постапки против полициските службеници кои не презеле соодветни мерки за заштита од насилство.
- ✓ Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за локална самоуправа да изработат предлог-решенија за воспоставување правна основа и обезбедување капацитети за привремено сместување на сторители на семејно насилство по изрекување мерка за задолжително отстранување од домот и забрана за приближување до домот со цел да се намали ризикот од нарушување на безбедноста на жртвите на семејно насилство.
- ✓ При регулирање на работата на јавните обвинителства во услови на криза и намален капацитет, **да се вклучи задолжително постапување за делата сторени при семејно насилство и нивно приоритетно решавање**, како и постапувањето при повреда на судска одлука за изречени привремени мерки за заштита од насилство.
- ✓ Министерството за внатрешни работи и Министерството за труд и социјална политика да воведат функционални **иновативни начини на пријавување на насилството** до надлежните институции, особено преку користење на дигитални алатки, како, на пример, креирање посебна веб-страница која ќе содржи информации за начинот на пријавување, можност за директно пријавување и добивање помош и поддршка, и ќе нуди можност за зачувување на сите важни докази кои жртвата ќе може да ги користи во правни постапки против сторителот.

- ✓ Министерството за труд и социјална политика да воспостави национална СОС-линија која ќе обезбедува помош и поддршка за жртви на семејно насилство на сите јазици кои се употребуваат во заедницата.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 79/2009 од 24.6.2009 г.;
2. Закон за социјална заштита, Сл. весник на РМ бр. 104/2019 од 23.5.2019 г.;
3. Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Сл. весник на РМ бр. 137/2014 од 17.09.2014 г.;
4. Уредба со законска сила за изменување и дополнување на законот за социјална заштита од 2.4.2020 година;
5. Уредба со законска сила за изменување на уредбата со законска сила за измена и дополнување на законот за социјална заштита од 24.4.2020 година;
6. Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство (Истанбулска конвенција);
7. Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) on the implementation of the Convention during the COVID-19 pandemic, Strasbourg 20 April 2020;
8. COVID-19 and violence against women What the health sector/system can do, World Health Organization, 26 March 2020;
9. Стандард и процедури за работа на советувалиште за жртви на семејно насилство, ЈУ Завод за социјални дејности, Скопје, 2018 година;
10. OSCE-led survey on violence against women: Main report, Well-being and Safety of Women, 2018;
11. Справување со насилство врз жените и семејно насилство во Западен Балкан, за време и по здравствена криза со Ковид-19, Национална мрежа против насилство врз жени и семејно насилство, Скопје, 2020;
12. Национален акциски план за имплементација на Истанбулската конвенција (2018 – 2023), Влада на Република Северна Македонија;
13. Задолжителни упатства на Јавното обвинителство за работата на јавните обвинители во услови на криза, Заклучок на 19. седница на Владата на Република Северна Македонија, 14.3.2020 г.;
14. Одлука на Судскиот совет на Република Северна Македонија за работата на судовите во услови на зголемена опасност поради Ковид-19 бр. 02-606/1 од 17.3.2020 година.

ПРАВНО МИСЛЕЊЕ

ЗА МЕРКИТЕ ОД ОБЛАСТА НА
СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА,
ПРИСТАПОТ ДО ПРАВДА И
ЕФЕКТОТ ОД НИВНАТА ПРИМЕНА
ВРЗ ЖЕНИТЕ ЖРТВИ НА



Проектот е финансиран од Европската Унија.

